

HE 101/2025 vp

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 muutettavaksi valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annettua lakia ja ortodoksisesta kirkosta annettua lakia.

Muutokset koskisivat evankelis-luterilaisen kirkon hoitamiin yhteiskunnallisiin tehtäviin myönnettävän valtion rahoituksen ja ortodoksiselle kirkolle myönnettävän valtionavustuksen määrää. Vuosina 2026 ja 2027 evankelis-luterilaisen kirkon valtionrahoitusta vähennettäisiin vuosittain 9,8 miljoonalla eurolla ja ortodoksisen kirkon valtionavustusta 200 000 eurolla.

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteita vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Evankelis-luterilaisen kirkon rahoitus	5
2.1.1 Johdanto	5
2.1.2 Kirkollisvero	5
2.2 Valtion rahoitus evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin	6
2.3 Ortodoksisen kirkon rahoitus	9
2.3.1 Kirkollisvero	9
2.3.2 Valtionavustus	10
3 Tavoitteet	11
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset	11
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.1.1 Julkinen talous	11
4.2.1.2 Kotitalouksien asema	11
4.2.2 Ympäristövaikutukset	12
4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	12
4.2.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
5.1 Verolainsäädännön muuttaminen	13
5.2 Kirkollisveroprosentin muuttaminen	13
5.3 Hautausmaksujen porrastaminen	13
6 Lausuntopalaute	14
6.1 Johdanto	14
6.2 Suomen evankelis-luterilainen kirkko	14
6.3 Suomen ortodoksinen kirkko	15
6.4 AKI-liitot ry	15
7 Säännöskohtaiset perustelut	16
7.1 Laki valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin	16
7.2 Laki ortodoksisesta kirkosta	16
8 Voimaantulo	16
9 Toimeenpano ja seuranta	16
10 Suhde talousarvioesitykseen	16
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	17
11.1 Suhde perustuslakiin	17
11.1.1 Evankelis-luterilainen kirkko	17
11.1.2 Ortodoksinen kirkko	18
11.1.3 Yhteenveto	18
11.2 Säätämisyjärjestys	19

LAKIEHDOTUKSET	20
1. Laki valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:n muuttamisesta	20
2. Laki ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta	21
LIITE	22
RINNAKKAISTEKSTIT	22
1. Laki valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:n muuttamisesta	22
2. Laki ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväen talouskehityksen.

Suomen julkisen talouden tilanteen heikennyttyä hallitusohjelman laatimisen jälkeen hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä lisätoimista velkaantumisen kasvun estämiseksi (Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028, valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:29). Julkista taloutta vahvistaviin toimenpiteisiin kuuluivat muun muassa ansiotulovähennyksen poistaminen ja korvaaminen työtulovähennyksen korotuksella kuntien tulopohjan vahvistamiseksi. Näiden muutosten arvioitiin lisäävän vuodesta 2025 alkaen evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon kirkollisverotuottoa yhteensä noin 39 miljoonalla eurolla. Hallitus päätti myös sosiaaliturvarahastojen kanavoinnista, minkä johdosta kirkollisverotuoton arvioitiin kasvavan mainitusta ajankohdasta alkaen lisäksi noin seitsemällä miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tasapainottamiseksi evankelis-luterilaisen kirkon eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin maksettavan valtion rahoituksen määrää leikattiin 19,6 miljoonalla eurolla ja ortodoksisen kirkon valtionavustuksen määrää leikattiin 400 000 eurolla. Laki valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:n muuttamisesta (837/2024) ja laki ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta (838/2024) tulivat voimaan 1.1.2025.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus sopi kevään 2025 kehysriihessä uusista toimenpiteistä, joiden keskeisenä tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu hallituskauden aikana (Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2026–2029, valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16). Suunnitelma sisältää toimenpiteitä talouskasvun edistämiseksi ja näiden toimenpiteiden rahoittamiseksi. Toimenpiteisiin, joilla kasvutoimia rahoitetaan, sisältyy evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin maksettavan valtionrahoituksen ja ortodoksiselle kirkolle myönnettävän valtionavustuksen määräaikainen leikkaaminen vuosina 2026 ja 2027. Suunnitelman mukaan evankelis-luterilaiselle kirkolle maksettavan valtionrahoituksen määrää vähennetään kumpanakin vuonna 9,8 miljoonalla eurolla, ja ortodoksisen kirkon valtionavustuksen määrää vähennetään kumpanakin vuonna 200 000 eurolla.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Kirkollisverotukseen liittyviä asioita koskevat perustelut on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Esitysluonnos oli lausuttavana lausuntopalvelu.fi –palvelussa 24.6.–29.8.2025

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM035:00/2025>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Evankelis-luterilaisen kirkon rahoitus

2.1.1 Johdanto

Evankelis-luterilainen kirkko rahoittaa toimintaansa pääosin kirkollisverotuotoin. Kirkollisverotulojen lisäksi seurakunnat rahoittavat toimintaansa muun muassa puunmyynti- ja vuokratuloilla sekä kolehti- ja testamenttilahjoituksilla. Lisäksi kirkko saa valtiolta rahoitusta yhteiskunnallisiin tehtäviinsä. Seuraavaksi käsitellään kirkon rahoituksen nykytilaa kirkollisveron ja kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin tarkoitetun valtionrahoituksen osalta.

2.1.2 Kirkollisvero

Evankelis-luterilaisen seurakunnan jäsenen velvollisuudesta osallistua seurakunnan, seurakuntayhtymän ja kirkon tehtävien rahoittamiseen säädetään kirkkolain (652/2023) 6 luvun 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan seurakunnan jäsenen tulee osallistua seurakunnan, seurakuntayhtymän ja kirkon tehtävien rahoittamiseen maksamalla kirkollisveroa. Kirkkolain 3 luvun 1 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tehtäviä ovat jumalanpalvelusten pitäminen, sakramenttien ja muiden kirkollisten toimitusten toimittaminen, kristillinen kasvatus ja opetus, sielunhoito, diakonia, lähetystyö sekä muut kristilliseen sanomaan perustuvat julistus- ja palvelutehtävät. Laissa on lisäksi säädetty muun muassa kirkkovaltuuston (3 luvun 5 §), kirkkoneuvoston (3 luvun 10 §), seurakuntayhtymän (3 luvun 15 §), kirkolliskokouksen (5 luvun 2 §) ja kirkkohallituksen (5 luvun 7 §) tehtävistä. Seurakuntien ja seurakuntayhtymien tehtäviä ovat lisäksi esimerkiksi hautaustoimilain (457/2003) mukaan yleisten hautausmaiden ylläpito (3 §) ja hautasijan osoittaminen (4 ja 5 §). Kirkonkirjojen pitoon liittyvistä kirkon tehtävistä säädetään kirkkolain 8 luvussa.

