

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Oikeusministeriölle

Kirkkohallitus pitää esityksen tavoitteita ja ehdotettua lakia pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisena. Esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi nykyisen itsehallintolain mukainen sääntelytapa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla kuuluvista asioista. Kirkkohallituksen mielestä ehdotetut selkeät ja tarkkarajaiset säännökset ovat tarkoituksenmukainen ratkaisu, jolloin toimivaltarajojen tulkinta on selkeää.

Kirkkohallitus kiinnittää kuitenkin lakiluonnoksessa huomiota seuraaviin seikkoihin:

Ahvenanmaan itsehallinto, maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

Esityksessä ehdotetaan terminologisia muutoksia kuten Ahvenanmaan maakunnan hallituksen uudeksi nimeksi ehdotetaan Ahvenanmaan hallitusta. Kirkkolaissa (652/2023) on joitakin viittauksia Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen. Kirkkohallitus ei näe estettä tällaiseen terminologiseen muutokseen, mutta ottaen huomioon kirkkolain säätämisyjärjestyksen toteaa, että termien muuttaminen kirkkolakiin saattaa viedä aikaa. Siten se esittää harkittavaksi, tulisiko nimikkeiden muutoksia koskeva säännös ottaa huomioon siirtymäsäännöksissä. Tällöin voisi esimerkiksi säätää: ”Mitä muussa laissa säädetään Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta, koskee tämän lain voimaan tultua Ahvenanmaan hallitusta.”

Kirkkoja koskeva erityislainsäädäntö

Lakiluonnoksessa esitetään 28 pykälän kohdassa 3, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan siirtää eduskunnalle kuuluvaa uskonnollisia yhteisöjä koskevaa lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalle pois lukien kirkkolakia, sekä kreikkalaisortodoksista kirkkoa ja katolista kirkkoa koskevaa lainsäädäntöä.

Kirkkohallitus huomauttaa, että Suomessa on Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva erityislaki, kirkkolaki (652/2023) ja Suomen ortodoksista kirkkoa koskeva erityislaki, laki ortodoksisesta kirkosta (985/2006). Suomessa ei ole katolista kirkkoa koskevaa erityislainsäädäntöä. Kirkkohallitus katsoo, että lakiluonnoksen 28 §:n 3 kohdassa oleva ehdotus, joka lainsäätämisen näkökulmasta rinnastaa katolisen kirkon Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja Suomen ortodoksiseen kirkkoon edellyttää vielä tarkastelua. Voimassa olevasta lainsäädännössä ei ole perusteita eriyttää katolinen kirkko lainsäädännölliseen erityisasemaan suhteessa muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin.

Kirkkohallitus huomauttaa myös, että kreikkalaisortodoksinen kirkko käsitteenä viittaa kreikkalaisortodoksiseen kirkkojen yhteisöön, jonka osa Suomen ortodoksinen kirkon on. Käsite kattaa kuitenkin myös muissa maissa toimivat kreikkalaisortodoksiset kirkot. Kirkkohallitus kehottaa, että lain jatkovalmistelussa käytetään Suomen ortodoksisesta kirkosta, joko sen virallista nimeä tai soveltuen viitataan kirkkoa koskevaan lakiin, eli lakiin Suomen ortodoksisesta kirkosta.

Kirkkohallitus suhtautuu kriittisesti siihen, että ehdotettu säädös johtaisi siihen, että Ahvenanmaalla olisi toimivalta säätää mainituin poikkeuksin uskonnollisia yhteisöjä koskeva lainsäädäntö muusta valtakunnasta poikkeavasti. Uskonnonvapauden käyttämisestä ja uskonnollisten yhdyskuntien perustamisesta ja toiminnasta säädetään pääosin uskonnonvapauslaissa (453/2003).

Uskonnonvapauslailla on uskonnonvapauden perusoikeuksien ydinalueelle ulottuvia vaikutuksia. Kirkkohallitus suhtautuu kriittisesti sellaiseen uskonnonvapautta koskevaan lainsäädäntöehdotukseen, jossa uskonnonvapauden käyttämistä koskevan lainsäädäntövalta pirstaloituu. Ahvenanmaan itsehallinto saattaa olla peruste tietyille tarkkarajaiselle poikkeukselle uskonnonvapauden soveltamisesta, mutta toimivalta säätää uskonnonvapauden perusoikeuden käyttämisestä tulee säilyä eduskunnalla.

