

Asia: OM 60/08/2013

## **AHVENANMAAN ITSEHALLINNON KEHITTÄMINEN – AHVENANMAA-KOMITEAN 2013 LOPPUMIETINTÖ**

### Lausuntopyyntö

#### **1 luku Ahvenanmaan itsehallinto**

Kirkkohallitus pitää esityksen tavoitteita ja ehdotetun lain tarkoitusta tarkoituksenmukaisina.

--

Kyrkostyrelsen anser propositionens mål och den föreslagna lagen var ändamålsenliga.

#### **2 luku Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus**

Esityksessä ehdotetaan terminologista muutosta, jossa luovuttaisiin nimityksestä Ahvenanmaan maakunta. Siten ehdotuksessa käytetään itsehallintoalueesta vain lyhyesti nimitystä Ahvenanmaa ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen nimi muuttuisi Ahvenanmaan hallitukseksi (ehdotetut 5 ja 12 §). Tämä aiheuttaa muutospaineita myös kirkkolainsäädäntöön.

Kirkkolain (1054/1993) 3 luvun 5 §:ssä on viitattu Ahvenanmaan maakunnan alueella sijaitseviin seurakuntiin sekä 14 luvun 5 a ja 5 b §:ssä, jotka koskevat kirkollista rakennussuojelua, on Ahvenanmaan maakunnan hallitus nimetty lausunnonantajaksi. Lisäksi kirkon vaalijärjestyksen (416/2014) 75 §:ssä on säädetty siitä, miten hiippakuntavaltuuston ahvenanmaalaisen maallikkojäsenen ja kirkolliskokouksen ahvenanmaalaisen maallikkoedustajan ehdokasasettelu tapahtuu Ahvenanmaan maakunnan seurakunnista. Sen sijaan kirkkolain 20 luvun 1 §:ssä, jossa on turvattu se, että kirkon ylimmässä päättävässä elimessä on aina Ahvenanmaan maallikkoedustaja, on käytetty termiä "Ahvenanmaan seurakunnat".

Aloiteoikeus kirkkolain muuttamiseen mainituilta osin kuuluu kirkolliskokoukselle. Kirkkohallitus ei näe estettä kirkkolain muutoksiin tältä osin.

--

I propositionen föreslås att terminologin ändras så att man avstår från den nuvarande benämningen landskap i anslutning till Åland. I förslaget används kort och gott benämningen Åland för självstyrelseområdet och namnet Ålands landskapsregering har ändrats till Ålands regering (5 och 12 § i förslaget). Detta föranleder behov av ändringar även i den kyrkliga lagstiftningen.

I kyrkolagen (1054/1993) 3 kap. 5 § hänvisas till församlingar i landskapet Åland och i 14 kap. 5 a och 5 b §, som gäller kyrkligt byggnadsskydd, anges Ålands landskapsregering som utlåtandeinstans. I 75 § i valordningen för kyrkan (416/2014) bestäms hur kandidatuppställningen sker vid val av lekmannamedlem av stiftsfullmäktige och lekmannaombud till kyrkomötet från församlingarna i landskapet Åland. I 20 kap. 1 § i kyrkolagen, som tryggar att det i kyrkans högsta beslutande organ alltid finns en åländsk lekmanrepresentant, används däremot termen "församlingarna på Åland".

Kyrkomötet är den instans som har initiativrätt till dessa ändringar i kyrkolagen. Kyrkostyrelsen ser inget hinder för att kyrkolagen ändras till dessa delar.

### **3 luku Ahvenanmaan kotiseutuoikeus**

-

### **4 luku Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta**

-

### **5 luku Lainsäädäntö**

**- lausunnonantajista viranomaistahoja pyydetään oman hallinnonalansa näkökulmasta arvioimaan 26, 28 ja 30 §:n toimivaltuetteloissa lueteltujen toimivalta-alojen otsikointia ja niiden perusteluja, ovatko ne oikeita ja riittäviä, mitä täydennyksiä tarvittaisiin? Ovatko niissä käytetyt juridiset käsitteet ajan tasalla ja oikeita?- lausunnonantajista viranomaistahoja pyydetään oman hallinnonalansa näkökulmasta arvioimaan yleisellä tasolla lakiehdotuksen 28 §:n hallinnollisia, taloudellisia ja muita vaikutuksia, jotta näistä voitaisiin kertoa laajemmin hallituksen esityksessä.**

Voimassaolevan itsehallintolain mukaan kirkkolakia ja muita uskonnollisia yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö kuuluu valtakunnan lainsäädäntövallan alaan. Ehdotetun 30 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan kirkkolaki ja muu uskonnollisia yhdyskuntia koskeva eduskunnalle kuuluva lainsäädäntövalta voitaisiin siirtää Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Suomen perustuslain 11 §:n uskonnon- ja omantunnon vapaudesta on katsottu turvaavan kirkolle uskonnollisena yhdyskuntana tietynasteisen sisäisen autonomian. Lisäksi perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaisissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista.

Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolla on siten yksinomainen aloitevalta kirkkolain säätämiseksi, muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Lisäksi kirkkolaisissa on säädetty, että kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä.

Ehdotettu säännös siitä, että kirkkolaki voitaisiin siirtää maakunnan lainsäädäntövallan alaan johtaisi ristiriitaan perustuslain 76 §:ään perustuvan kirkkolain säätämisyjärjestyksen kanssa. Perustuslakiin pohjautuvan kirkkolain säätämisyjärjestyksen turvaamiseksi kirkkolaki tulisi edelleen säilyttää myös ehdotetussa itsehallintolaissa eduskunnan lainsäädäntövallassa eli se tulisi mainita ehdotetussa 26 §:ssä. Lisäksi on otettava huomioon, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaki on valtakunnallinen laki, joka koskee koko kirkkoa ja ohjaa sen viranomaisten toimintaa niin Manner-Suomessa kuin Ahvenanmaallakin. Ehdotetun 26 §:n perusteluissa on todettu, että säännöksen luettelo tarkoittaa sellaisia asioita, joista voidaan ennakoita, ettei niitä tulla siirtämään itsehallinnolle. Kirkkohallituksen mielestä kirkkolaki kuuluu tähän kategoriaan.

Ehdotetun 30 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat verot- ja veronluontoiset maksut, jotka eivät itsehallintolain säännösten nojalla kuulu maakuntapäivien toimivaltaan, voitaisiin siirtää Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kirkollisverosta on säädetty kirkkolain lisäksi laissa evankelis-luterilaisten seurakuntien jäsenten velvollisuudesta suorittaa veroa seurakunnalle (1013/2012). Laki kuten kirkkolakikin on valtakunnallinen ja koee sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaalla sijaitsevien seurakuntien jäseniä. Tästä syystä kirkkohallitus ei pidä mahdollisena, että lakia voitaisiin siirtää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Kirkkohallitus huomauttaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietinnöstä oli todettu, että olisi syytä selvittää, onko verotustoimivallan siirtoa koskevilla ehdotuksilla vaikutuksia kirkollisveron kantoon. Tämä vaikutusarviointi puuttuu edelleen, ja komiteamietinnön pohjalta ei myöskään tällaista arviointia voi tehdä.

Kirkkohallitus haluaa myös huomauttaa, että kirkkolain lainsäädäntövallasta ja kirkon verotusoikeudesta säätäminen koskee kirkon ja valtion välisiä suhteita. Kirkkolain 20 luvun 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan kirkolliskokouksen tehtävänä on antaa lausuntoja valtioneuvostolle kirkon ja valtion suhdetta koskevissa merkittävässä kysymyksissä. Lausuntopyyntöä aikataulusta johtuen asian käsitteleminen kirkolliskokouksessa ei ollut tällä lausuntokierroksella mahdollista. Kirkkohallitus kuitenkin edellyttää, että valmistelua jatkava ministeriö tulee varaamaan kirkolliskokoukselle tilaisuuden antaa lausuntonsa asiasta. Samoin kirkkohallitus edellyttää, että esityksen vaikutusarviointia parannetaan esimerkiksi yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan jää voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelua maakunnassa koskeva lainsäädäntö. Tältä osin kirkkohallitus huomauttaa, että kirkollisten rakennusten suojelusta on säädetty kirkkolaisissa.

--

Enligt den gällande självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om kyrkolagen och annan lagstiftning om religionssamfund. Enligt 30 § 1 mom. 21 punkten i förslaget ska riksdagens lagstiftningsbehörighet i fråga om kyrkolagen och annan lagstiftning om religionssamfund kunna överföras på lagtinget genom enkel lagstiftningsordning

Religions- och samvetsfrihetsparagrafen, 11 §, i Finlands grundlag har ansetts garantera kyrkan som religionssamfund en viss intern ekonomi. Dessutom finns i kyrkolagen, med stöd av 76 § i Finlands grundlag, bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den gäller det som särskilt bestäms i kyrkolagen. Enligt 2 kap. 2 § i kyrkolagen har kyrkan ensamrätt att föreslå kyrkolag i allt som rör kyrkans egna angelägenheter, även ändring och upphävande av kyrkolag. Kyrkans förslag läggs fram av kyrkomötet. Kyrkan har därmed exklusiv initiativrätt för stiftande, ändring och upphävande av kyrkolag. Vidare har republikens president och riksdagen enligt kyrkolagen till uppgift att pröva och stadfästa kyrkomötets förslag.