Kirkollisveron perusteista säädetään evankelis-luterilaisten seurakuntien jäsenten velvollisuudesta suorittaa veroa seurakunnalle annetussa laissa (1013/2012). Laissa säädetään verovelvollisista (1 §) ja kirkollisverosta vapautuksesta (2 §), minkä lisäksi laki sisältää viittauksen kirkkolakiin (3 §). Kirkkolain 6 luvun 2 pykälän 2 momentin mukaan kirkollisverolla katetaan se määrä, joka kirkkovaltuuston tai yhteisen kirkkovaltuuston hyväksymän talousarvion mukaan tarvitaan muiden tulojen lisäksi menojen suorittamiseen. Kirkkovaltuusto tai yhteinen kirkkovaltuusto päättää tuloveroprosentista 0,05 prosenttiyksikön tarkkuudella. Seurakunnasta riippuen kirkollisvero on vuonna 2025 1–2 prosenttiyksikköä.

Taulukko 1. Evankelis-luterilaisen kirkon kirkollisverotuoton kehitys v. 2022–2023 ja vuosia 2024–2029 koskeva valtiovarainministeriön ennuste (3/2025).

	2022	2023	2024 (ennuste)	2025 (ennuste)	2026 (ennuste)	2027 (ennuste)	2028 (ennuste)	2029 (ennuste)
	€	€	€	€	€	€	€	€
Evankelis-luterilaiset seurakunnat yhteensä	935 682 594	1 009 306 397	1 042 205 995	1 109 461 728	1 146 154 354	1 188 685 447	1 239 618 572	1 284 081 967
Suomen saksalainen evankelis-luterilainen seurakunta	798 799	846 561	874 156	930 567	961 343	997 016	1 039 737	1 077 030
Olaus Petrin seurakunta	..	246 553	254 590	271 019	279 982	290 372	302 814	313 675

Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 30 §:n 1 momentin mukaan verotuskustannusten suorittamisesta huolehtii valtio. Pykälän 2 momentin mukaan valtio perii näistä kustannuksista evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta yhteensä 3,2 prosenttia. Vuoden 2025 valtion talousarviossa (mom. 12.28.13) perittävän määrän on arvioitu olevan 14 414 000 euroa. Kirkollisveroon liittyvästä verotusmenettelystä ja muutoksenhausta verotukseen säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995). Kirkollisvero vahvistetaan kunnittain, ja veron suuruus määräytyy kunnallisverotuksessa verotettavan tulon perusteella.

2.2 Valtion rahoitus evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin

Valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain (430/2015, rahoituslaki) 1 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää vuosittain evankelisluterilaiselle kirkolle rahoitusta hautaustoimeen, väestökirjanpitoon sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon liittyviin laissa säädettyihin tehtäviin. Laki tuli voimaan vuoden 2016 alusta.

Valtion rahoituksen lähtötasoksi säädettiin lain voimaan tullessa 114 miljoonaa euroa. Rahoituksen määrän katsottiin kattavan kohtuullisen osuuden evankelis-luterilaisen kirkon hoitamien, lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien kustannuksista. Kohtuulliseksi osuudeksi arvioitiin noin 80 prosenttia (HE 250/2014 vp, s. 10). Uudistus oli valtiontalouden kannalta kustannusneutraali siten, että valtion rahoituksen arvioitiin vastaavan suuruusluokaltaan määrää, jonka seurakunnat olivat aikanaan saaneet keskimäärin yhteisöverotuloina.

Osana pääministeri Petteri Orpon hallituksen julkisen talouden sopeutustoimia evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin tarkoitetun valtion rahoituksen indeksikorotuksia rajoitettiin ensin 1.1.2024 voimaan tulleella rahoituslain muutoksella (1084/2023) vuosiksi 2024–2027 siten, että rahoituksen korotusta laskettaessa kuluttajahintaindeksin noususta vähennetään kyseisinä vuosina yksi prosenttiyksikkö (2 § 3 momentti). Kyse oli niin sanotusta indeksijarrusta.

Vuoden 2025 alusta voimaan tulleella rahoituslain muutoksella (837/2024) rahoituksen määrää muutettiin pysyvästi, ja rahoituksen lähtötasoksi säädettiin 105 030 000 euroa (2 § 1 momentti). Rahoituksen määrää korotetaan edelleen vuosittain kuluttajahintaindeksin mukaista yleisen hintatason muutosta vastaavasti (2 momentti). Tästä poiketen vuosina 2026 ja 2027 indeksikorotuksen määrään vaikuttaa vielä 1.1.2024 voimaan tullut indeksijarru (3 momentti).

Taulukko 2. Valtion rahoitus evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin v. 2016–2025.

Vuosi	Määräraha (€)
2016	114 000 000
2017	114 000 000
2018	114 000 000
2019	114 000 000
2020	115 596 000
2021	116 984 000
2022	118 856 000
2023	122 661 000
2024	124 133 000
2025	105 030 000

Kirkkolain 5 luvun 2 §:n mukaan kirkolliskokouksen tehtävänä on päättää perusteista, joiden mukaan valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetussa laissa tarkoitettu rahoitus jaetaan seurakunnille, seurakuntayhtymille ja kirkkohallitukselle.

Valtion rahoitus jaettiin vuoteen 2024 saakka euroa/kunnan jäsen -jakoperusteella. Vuodesta 2027 alkaen uusien jakoperusteiden painokertoimet määräytyvät siten, että 15 prosenttia seurakuntataloudelle jaettavasta summasta perustuu seurakuntatalouden kulttuuriperintöindeksiin suhteelliseen osuuteen, 15 prosenttia seurakuntatalouden edellisen vuoden vahvistettuun väkilukuun, 35 prosenttia seurakuntatalouden alueella kuolleiden määrän 5 vuoden liukuvan keskiarvon suhteelliseen osuuteen ja 35 prosenttia seurakuntatalouden alueelle haudattujen ihmisten määrän 5 vuoden liukuvaan keskiarvoon. Vuodet 2025 ja 2026 ovat siirtymävuosia, jolloin puolet seurakunnille suoraan jaettavasta osuudesta määräytyy nykyisen euroa/kunnan jäsen -perusteella ja puolet uudella jakoperusteella. Kunnan väkiluku lasketaan viimeisen vahvistetun väkilukutiedon eli tilanteen 31.12.2023 perusteella.