Uskonnosta vapaa hautaustoimi, asiaan liittyvät käsitteet ja hautaustoimeen liittyvät muutokset lakiehdotuksessa

Lakiluonnoksen 5 luvun 25 §:n kohdassa 20 ehdotetaan, että maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluisi polttohautaus eli tuhkaaminen kuten voimassa olevassa itsehallintolaissa. Lakiehdotuksen 5 luvun 26 §:n kohdassa 45 ehdotetaan, että lainsäädäntövalta kuuluisi eduskunnalle hautaustoimen osalta paitsi 5 luvun 25 §:n kohdassa 20 ja 28 §:ssä mainituin poikkeuksin. Nämä poikkeukset olisivat tuhkaaminen, joka lakiluonnoksessa rinnastetaan polttohautauksen käsitteeseen ja uskonnosta vapaa hautaustoimi. Lakiehdotuksen 5 luvun 28 § kohdassa 4 ehdotetaan eduskunnalle kuuluva lainsäädäntövalta uskonnosta vapaasta hautaustoimesta siirrettäväksi Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Polttohautauksesta

Polttohautaus on vanhentunut termi tuhkaukselle. Termiin polttohautaus ei nimestä huolimatta sisälly varsinaista hautaamista eli tuhkan sijoittamista hautaan. Sen sijaan tuhkahautaus, tuhkan hautaaminen tai uurnanlasku tarkoittavat hautaamista. Kirkkohallitus huomauttaa, että vastoin lakiluonnoksen sanamuodosta (s.182) syntyvää käsitystä, Suomessa ei ole käytössä muita tuhkaamista vastaavia menetelmiä vainajan ruumiin käsittelymiseen kuin tuhkaaminen.

Voimassa olevassa Ahvenanmaan itsehallintolaissa termiä polttohautaus käytetään 4 luvun 18 §:n kohdassa 12 ja lakiluonnoksessa ehdotetaan polttohautaus termin käyttöä 5 luvun 25 §:n kohdassa 20. Lakiluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lainsäädäntövalta polttohautauksen yhteydessä koskee lupia polttohautausta ja krematorion perustamista varten sekä siihen liittyviä kysymyksiä. Tässä merkityksessä termillä polttohautaus viitataan selvästi tuhkaamiseen. Tuhkaamisessa ja siihen liittyvissä kysymyksissä valtakunnan yleisessä lainsäädännössä toimivaltaisena lupaviranomaisena toimii lupa- ja valvontavirasto.

Luonnoksessa todetaan, että koska toimivalta säättää polttohautaamisesta on jo nyt osoitettu Ahvenanmaalle, ei ole erityisen painavia syitä pitää hautaustoimea koskevaa lainsäädäntövaltaa edelleen eduskunnalla. Voimassa olevan itsehallintolain esitöissä todetaan, että maakunnalla on lainsäädäntövalta polttohautaamisen ja krematorion perustamisen sekä tähän liittyvien asioiden osalta. Polttohautaaminen tässä asiayhteydessä ymmärretään osana terveyden ja sairaanhoidon toimialaa (HE 73/90 s. 68.). Kirkkohallitus katsoo, että voimassa olevan itsehallintolain 18 pykälän 12 kohdassa maakunnalle osoitettu polttohautaamisen liittyvä lainsäädäntövalta tulee ymmärtää sen esitöiden perusteella krematoriotoiminnan ja tuhkaamiseen liittyvän toiminnan lainsäädäntövaltana.

Kirkkohallitus suosittelee korvaamaan termin polttohautaus termillä tuhkaaminen, jota käytetään muualla nykyisessä lainsäädännössä (hautaustoimilaki 7 luku, terveydensuojeluasetus 7 luku 40 §). Tuhkaaminen tarkoittaa yksiselitteisesti vainajan polttoprosessia tuhkaksi saakka krematoriossa. Mm. hautaustoimilaki (457/2003) ja terveydensuojeluasetus säätelee tuhkaamista.

Uskonnosta vapaa hautaustoimi

Lakiehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan hautaustoimi on ala, jonka lainsäädäntövalta voitaisiin siirtää eduskunnalta maakunnan nykyiseen säädäntövaltaan. Muutosta perustellaan sillä, että jo nykyisen itsehallintolain mukaan polttohautaus eli tuhkaus ja vastaavat menetelmät kuuluisivat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, jolloin ei olisi erityisen painavia syitä pitää muutakaan hautaustoimea siitä erillään.

Lakiehdotuksessa tai sen säännöskohtaisissa perusteluissa ei määritellä käsitettä ”uskonnosta vapaa hautaustoimi”. Hautaustoimi on lähtökohtaisesti uskonnosta vapaata eli tunnustuksetonta, myös silloin, kun Suomen evankelis-luterilainen kirkko toimii hautaustoimen tuottajana. Hautaustoimi on kirkolle säädetty viranomaistehtävä.