Den föreslagna bestämmelsen om att kyrkolagen skulle kunna överföras till landskapets lagstiftningsbehörighet står i konflikt med kyrkolagens lagstiftningsordning som bestäms i 76 § i grundlagen. För att trygga den lagstiftningsordning för kyrkolagen som fastställs i grundlagen bör man även i förslaget till ny självstyrelselag inkludera kyrkolagen i den förteckning över riksdagens lagstiftningsbehörighet som finns i förslagets 26 §. Man bör också beakta att kyrkolagen för Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland är en nationell lag som gäller hela kyrkan och styr dess myndighetsverksamhet såväl i riket som på Åland. I motiveringen till förslagets 26 § konstateras att förteckningen avser sådana angelägenheter som man kan förutse att inte kommer att överföras till självstyrelsen. Kyrkostyrelsen anser att kyrkolagen hör till denna kategori.

Enligt 30 § 1 mom. 3 punkten i förslaget ska riksdagens lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter av skattenatur som inte enligt bestämmelserna i självstyrelselagen hör till lagtingets behörighet kunna överföras på lagtinget genom enkel lagstiftningsordning. Bestämmelser om kyrkoskatten finns förutom i kyrkolagen även i lagen om skyldighet för medlemmar i evangelisk-lutherska församlingar att betala skatt till församlingen (1013/2012). Denna lag är liksom kyrkolagen nationell lag och gäller medlemmar i församlingar såväl i riket som på Åland. Kyrkostyrelsen anser det därför inte vara möjligt att överföra lagen till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Kyrkostyrelsen påpekar att undervisnings- och kulturministeriet i sitt utlåtande om Ålandskommitténs delbetänkande 2013 konstaterat att det finns skäl att utreda huruvida överföringen av beskattningsbehörigheten påverkar uttaget av kyrkoskatt. Denna bedömning av verkningarna saknas fortsättningsvis och en sådan bedömning kan inte heller göras utifrån kommittébetänkandet.

Kyrkostyrelsen vill också påpeka att lagstiftning om kyrkolagens lagstiftningsbehörighet och kyrkans beskattningsrätt berör förhållandet mellan kyrkan och staten. Enligt 20 kap. 7 § 2 mom. 4 punkten i kyrkolagen har kyrkomötet i uppgift att avge utlåtanden till statsrådet i betydande frågor som gäller kyrkans förhållande till staten. Till följd av tidsschemat för begäran om utlåtande har det inte varit möjligt att inom ramen för denna remissrunda behandla ärendet i kyrkomötet. Kyrkostyrelsen förutsätter dock att det ministerium som fortsätter beredningen ger kyrkomötet möjlighet att yttra

sig i ärendet. Likaså förutsätter Kyrkostyrelsen att bedömningen av propositionens verkningar förbättras till exempel i samarbete med finansministeriet.

Inom lagtingets lagstiftningsbehörighet kvarstår på motsvarande sätt som i den gällande lagstiftningen bestämmelser om skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet. I fråga om detta område påpekar Kyrkostyrelsen att skyddet av kyrkliga byggnader regleras i kyrkolagen.

## 6 luku Tuomiovalta

Muutoksenhausta kirkon viranomaisen tekemään päätökseen sekä toimivaltaisesta hallintotuomioistuimesta on säädetty kirkkolain 24 luvussa.

--

Bestämmelser om sökande av ändring i beslut som fattats av en kyrklig myndighet samt om behörig förvaltningsdomstol finns i 24 kap. i kyrkolagen.

## 7 luku Hallinto

Ehdotetun 47 §:n mukaan Ahvenanmaan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto ennen kirkollisen viranomaisten Ahvenanmaalla sijaitsevassa arkistossa olevien asiakirjojen hävittämistä koskevan päätöksen tekemistä. Säännös vastaa voimassa olevaa sääntelyä, mutta sen on katsottava olevan ristiriidassa kirkkolain kanssa. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan arkiston omistaa kyseinen seurakunta. Seurakunnan arkistoon kuuluvia asiakirjoja voidaan kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston suostumuksella tallettaa arkistolaitokseen, mutta tällöinkin kyseiset asiakirjat pysyvät edelleen kirkkolain 16 luvun 12 §:n mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän omistuksessa.

Kirkkohallitus myös toteaa, että arkistohallinnon voidaan katsoa olevan osa perustuslain 76 §:n 1 momentin turvaamaa kirkkolain alaa. Tästä syystä kirkollisten arkistojen hävittämisestä säättäminen Ahvenanmaan itsehallintolaissa ja toimivallaan antaminen Ahvenanmaan hallitukselle olisi ristiriidassa perustuslain 76 §:n kanssa.