Taulukko 3. Kirkolliskokouksen päätökset valtion rahoituksen jakoperusteista vuosina 2021–2025.

Vuosi	2021 €	2022 €	2023 €	2024 €	2025 €
Seurakunnat (hautustoimi)	107 984 215	109 515 984	112 482 800	113 806 800	94 202 900
Kulttuuri- historialliset rakennukset ja irtaimisto	6 802 528	7 065 249	7 769 200	7 571 100	8 259 700
Jäsentieto- järjestelmä	2 000 480	2 235 439	2 409 000	2 445 100	2 567 400
Yhteensä	116 787 223	118 816 672	122 661 000	123 823 000	105 030 000

Hautaustoimi

Hautaustoimilain (457/2003) 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 pyydettyä 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 ovat huolehtineet myös sankarihautojen ylläpitämisestä, vaikka niillä ei ole tähän lakisääteistä 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 on annettu evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tehtäväksi, on katsottu perustelluksi, että valtio huolehtii myös seurakuntien taloudellisista edellytyksistä tehtävän hoitamiseen. Valtion rahoituksella katettavia, yleisten hautausmaiden ylläpitoa ja hautaustoimilain 4 §:ssä tarkoitettua hautasijan osoittamista koskevia kustannuksia ei ole lainsäädännössä eritelty.

Valtionrahoituksen piiriin eivät kuitenkaan kuulu esimerkiksi hautaan siunaamista tai haudan hoitoa koskevat kustannukset.

Hautaustoimen menoista osa katetaan hautaustoimen palveluista perittävillä maksuilla. Kirkkolain 3 luvun 36 §:n mukaan hautasijan luovuttamisesta ja hautaamiseen liittyvistä palveluista tulee periä maksut, joiden määräämisessä otetaan huomioon seurakunnalle palvelun tuottamisesta 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 (HE 127/2012 vp, s. 4).

Vuonna 2024 evankelis-luterilaisen kirkon ylläpitämille hautausmaille haudatuista noin 83 % oli evankelis-luterilaisen kirkon jäseniä ja 17 % oli kyseiseen kirkkoon kuulumattomia. Valtion rahoituksen piiriin kuuluvat seurakuntien hautaustoimen nettokustannukset olivat kyseisenä vuonna 125,6 miljoonaa euroa.

Väestökirjanpito

Evankelis-luterilaiselle kirkolle kuuluvista, väestökirjanpitoon liittyvistä viranomaistehtävistä säädetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009). 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 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. Valtion rahoituksen piiriin kuuluvan väestökirjanpidon nettomenot vuonna 2024 olivat yhteensä 6,8 miljoonaa euroa.

Kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten ja irtaimiston ylläpito

Kirkkolain 3 luvun 22 §:ssä säädetään kirkollisen rakennuksen suojelusta. Kirkollisen rakennuksen suojelun tavoitteena on turvata kirkollinen rakennettu kulttuuriympäristö osana kulttuuriperintöä, vaalia kirkollisen rakennuksen ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Kirkollinen rakennus, joka on rakennettu ennen vuotta 1917, on lain nojalla suojeltu. Kirkkohallitus voi määrätä tätä myöhemmin käyttöön otetun kirkollisen rakennuksen suojeltavaksi, jos suojelu on perusteltua rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan tai erityisten ympäristöarvojen kannalta. Kirkkohallitus päättää suojelusta omasta, seurakunnan, tuomiokapitulin tai Museoviraston aloitteesta. 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.

Evangelis-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 ominaisluonne sekä historiallinen aitous säilyvät taikka joissa työ tehdään rakennuksen rakentamisajankohdan mukaisilla työtavoilla ja rakennukseen sopivilla perinteisillä rakennusmateriaaleilla. (HE 250/2014 vp, s. 5) Vuonna 2024 kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpidon kustannukset olivat 33,5 miljoonaa euroa.

Yhteenveto

Evangelis-luterilaisen kirkon lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien nettokustannukset vuonna 2024 olivat yhteensä 165,9 miljoonaa euroa. Kyseisenä vuonna kirkolle maksettu valtionrahoitus (124 133 000 euroa) kattoi noin 75 prosenttia mainituista kustannuksista.

2.3 Ortodoksisen kirkon rahoitus

2.3.1 Kirkollisvero

Ortodoksisen kirkon jäsenen velvollisuudesta maksaa kirkollisveroa säädetään ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 77 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan seurakunnan jäsenten tulee osallistua niiden tulojen hankkimiseen, joita tarvitaan lain 79 §:ssä tarkoitettuihin menoihin eli menoihin, jotka aiheutuvat seurakuntien tehtävien toteuttamisesta. Lain 2 §:n mukaan kirkon tehtäviä ovat ihmisten palveleminen pyhien toimitusten, ortodoksisen kasvatuksen ja opetuksen, diakonia- ja hyväntekeväisyystyön sekä ortodoksisen kirkon perinteeseen perustuvan muun toiminnan kautta. Lain 77 §:n 2 momentin mukaan se määrää, joka tarvitaan seurakunnanvaltuuston vuosittain hyväksymän talousarvion mukaan muiden tulojen lisäksi menojen suorittamiseen, kootaan varainhoitovuonna kirkollisverona.

Tuloveroprosentin vahvistaa seurakunnanvaltuusto. Tuloveroprosentti vahvistetaan lähimpään 0,05 prosenttiyksikköön. Pykälän 3 momentin mukaan kirkollisveron suorittamiseen osallistuvat kunnallisverotuksessa verotettujen tulojen mukaan kaikki seurakunnan alueen kunnissa verovuonna asuvat kirkkoon kuuluvat henkilöt. Ortodoksisten seurakuntien veroprosentit vaihtelevat vuonna 2025 välillä 1,75–2,25 %.

Taulukko 4. Ortodoksisen kirkon kirkollisverotuoton kehitys v. 2022–2023 ja vuosia 2024–2029 koskeva valtiovarainministeriön ennuste (3/2025).