Hautaustoimeen kuuluu hautaustoimilain (457/2003) mukaan ihmisen ruumiin hautaaminen ja tuhkaaminen, tuhkan käsittely sekä hautausmaan (ja yksityisen haudan) perustaminen, ylläpito, hoito ja lakkauttaminen sekä krematorion perustaminen. Lisäksi hautaustoimilain mukaan evankelis-luterilaisella kirkolla on velvollisuus ylläpitää yleisiä hautausmaita ja tunnustuksettomia hauta-alueita sekä osoittaa hautasija niihin.

Lainsäädännössä hautaustoimi ja hautaan siunaaminen erotetaan toisistaan selkeästi. Hautaan siunaaminen ei ole osa hautaustoimea, vaan kirkon jäsenilleen, ja kirkkojärjestyksen (657/2023) 3 luvun 14 §:n mukaisesti myös muille, tarjoama kirkollinen toimitus. Hautaan siunaamisesta säädetään kirkkojärjestyksen 3 luvussa.

Hautaustoimilaki (457/2003) sisältää keskeisimmät hautaustoimea koskevat säännökset lukuun ottamatta terveydensuojelua ja maankäyttöä koskevia säännöksiä, jotka ovat niitä koskevassa yleisessä lainsäädännössä. Seurakuntien ja seurakuntayhtymien hautaustoimeen sovelletaan hautaustoimilain lisäksi kirkkolain (652/2023) ja kirkkojärjestyksen (657/2023) säännöksiä sekä asiaa koskevia hallinnon sisäisiä määräyksiä, jotka tarkentavat ja täydentävät hautaustoimilakia ja hautaustoimen hoitamista. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen hautaustoimea ohjaavat säädökset ovat tunnustuksettomia eli uskonnosta vapaita.

Kirkkohallitus katsoo, että lakiluonnoksessa on tarpeen täsmentää hautaustoimesta käytettyjä käsitteitä sekä lakimuutosehdotuksessa käytettyjä perusteluja. Nykyisessä muodossa ehdotettu säädösteksti on epätasällistä ja muutosehdotuksen perustelut muodostuvat osittain käsitteiden virheellisestä käytöstä.

Hautaustoimea koskevan lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle

Koska hautaustoimi on viranomaistoimintana tunnustuksetonta, uskonnosta vapaan hautaustoimen lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle tarkoittaisi yleistä hautaustoimeen liittyvän lainsäädäntövallan siirtämistä maakunnalle. Kirkkohallitus katsoo, että hautaustoimi liittyy kiinteästi huoltovarmuuteen, varautumiseen ja maanpuolustukseen. Lakiehdotuksessa 5 luvun 26 §:n kohdassa 17 poikkeusoloihin varautuminen ja huoltovarmuus on jätetty eduskunnan säädäntövaltaan. Siten myös hautaustoimea koskeva lainsäädäntövalta muulta kuin tuhkaamisen osalta olisi syytä jättää eduskunnalle.

Myös Ahvenanmaalla hautaustoimi on välttämätön yhteiskunnallinen tehtävä, josta Suomen evankelis-luterilainen kirkko vastaa ja pääasiassa tuottaa. Valtio maksaa kirkolle hautaustoimen tuottamisesta

korvausta lain valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin (430/2015) nojalla. Kirkkohallitus katsoo, että hautaustoimessa on kyse sellaisesta kirkon ja valtion välisestä suhteesta, että enemmän lausunnon antaminen tässä asiassa kuuluu kirkkolain 5 luvun 2 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti kirkolliskokouksen toimivaltaan. Siten kirkkohallitus katsoo, että kirkon varsinaisen kannan muodostaminen tässä kysymyksessä kuuluu Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokoukselle siinä vaiheessa, kun lainsäädäntövallan siirtämistä edistetään normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lopuksi

Viitaten edellä lausuttuun ja ottaen huomioon kirkkolain 1 luvun 5 §:n 3 momentti ja 5 luvun 2 §:n 2 momentin 4 kohta kirkkohallitus toteaa, että enemmän lausunnon antaminen Kirkon ja valtion välisestä suhteesta kuuluu kirkolliskokoukselle. Siten kirkkohallitus katsoo, että jos esitettävän lainsäädännön nojalla tullaan tulevaisuudessa antamaan Ahvenanmaalle toimivalta päättää hautaustoimesta, väestökirjanpidosta, kirkollisen kulttuuriperinnön ja rakennusten suojelusta tai muusta evankelis-luterilaisten seurakuntien hallintoa ja taloutta koskevasta asiasta itsenäisesti, tarkoittaa se sellaista kirkon ja valtion välisen suhteen muuttamista, josta tulee pyytää kirkolliskokouksen lausunto.

Allekirjoitukset

Tapio Luoma
arkkipiispa

Tuomo Kahenvirta
rekisterijohtaja