

Uskonnollisten yhdyskuntien valvonta

Artikkelin lähtökohtana on kansallinen erityispiirre, se tosiasia, että Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisten yhdyskuntien toimintaa. Tarkoitus on yhtäältä kertoa, mitä uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta käytännössä tarkoittaa ja toisaalta kuvata kolmea Suomessa käytössä olevaa, valvonnan asteeltaan erilaista vaihtoehtoa. Tarkastelu tapahtuu käyttäen tapausesimerkinä kolmea kristillistä kirkkokuntaa – evankelisluterilaista, ortodoksista ja katolista kirkkoa – ja vertailemalla niihin kohdistuvaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa.

Kun Suomessa puhutaan uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonnasta, tämä tarkoittaa ensi sijassa evankelisluterilaista valtionkirkkoa. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tästä seuraa jatkokysymys: aiheuttaako näin läheinen valtion ja kirkon suhde ongelmia uskonnonharjoituksen ja julkisten tehtävien yhteensovittamisen kannalta? Tarkastelu rajoittuu laillisuusvalvonnan keskeisiin kysymyksiin, eikä tarkoitus ole tehdä kokonaisuutena valtion ja kirkon suhteesta.

Keskeinen asiakysymys, johon laillisuusvalvonnassa on otettu kantaa, on naispappeus. Naispappeuden omaksuminen tapahtui 1980-luvulla evankelisluterilaisen kirkon itsenäisesti tekemällä päätöksellä. Sen jälkeen ylimpien laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten ratkaisut ovat merkittävästi edistäneet naispappeuden toteuttamista. Tässäkin ydinkysymys palautuu valtion ja kirkon suhteeseen. Eli miten on mahdollista, että valtion elimet voivat edistää naispappeuden toteutumista evankelisluterilaisen kirkon sisällä, mutta ei muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa, esimerkiksi ortodoksisessa tai katolisessa kirkossa?

Mihin uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta perustuu

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Uskonnollisiin yhdyskuntiin nähdyn laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustaa. Kaikkia rekisteröityjä uskonnol-

lisiä yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki (453/2003). Uskonnonvapauslain lisäksi ortodoksista kirkkoa sääntelee erityislaki, laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa. Siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Uskonnonvapauslaki on yleislaki, jossa säädetään uskonnon harjoittamisen järjestämistä varten tarkoitettua erityisestä yhteisömuodosta, rekisteröidystä uskonnollisesta yhdyskunnasta. Laki sisältää säännökset muun muassa uskonnollisen yhdyskunnan perustamisesta, rekisteröinnistä, jäsenyydestä, yhdyskuntajärjestyksestä sekä liittymis- ja eroamismenettelyistä. Yhdyskunnan rekisteröiminen edellyttää vähintään 20 jäsentä. Tällä hetkellä rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia on 50–60. Niihin kuuluu esimerkiksi katolinen kirkko, jonka oikeudellinen asema Suomessa määräytyy pelkästään uskonnonvapauslain perusteella.

Uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröiminen ei sinänsä siirrä yhdyskuntaa oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Oikeusasiamiehellä on toimivalta yksityiseen yhteisöön nähden vain silloin, kun yhteisöllä on julkisia tehtäviä. Uskonnollisten yhdyskuntien tapauksessa näin tyypillisesti on. Julkisia tehtäviä ovat ennen muuta oikeus vihkiä avioliittoon ja hautaamiseen liittyvät toimet. Nykyisin esimerkiksi vihkimisoikeus on noin 40 rekisteröidyllä uskonnollisella yhdyskunnalla, joten tältä osin yhdyskunnat kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

Julkisen tehtävän käsite on oikeusasiamiehen toimivallan lähtökohta, se määrittää valvontavallan laajuuden. Se ei kuitenkaan kerro valvonnan syvyyttä, eli käytettävissä olevien keinojen kirjoa. Virkamiesoikeuden kova ydin on rikosoikeudellinen virkavastuu. Myös uskonnollisten yhdyskuntien valvonnassa tämä voi eräissä tilanteissa toteutua. Rikosoikeudellista virkavastuuta arvioitaessa ydinkäsite ei ole julkinen tehtävä vaan julkisen vallan käyttö (HE 77/2001 vp).