	2022 €	2023 €	2024 (ennuste) €	2025 (ennuste) €	2026 (ennuste) €	2027 (ennuste) €	2028 (ennuste) €	2029 (ennuste) €
Ortodoksiset seurakunnat yhteensä	16 820 554	18 471 435	19 073 534	20 304 389	20 975 906	21 754 272	22 686 405	23 500 135

2.3.2 Valtionavustus

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain 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. Valtionavustukseen sovelletaan muutoin, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Valtionavustuksen lähtötasoksi asetettiin vuoden 2016 talousarviossa 2 543 000 euroa.

Kuten edellä (kohta 2.2) on todettu evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin tarkoitetun valtionrahoituksen indeksikorotusten rajoittamisesta vuosiksi 2024–2027, myös ortodoksisen kirkon valtionavustuksen määrää rajoitettiin 1.1.2024 voimaan tulleella muutoksella (1085/2023) siten, että avustuksen korotusta laskettaessa kuluttajahintaindeksin noususta vähennetään vuosina 2024–2027 vuosittain yksi prosenttiyksikkö (119 § 3 momentti). Kyse oli niin sanotusta indeksijarrusta.

Vuoden 2025 alusta voimaan tulleella lailla (838/2024) avustuksen määrää muutettiin pysyvästi, ja sen lähtötasoksi säädettiin 2 382 000 euroa (119 § 2 momentti). Rahoituksen määrää korotetaan edelleen vuosittain kuluttajahintaindeksin mukaista yleisen hintatason muutosta vastaavasti. Tästä poiketen vuosina 2026 ja 2027 indeksikorotuksen määrään vaikuttaa vielä 1.1.2024 voimaan tullut indeksijarru eli lopullinen rahoituksen määrä lasketaan vähentämällä kuluttajahintaindeksin noususta yksi prosenttiyksikkö (2 § 3 momentti).

Taulukko 5. Ortodoksiselle kirkolle myönnetty valtion avustukset vuosina 2016–2025.

Vuosi	Määräraha (€)
2016	2 543 000
2017	2 543 000
2018	2 543 000
2019	2 543 000
2020	2 579 000
2021	2 610 000
2022	2 652 000
2023	2 737 000
2024	2 771 000
2025	2 382 000

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osana kevään 2025 julkisen talouden suunnitelmassa päätettyä sopeutustoimien kokonaisuutta vahvistaa Suomen talouskasvun edellytyksiä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että valtion rahoitusta evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin leikattaisiin vuosina 2026 ja 2027 kumpanakin vuonna 9,8 miljoonalla eurolla ja että ortodoksisen kirkon valtionavustusta leikattaisiin mainittuina vuosina 200 000 eurolla kumpanakin vuonna.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Julkinen talous

Esityksessä ehdotettujen muutosten välittömänä vaikutuksena evankelis-luterilaisen kirkon hoitamiin eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin maksettavan valtionrahoituksen ja ortodoksiselle kirkolle myönnettävän valtionavustuksen määrä vähenisi sekä vuonna 2026 että 2027 yhteensä 10 miljoonalla eurolla kumpanakin vuonna. Toimenpiteen kokonaisvaikutukset julkiseen talouteen olisivat siten yhteensä 20 miljoonaa euroa. Toimenpide sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2026–2029 (s. 50). Evankelis-luterilaisen kirkon valtion rahoituksen osalta vähennys koskisi valtion talousarvion momenttia 29.01.52 ja ortodoksisen kirkon valtionavustuksen osalta momenttia 29.01.51.

4.2.1.2 Kotitalouksien asema

Evankelis-luterilaisen kirkon valtion rahoitusta koskevan ehdotuksen osalta muutoksella olisi välillisiä vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Vaikutukset riippuvat siitä, millä tavoin seurakunnat päättäisivät reagoida valtion rahoituksen määrän vähentymiseen.

Jos seurakunnat päättäisivät kompensoida valtion rahoituksen vähenemistä korottamalla yhteiskunnallisista tehtävistään perittäviä maksuja, muutoksen vaikutukset ilmenisivät hautaustoimea ja mahdollisesti myös väestökirjanpitoa koskevien maksujen korottamisena ja kohdistuisivat välillisesti kaikkiin mainittuja palveluja käyttäviin kotitalouksiin uskontokunnasta riippumatta. Hautauskustannusten kasvu pienentäisi perillisille jaettavaksi jäävän perinnön määrää. Vaikutuksen laajuus perinnönsaajiin riippuisi jaettavan perinnön suuruudesta. Mitä suurempi jaettava perintö olisi, sitä pienempi olisi maksukorotuksen suhteellinen vaikutus yksittäiseen perinnönsaajaan. Niissä tilanteissa, joissa kuolinpesän varat eivät riitä kattamaan velkoja, pesän osakkaat voivat hakea hyvinvointialueelta hautauskustannuksiin harkinnanvaraisesti myönnettävää täydentävää toimeentulotukea.

Jos seurakunnat sen sijaan päättäisivät kompensoida valtion rahoituksen vähenemistä kohdistamalla yhteiskunnallisten tehtävien kustannusten kattamiseen kirkollisverotuottoja, ehdotetun muutoksen välilliset vaikutukset ohjautuisivat kirkollisveron maksamisen kautta aiempaa suuremmalta osin kirkon jäsenten vastattavaksi. Kirkon jäseniin kohdistuvia vaikutuksia lieventää kuitenkin se, että vuoden 2025 alusta voimaan tulleiden, tuloverotukseen ja työttömyysvakuutusmaksun alenemiseen sekä sosiaaliturvarahastojen kanavointiratkaisuun liittyneiden säädösmuutosten (ks. kohta 1.1) myötä evankelis-luterilaisen kirkon kirkollisverotuotto on kasvanut selkeästi suuremmalla summalla kuin kirkon yhteiskunnallisten tehtävien valtion rahoitusta ehdotetaan vähennettävän. Käytännössä kirkollisverotuottojen ohjaaminen enenevässä määrin hautaustoimen kustannuksiin ei siis vähentäisi nykyisestä seurakuntien mahdollisuuksia toteuttaa kirkon muita tehtäviä. Kirkon jäseniin kohdistuvia vaikutuksia lieventää myös se, että esimerkiksi vuonna 2024 haudatuista vainajista lähes 83 prosenttia oli eläessään kirkon jäseniä.