---

I förslaget 47 § sägs att Ålands regering ska begära utlåtande av behörig riksmyndighet innan beslut fattas om utgällning av handlingar ur kyrkliga myndigheters arkiv på Åland. Bestämmelsen motsvarar gällande lagstiftning, men bör anses stå i strid med kyrkolagen. En evangelisk-luthersk församlings arkiv ägs av församlingen i fråga. Handlingar som hör till en församlings arkiv kan med kyrkofullmäktiges eller församlingsrådets medgivande deponeras hos arkivverket, men handlingarna förblir enligt 16 kap. 12 § församlingens eller den kyrkliga samfällighetens egendom.

Kyrkostyrelsen konstaterar också att arkivförvaltningen kan anses ingå i kyrkolagens behörighetsområde som tryggas i 76 § i mom. i grundlagen. Därmed strider det mot 76 § i grundlagen om man i Ålands självstyrelselag tar in bestämmelser om utgallring av arkiv och därtill hörande behörighet för Ålands regering.

## **8 luku Aloite, neuvottelu, kuuleminen, virka-apu ja toimivaltariidat**

-

## **9 luku Ahvenanmaan talous**

-

## **10 luku Kansainväliset velvoitteet**

-

## **11 luku Euroopan unionin asiat**

-

## **12 luku Virkakieli ja kielelliset oikeudet**

Ehdotetun 86 §:n 3 momentin mukaan, mitä itsehallintolaissa säädetään valtionhallinnossa käytettävästä kielestä, koskee soveltuvin osin myös evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisia, mikäli kirkkolaista ei johdu muuta. Kirkkohallituksen mielestä on hyvä, että säännöksessä on huomioitu kirkkolain erityisasema suhteessa ehdotettuun itsehallintolakiin.

Kirkon hallinnollisesta ja kielellisestä jaosta on säädetty kirkkolain 3 luvussa. Mainitun luvun 5 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan alueella seurakunnat ovat yksikielisiä ja siten ruotsinkielisiä. Luvun 6 §:n perusteella seurakunnat kuuluvat Porvoon hiippakuntaan, jonka enemmistön kieli on ruotsi. Lisäksi luvussa on säädetty kirkollishallinnossa noudatettavista kielilain säännöksistä (kirkkolain 3 luvun 8 §).

Lisäksi kirkkolain 4 luvun 4 §:ssä on säädetty seurakunnan toiminnassa käytettävästä kielestä. Säännös edellyttää, että jumalanpalveluksia ja muita toimituksia on tarpeen mukaan järjestettävä sekä suomen- tai ruotsinkielisen että muun vähemmistön kielellä. Lisäksi säädetään muun muassa, että kirkon jäsenellä on oikeus saada häntä koskevat yksityiset kirkolliset toimitukset äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

---

Bestämmelserna i självstyrelselagen ska enligt 86 § 3 mom. i förslaget i tillämpliga delar gälla även för den evangelisk-lutherska kyrkans myndigheter, om inte något annat följer av kyrkolagen. Kyrkostyrelsen anser det vara bra att man i bestämmelsen har beaktat kyrkolagens särställning i förhållande till den föreslagna självstyrelselagen.

Bestämmelser om kyrkans administrativa och språkliga indelning finns i 3 kap. i kyrkolagen. Enligt kapitlets 5 § är församlingarna i landskapet Åland enspråkiga och därmed svenskspråkiga. Med stöd av kapitlets 6 § hör församlingar i vilka majoritetsspråket är svenska till Borgå stift. I kapitlet finns också bestämmelser om vilka bestämmelser i språklagen som ska iakttas i den kyrkliga förvaltningen (3 kap. 8 § i kyrkolagen).

I 4 kap. 4 § i kyrkolagen finns dessutom bestämmelser om vilket språk som ska användas i församlingens verksamhet. Bestämmelsen förutsätter att gudstjänster och andra förrättningar vid behov anordnas såväl på den finskspråkiga eller den svenskspråkiga minoritetens som på någon annan minoritets språk. Det föreskrivs också att en medlem av kyrkan har rätt att få de enskilda kyrkliga förrättningar som gäller honom själv utförda på sitt modersmål, finska eller svenska.

### **13 luku Erityisiä säännöksiä**

-

### **14 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

-

### **Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen**

Kirkkohallitus pitää puutteena sitä, ettei luvussa ole lainkaan tarkasteltu ehdotetun itsehallintolain suhdetta perustuslain 11 ja 76 §:ään.

---

Kyrkostyrelsen ser det som en brist att den föreslagna självstyrelselagens förhållande till grundlagens 11 och 76 § inte alls behandlas i kapitlet.

### **Yleisperustelut (Nykytila ja sen arviointi, Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, Esityksen vaikutukset, Hallituksen esityksen valmistelu)**

-

### **Muuta**

-

Pihlaja Pirjo  
Kirkkohallitus