4.2.2 Ympäristövaikutukset

Ehdotettujen muutosten myötä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kirkollisten rakennusten korjausvelka saattaisi kasvaa, jos kirkot eivät ohjaisi kasvavia kirkollisverotuottojaan tällaisten rakennusten korjaushankkeisiin.

4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi uskonnon tai vakaumuksen perusteella.

Esitetyillä muutoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia uskonnonvapauden tai yhdenvertaisuuden toteutumiselle ihmisten arjessa. Evankelis-luterilaisen kirkon valtion rahoitusta koskevan lakiehdotuksen osalta esityksen välilliset vaikutukset uskonnonvapauden toteutumiseen riippuisivat siitä, mihin toimenpiteisiin kirkossa päätettäisiin ryhtyä valtion rahoituksen vähentymisen myötä. Jos hautaustoimen kustannuksia pyritäisiin kattamaan enenevässä määrin maksutuotoilla, lainmuutoksen välillisenä vaikutuksena olisi se, että hautasijan luovuttamisesta ja hautaamiseen liittyvistä palveluista perittävät, aiempaa suuremmat maksut pienentäisivät kuolinpesän varoja ja siten perintönä jaettavan omaisuuden määrää. Vaikutus olisi perillisten

uskonnosta tai vakaumuksesta huolimatta kaikille sama. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on katsonut, että tällaisessa tilanteessa valtionrahoituksen leikkauksella ei ole vaikutusta kirkon jäsenten ja kirkkoon kuulumattomien yhdenvertaisuuteen (HaVM 22/2024 vp, s. 3).

Jos kirkon piirissä päätettäisiin kattaa hautaustoimen kustannuksia maksukorotusten sijaan nykyistä suuremmassa määrin kirkollisverotuloilla, esityksen välillisenä vaikutuksena olisi se, että mainittua osuutta kirkollisverotuotoista ei voisi käyttää kirkkolaissa säädettyjen tehtävien, kuten jumalanpalvelusten ja muiden kirkollisten toimitusten, kasvatus- ja opetustyön tai diakoniatyön rahoittamiseen. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta merkitystä olisi tällaisessa tilanteessa kuitenkin sillä, että esimerkiksi vuonna 2023 noin 83 prosenttia evankelis-luterilaisen kirkon ylläpitämille hautausmaille haudatuista vainajista oli kirkon jäseniä ja vain noin 17 prosenttia haudatuista ei kuulunut kirkkoon. Ehdotetun suuruinen valtion rahoituksen leikkaus ei siten muodostuisi niin olennaiseksi, että se vaarantaisi evankelis-luterilaisen kirkon kykyä huolehtia sille asetetuista yhteiskunnallisista tehtävistä. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei hautaustoimen merkitys kirkolle ole vain yhteiskunnallinen tehtävä, vaan siihen sisältyy myös kirkon jäsenten uskonnonharjoittamiseen liittyviä elementtejä (HaVM 22/2024 vp, s. 3).

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Verolainsäädännön muuttaminen

Koska kirkollisveroa maksetaan kunnallisverotuksessa verotettavan tulon perusteella, kirkollisverotuoton kasvua olisi mahdollista hillitä muuttamalla verolainsäädäntöä kunnallisveron tuottoa vähentävästi. Kuntataloudessa lähivuosina ilmenneen tulojen ja menojen merkittävän epätasapainon korjaamiseksi hallitus on kuitenkin päättänyt nimenomaan lisätä kuntien verotuloja, jolloin veropohjan pienentäminen olisi ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Valmistelussa ei ole selvitetty sitä vaihtoehtoa, että kirkollisverotus irrotettaisiin kunnallisverotuksesta.

5.2 Kirkollisveroprosentin muuttaminen

Kirkollisveroprosentin määrästä ei ole säädetty lain tasolla, vaan siitä päättää evankelis-luterilaisen kirkon osalta kirkkolain 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan kirkkovaltuusto tai yhteinen kirkkovaltuusto sekä ortodoksisen kirkon osalta ortodoksisesta kirkosta annetun lain 77 §:n 2 momentin mukaan seurakunnanvaltuusto. Kirkollisverotuoton määrää olisi mahdollista säännellä säätämällä kirkkojen kirkollisveroprosentista lain tasolla. Evankelis-luterilaisen kirkon osalta asia edellyttäisi kuitenkin kirkkolain muuttamista, jota koskeva aloiteoikeus on kirkkolain 1 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan yksin kirkolla. Ottaen huomioon julkisen talouden sopeutustoimien kiireellisyyden vaatimus, kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys sekä uskonnonvapauteen kuuluva tietynasteinen uskonnollisen yhdyskunnan sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, valmistelussa ei lähdetty edistämään tätä vaihtoehtoa. Julkisen talouden vaikeasta tilanteesta johtuvan, tavoiteltavien muutosten kiireellisyyden vuoksi asiassa ei ollut myöskään mahdollista jättää kirkollisveroprosentin alentamista vapaaehtoisesti noudatettavien suositusten varaan.

5.3 Hautausmaksujen porrastaminen

Eräässä lausuntopalautteessa ehdotettiin hautaustoimilain muuttamista sen mahdollistamiseksi, että hautausmaksut voitaisiin porrastaa eri suuruisiksi sen perusteella, kuinka kauan vainaja oli ollut elämänsä aikana kirkon jäsen. Ehdotuksen taustalla oli ajatus siitä, että vainaja on kirkollisveroa maksamalla jo osallistunut hautaustoimen rahoitukseen.

Hautausmaksujen porrastaminen sen mukaan, kuinka kauan vainaja oli eläessään ollut kirkon jäsen, tarkoittaisi kirkkoon kuuluneiden ja kirkkoon kuulumattomien vainajien kohtelemista eri lailla heidän uskontonsa tai vakaumuksensa perusteella. Jotta tällainen erilainen kohtelu ei olisi syrjintää, sen tulisi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 11 §:n 1 momentin mukaan perustua lakiin, sillä tulisi olla hyväksyttävä tavoite ja keinojen tavoitteen saavuttamiseksi tulisi olla oikeasuhtaisia. Jatkovalmistelussa katsottiin kirkon jäsenten yhdenvertaisuuden turvaamisen olevan sinänsä yleisesti hyväksyttävä tavoite. Maksujen porrastamista oikeasuhtaisempana tapana turvata kirkon jäsenten yhdenvertainen kohtelu suhteessa kirkkoon kuulumattomiin pidettiin kuitenkin sitä, että valtio pidättyy puuttumasta täysimääräisesti kohdassa 1.1 todettuun, ansiotulovähennyksen poistamisesta ja sosiaaliturvarahastojen kanavointiratkaisusta aiheutuvaan kirkollisverotuoton poikkeuksellisen suureen kasvuun.

6 Lausuntopalaute

6.1 Johdanto

Luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 24.6.–29.8.2025, jossa annettiin kolme lausuntoa.

6.2 Suomen evankelis-luterilainen kirkko

Evankelis-luterilaisen kirkon mukaan kirkon yhteiskunnallisten tehtävien valtion rahoituksen vähentäminen ehdotetulla tavalla johtaisi epätarkoituksenmukaiseen ja syrjivään lopputulokseen. Kirkkohallitus pitää esitystä moitittavana erityisesti siksi, että julkisen vallan tulisi perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Jatkovalmistelussa täydennettiin esityksen suhdetta perustuslakiin (kohta 11.1).

Kirkkohallitus toteaa, ettei kirkollisverotuoton kasvulla voida perustella kirkon yhteiskunnallisten tehtävien valtion rahoituksen vähentämistä, koska kirkollisverotuotolla ja valtion rahoituksella on eri rahoituskohteet. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja täydennettiin kirkollisveron käyttötarkoitusta koskevilta osin (kohta 2.1.2 Kirkollisvero).

Kirkkohallitus toteaa, että lakisääteisistä tehtävistä ja erityisesti hautaustoimen tehtävistä aiheutuvien kustannusten kattaminen maksukorotuksin koetaan seurakunnissa ongelmalliseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että maksujen muuttamista koskevien päätösten tekeminen kuuluu kirkon toimivaltaan, eikä valtiolla ole siten mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan.

Kirkkohallitus katsoo, ettei esityksessä ole otettu riittävällä tavalla huomioon hautaustoimen maksujen korotusten vaikutuksia julkiseen talouteen. Kirkkohallituksen arvion mukaan korotukset johtaisivat siihen, että kuolinpesät hakisivat enenevässä määrin täydentävää toimeentulotukea hautauskulujen kattamiseen ja tällä olisi välillisiä vaikutuksia hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin talouteen. Jatkovalmistelussa katsottiin, ettei esityksellä ole välillisestikään olennaisia vaikutuksia hyvinvointialueiden tai Helsingin kaupungin talouteen. Kyse ei ole uuden tehtävän antamisesta hyvinvointialueille tai Helsingin kaupungille, minkä lisäksi täydentävää toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on ollut vuodesta 2020 alkaen laskussa.

Kirkkohallitus kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, että vaikka valtakunnan tasolla kaikista vuonna 2024 haudatuista vainajista lähes 83 % olikin evankelis-luterilaisen kirkon jäseniä, kirkon jäsenten osuus haudatuista vaihtelee paikkakuntaakohtaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että päätösvalta kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin myönnettävän valtion rahoituksen jakoperusteista kuuluu kirkkolain 5 luvun 2 §:n mukaan

kirkolliskokoukselle. Jakoperusteita on muutettu 2025 alkaen niin, että rahoituksen jakamisessa otetaan huomioon myös seurakuntatalouden alueelle haudattujen henkilöiden määrä.

Kirkkohallitus katsoo, että esityksestä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Jatkovalmistelussa hallitus katsoi, ettei esityksellä ole sellaisia valtiosääntöoikeudellisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista.

6.3 Suomen ortodoksinen kirkko

Ortodoksinen kirkko katsoo, että ehdotettu vähennys kirkolle myönnettävään valtionavustukseen olisi kohtuuton ja epäoikeudenmukainen ja että se vaikuttaisi kielteisesti kirkon perustoiminnan edellytyksiin. Kirkko arvioi, että ortodoksien määrä Suomessa on huomattavasti suurempi kuin rekisteriin perustuva jäsenmäärä, mikä kuormittaa seurakuntia. Kirkon lausunnossa todetaan kirkon hoitavan myös monia yhteiskunnallisia tehtäviä, kuten ihmisten henkistä ja hengellistä hyvinvointia, väestökirjanpitoa ja hautaamista. Kirkko kiinnittää huomiota myös siihen, että sillä on Suomessa kanoninen yksinoikeus ortodoksiseen toimintaan ja että sen olemassaolo kanonisesti ja toiminnallisesti yhtenäisenä kirkkona vahvistaa koko Suomen etua. Kirkko katsoo, että ortodoksisen kirkon pienempi koko asettaa sen haavoittuvampaan asemaan suurempiin toimijoihin nähden. Jatkovalmistelussa esityksen suhdetta perustuslakiin täydennettiin myös ortodoksisen kirkon osalta (kohta 11.1.2 Ortodoksinen kirkko).

6.4 AKI-liitot ry

AKI-liitot ry ei kannata esitettyjä leikkauksia, vaan katsoo, että julkista taloutta tulisi tasoittaa kirkkojen rahoitukseen kohdistettavien leikkausten sijaan veronkorotuksin. AKI-liitot ry vaatii, että jos rahoitusta vähennetään, esitykseen liitetään tasapainoittavia toimia. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kuten kohdasta 9 Toimeenpano ja seuranta ilmenee, kirkollisverotuoton kehitystä on tarkoitus seurata ja ryhtyä tarvittavissa korjaaviin toimenpiteisiin, jos tuotto ei kasvakaan odotetussa määrin.

AKI-liitot ry katsoo, että kirkollisverotuotoilla ei ole mitään tekemistä kirkkojen yhteiskunnallisten tehtävien kanssa ja että kirkollisverokertymän muutoksia koskevat perustelut tulisi siten poistaa esityksestä. Vaihtoehtoisesti AKI-liitot ry katsoo, että hautausvoimilakia tulisi muuttaa siten, että hautausmaksut olisi mahdollista porrastaa sen perusteella, kuinka kauan vainaja oli elämänsä aikana ollut kirkon jäsen. Esityksen perusteluja on täsmennetty kirkollisverojen käytön ja kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin saaman valtion rahoituksen välisen suhteen selventämiseksi. Esityksen kappaleeseen 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot lisättiin uusi kohta, joka koskee hautausmaksujen porrastamista.

AKI-liitot ry katsoo, että yhteiskunnallisten tehtävien rahoitusvastuu siirtyisi esityksen myötä väliaikaisesti yksityisille, ja toteaa, että tätä tulisi kuvata kattavammin esityksen vaikutusarvioinneissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, ettei esityksellä ole tarkoitus siirtää kirkon yhteiskunnallisten tehtävien rahoitusvastuuta yksityisille.

Myös AKI-liitot ry katsoo, että esityksestä tulisi pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Jatkovalmistelussa hallitus katsoi, ettei esityksellä ole sellaisia valtiosääntöoikeudellisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin

2 §. Pykälän 2 momentissa säädetään evankelis-luterilaiselle kirkolle hautaustoimeen, väestökirjanpitoon sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon liittyviin, laissa säädettyihin tehtäviin myönnettävästä valtion rahoituksen määrästä. Rahoituksen tasoksi säädettiin 1.1.2025 alkaen 105 030 000 euroa. Pykälän 2 momentin mukaan rahoituksen määrää korotetaan vuosittain kuluttajahintaindeksin mukaista yleisen hintatason muutosta vastaavasti. Pykälän 3 momentissa säädetään evankelis-luterilaiselle kirkolle myönnettävän valtion rahoituksen määrän määräaikaisesta poikkeuksesta. Pykälän 3 momentin mukaan rahoituksen korotusta laskettaessa kuluttajahintaindeksin noususta vähennetään vuosina 2026 ja 2027 yksi prosenttiyksikkö. Momenttiin ehdotetaan lisättävän, että lisäksi tästä määrästä vähennetään kumpanakin vuonna 9 800 000 euroa.

7.2 Laki ortodoksisesta kirkosta

119 §. Pykälässä säädetään ortodoksisen kirkon kirkollishallituksen, hiippakuntahallinnon ja ortodoksisen seminaarin ylläpidon siirtymisestä valtiolta kirkolle. Pykälän 2 momentissa säädetään ortodoksiselle kirkolle myönnettävästä valtionavustuksesta. Määrärahan tasoksi asetettiin 1.1.2025 alkaen 2 382 000 euroa. Määrärahaa korotetaan vuosittain kuluttajahintaindeksin mukaista yleisen hintatason muutosta vastaavasti. Pykälän 3 momentin mukaan avustuksen korotusta laskettaessa kuluttajahintaindeksin noususta vähennetään vuosina 2026 ja 2027 yksi prosenttiyksikkö. Momenttiin ehdotetaan lisättävän, että lisäksi tästä määrästä vähennetään kumpanakin vuonna 200 000 euroa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2026.

9 Toimeenpano ja seuranta

Hallitus on sitoutunut seuraamaan 1.1.2025 voimaan tulleiden ansiotulovähennyksen poiston ja työttömyysvakuutusmaksun alenemisen vaikutusta kirkollisverotuoton määrään (HE 113/2024 vp, s. 14). Tarkastelu tehdään vuoden 2025 verotusta koskevien tietojen pohjalta vuonna 2026 ja huomioidaan tämän jälkeen valmisteltavissa talousarvioesityksissä. Lisäksi hallitus laatii selvityksen valtion rahoituksen suhteesta evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin sekä ortodoksiselle kirkolle myönnettävän valtionavustuksen suhteesta ortodoksisen kirkon toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Selvitys tehdään opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä, ja selvityksessä kuullaan evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon edustajia. (HE 113/2024 vp, s. 14 ja pääministeri Petteri Orpon hallituksen puoliväliriihen pöytäkirjamerkinnot, 23.4.2025). Selvityksen laatiminen on tarkoitus aloittaa syksyllä 2025.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys liittyy talousarvion momentteihin 29.01.51 (avustukset kirkolliseen ja uskonnolliseen toimintaan, kiinteä määräraha) ja 29.01.52 (valtion rahoitus evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin, arviomääräraha).

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Suhde perustuslakiin

Ehdotus on merkityksellinen erityisesti uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esitys on merkityksellinen myös evankelis-luterilaisen kirkon erityisen valtiosääntöoikeudellisen aseman näkökulmasta.

Perustuslain 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Pykälän 2 momentin mukaan uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Suomi on myös sitoutunut noudattamaan Euroopan ihmisoikeussopimusta (SopS 63/1999), jonka 9 artiklassa on sovittu ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaudesta. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin menoin. Artiklan 2 kohdassa on sovittu uskonnonvapauden rajoittamisesta. Sen mukaan henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään antanut sopimusvaltioille melko laajan harkinnanvallan uskonnonvapautta koskeissa asioissa.

Uskonnonvapauteen liittyy kiinteästi perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp, PeVL 7/2005 vp, PeVL 28/2004 vp). Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi uskonnon tai vakaumuksen perusteella. Syrjinnän kiellosta seuraa muun ohella julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä tällaisen perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen katsottiin vaativan usein julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi oikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75). Intressipunninnan avulla määritetään yksittäistapauksellisesti toimet, joihin valtion on ryhdyttävä tai joihin se voi ryhtyä. Keskeisiin keinoihin toteuttaa turvaamisvelvollisuutta kuuluu muun muassa taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

11.1.1 Evankelis-luterilainen kirkko

Evankelis-luterilaisella kirkolla on perustuslain 76 §:ään ja kirkkolakiin perustuva erityisasema Suomessa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että perustuslain 6 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan käyttöön kohdistuu velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia (PeVM 10/2002 vp). Evankelis-luterilaisen kirkon oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti erityinen asema Suomessa ei siten sinänsä ole perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä syy kohdella mainittuun kirkkoon kuuluvia eri tavoin kuin muita (ks. PeVL 37/2014 vp).

Evankelis-luterilaisen kirkon osalta ehdotetun lakimuutoksen merkitys uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle riippuisi keskeisesti siitä, millä tavalla seurakunnat ja seurakuntayhtymät reagoisivat yhteiskunnallisia tehtäviään koskevan valtion rahoitusosuuden vähenemiseen.

Kirkkolain säännökset ohjaavat seurakuntia ja seurakuntayhtymiä toimimaan tavalla, jossa hautaustoimen kustannukset jakautuisivat yhteiskunnallisten tehtävien osalta yhdenvertaisesti kaikille hautaustoimen palveluja käyttäville riippumatta siitä, ovatko nämä olleet eläessään kirkon jäseniä vai eivät. Jos valtion rahoituksen osuus hautaustoimea koskevien yhteiskunnallisten tehtävien kustannusten kattamisesta pienenisi, seurakunnissa ja seurakuntayhtymissä tulisi arvioitavaksi, edellyttäisikö julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen muutoksia esimerkiksi hautaustoimesta perittäviin maksuihin. Maksuista päättäminen kuuluu seurakunnissa kirkkovaltuuston ja seurakuntayhtymissä yhteisen kirkkovaltuuston tehtäviin. Kirkon julkisoikeudellinen asema huomioon ottaen kirkkovaltuustoilla ja yhteisillä kirkkovaltuustoilla on perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu velvollisuus turvata yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden toteutuminen myös hautaustoimen maksuperusteista päätettäessä.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi rahoituslakia koskevassa mietinnössään (HaVM 37/2014 vp), että koska valtion rahoitus ei kata kaikkia evankelis-luterilaisen kirkon hoidettavaksi säädettyistä yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvia kustannuksia, kirkon jäsenet joutuvat vastaamaan osaltaan myös kirkkoon kuulumattomien lakisääteisten palvelujen kustannuksista. Valiokunta piti perusteltuna selvittää tätä asiaa. Valiokunta on toistanut näkemyksensä selvityksen tarpeellisuudesta mietinnössään HaVM 23/2016 vp ja HaVM 5/2023 vp.

Kirkkohallituksen mukaan vuonna 2024 haudatuista henkilöistä lähes 83 prosenttia oli evankelis-luterilaisen kirkon jäseniä. Koska valtaosa seurakuntien ylläpitämille hautausmailla haudatuista vainajista kuului eläessään kirkkoon, ei valtion rahoituksen supistumisen kompensointi kirkollisverotuotollakaan näyttäisi muodostavan ongelmaa perusoikeuksien näkökulmasta. Hallitus on kuitenkin päättänyt laatia selvityksen valtion rahoituksen suhteesta evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin (ks. kohta 9 Toimeenpano ja seuranta).

11.1.2 Ortodoksinen kirkko

Ortodoksisen kirkon osalta esitykseen ei liity vastaavia yhdenvertaisuuden turvaamiseen liittyviä näkökohtia kuin evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisten tehtävien valtion rahoitukseen. Ortodoksiselle kirkolle vuosittain myönnettävällä valtionavustuksella ei ole tarkoitus kattaa koko väestölle kohdennettujen yhteiskunnallisten tehtävien kustannuksia, vaan tukea kirkon omaa toimintaa. Avustuksen määrä on historiallisista syistä ollut suurempi kuin rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettävien toiminta-avustusten (520 000 euroa) määrä yhteensä, ja näin olisi myös ehdotetun lakimuutoksen jälkeen. Avustusmäärän pienentäminen ei rajoita ortodoksisen kirkon jäsenten uskonnonvapautta eikä aseta heitä heidän uskontonsa perusteella eri asemaan. Hallitus on kuitenkin päättänyt laatia selvityksen myös ortodoksiselle kirkolle myönnettävän valtionavustuksen suhteesta avustuksen perusteena olleisiin kustannuksiin (ks. 9 Toimeenpano ja seuranta).

11.1.3 Yhteenveto

Kokonaisarviona hallitus katsoo, että evankelis-luterilaisen kirkon valtion rahoituksen ja ortodoksisen kirkon valtionavustuksen määrän muuttamista koskevat lakiehdotukset eivät muodostu uskonnonvapautta tai yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn kannalta

ongelmallisiksi. Esityksellä pyritään edistämään uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla tilanteessa, jossa julkista taloutta on välttämätöntä tasapainottaa hyvinvointiyhteiskunnan ja sen palveluiden turvaamiseksi sekä nykyisille että tuleville sukupolville.

11.2 Säättämisjärjestys

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

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
muutetaan valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin
tehtäviin annetun lain (430/2015) 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 837/2024,
seuraavasti:

2 §

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään rahoituksen korottamisesta, rahoitusta korotetaan
vuosina 2026 ja 2027 vuosittain määrällä, joka vastaa kuluttajahintaindeksin nousua
vähennettynä yhdellä prosenttiyksiköllä. Lisäksi tästä määrästä vähennetään kumpanakin
vuonna 9 800 000 euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

2.

Laki

ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 119 §:n 3 momentti, sellaisena
kuin se on laissa 838/2024, seuraavasti:

119 §

*Kirkollishallituksen, hiippakuntahallinnon ja ortodoksisen seminaarin ylläpidon siirtyminen
kirkolle*

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään, määrärahaa korotetaan vuosina 2026 ja 2027
vuosittain määrällä, joka vastaa kuluttajahintaindeksin nousua vähennettynä yhdellä
prosenttiyksiköllä. Lisäksi tästä määrästä vähennetään kumpanakin vuonna 200 000 euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 22.9.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Opetusministeri Anders Adlercreutz

1.

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain (430/2015) 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 837/2024, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään rahoituksen korottamisesta, rahoitusta korotetaan vuosina 2026 ja 2027 vuosittain määrällä, joka vastaa kuluttajahintaindeksin nousua vähennettynä yhdellä prosenttiyksiköllä.

2 §

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään rahoituksen korottamisesta, rahoitusta korotetaan vuosina 2026 ja 2027 vuosittain määrällä, joka vastaa kuluttajahintaindeksin nousua vähennettynä yhdellä prosenttiyksiköllä. *Lisäksi tästä määrästä vähennetään kumpanakin vuonna 9 800 000 euroa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 119 §:n 3 momentti, sellaisena
kuin se on laissa 838/2024, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

119 §

119 §

*Kirkollishallituksen, hiippakuntahallinnon ja
ortodoksisen seminaarin ylläpidon
siirtyminen kirkolle*

*Kirkollishallituksen, hiippakuntahallinnon ja
ortodoksisen seminaarin ylläpidon
siirtyminen kirkolle*

—————
Poiketen siitä, mitä 2 momentissa
säädetään, määrärahaa korotetaan vuosina
2026 ja 2027 vuosittain määrällä, joka vastaa
kuluttajahintaindeksin nousua vähennettynä
yhdellä prosenttiyksiköllä.

—————
Poiketen siitä, mitä 2 momentissa
säädetään, määrärahaa korotetaan vuosina
2026 ja 2027 vuosittain määrällä, joka vastaa
kuluttajahintaindeksin nousua vähennettynä
yhdellä prosenttiyksiköllä. *Lisäksi tästä
määrästä vähennetään kumpanakin vuonna
200 000 euroa.*

—————
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*