Julkisen vallan käytön yhtenä perustavanlaatuisena edellytyksenä on pidetty sitä, että toiminnalla on ainakin jonkinasteisia vaikutuksia yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen oikeudelliseen asemaan. Esimerkiksi avioliittoon vihkimisellä on tämä ulottuvuus. Vihkiminen on oikeudelliselta luonteeltaan yksityisoikeudellinen toimi, joka tehdään vihkiäjän myötävaikutuksella. Tämän lisäksi vihkimiseen liittyy varallisuus oikeudellisia ja muita avioliiton osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvia vaikutuksia. Avioliittoon kytkeytyvien oikeusvaikutusten vuoksi vihkijä käyttää vihkimistä toimittaessaan myös julkista valtaa. Edelleen vihkimiseen sisältyy julkiseksi hallintotehtäväksi luonnehdittavia tehtäviä, kuten varmistuminen avioliiton esteiden tutkinnan suorittamisesta, vihkitodistuksen antaminen ja ilmoituksen tekeminen väestötietojärjestelmään.

Se, että oikeusasiamiehen toimivalta ja rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu vihkimisen suorittamiseen, on seurausta Suomessa omaksutusta ratkaisumallista. Suomessa kuten yleensä Pohjoismaissa vihkimismuoto voidaan valita. Vihkiminen voi tapahtua joko siviilivihkimisenä tai uskonnollisen yhdyskunnan suorittamana. Niissä maissa, joissa siviilivihkiminen on säädetty pääsääntöisesti pakolliseksi vihkimismuodoksi (kuten Italia, Ranska, Saksa ja Sveitsi), vihkimiseen liittyvät oikeusvaikutukset syntyvät viranomaistoimin (HE 14/2008 vp).

Kun kysymyksessä on julkisen vallan käyttö, sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä silloinkin kun toiminta tapahtuu virkakoneiston ulkopuolella. Virkarikossäännöksissä virkamiehiin rinnastetaan julkista luottamustehtävää hoitavat ja julkista valtaa käyttävät henkilöt. Näin ollen uskonnollisessa yhdyskunnassa vihkitoimitusta suorittavaa henkilöä voidaan syyttää esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta. Sen sijaan julkisen tehtävän käsite ei muodosta rikosoikeudellisen virkavastuun perustetta. Jos kyse on pelkästään julkisesta tehtävästä, ei ole mahdollista syyttää virkarikoksesta. Oikeusasiamiehen käytössä ovat tällöinkin muut laillisuusvalvonnan toimenpiteet.

Kaiken kaikkiaan suomalaista ratkaisumallia voidaan ehkä arvostella siitä, että se kytkee toisiinsa uskonnollisten yhdyskuntien toiminnan ja oikeusasiamiehen valvonnan. Jos esimerkiksi vihkimiseen sisältyvä julkisen vallan käyttö ja julkiset tehtävät suoritettaisiin viranomaistoimin, tällaista tilannetta ei syntyisi. Toisaalta on niin, että rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta voi itse tehdä päätöksen, hakeeko se vihkimisoikeutta. Jos yhdyskunta ei hae vihkimisoikeutta, tämä merkitsee, että vihkiminen suoritetaan siviilivihkimisenä ja uskonnollinen seremonia voidaan järjestää erikseen ilman vihkimisen oikeusvaikutuksia. Tällöin oikeusasiamiehen valvontavaltaa ei luonnollisestikaan ole.

Ortodoksisen kirkon asema

Suomessa toimii kaksi valtionkirkkoa, evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko. Kielitoimiston sanakirjan mukaan sana valtionkirkko tarkoittaa valtiosta hallinnollisesti ja taloudellisesti riippuvaista kirkkokuntaa. Määritelmään sisältyy eri ulottuvuuksia. Ensinnäkin määritelmä kertoo, että valtasuhteen primus motor, alkulähde on valtio. Valtasuhte kulkee valtiosta kirkkoon, ei kirkosta valtioon. Toiseksi määritelmän soveltamisala on varsin avoin. Se, kuinka pitkälle valtion hallinnollinen ja taloudellinen valta ulottuu, voi vaihdella paljonkin ajallisesti, paikallisesti ja kirkkokunnittain. Kolmanneksi määritelmän kuvaama läheinen suhde viittaa siihen, että valtionkirkolla on valtioon nähden erityisasema verrattuna muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin.

Ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat ovat julkisyhteisöjä, joiden asema ja järjestysmuoto perustuvat ensisijaisesti lakiin ortodoksisesta kirkosta. Toisaalta uskonnollisessa mielessä Suomen ortodoksinen kirkko on Konstantinopolin ekumeeniseen patriarkaattiin kanonisessa yhteydessä oleva autonominen arkkipiispakunta. Kirkko on siten yhtä aikaa sekä suomalainen julkisyhteisö että osa maailmanlaajuisista ortodoksista kirkkoa, mikä tekee kirkkokunnan aseman suomalaisessa lainsäädännössä erityislaatuiseksi.

Ortodoksisen kirkon asema suhteessa valtioon on viimeisen kymmenen vuoden aikana nopeasti muuttunut. Vaikka kysymyksessä on edelleen valtionkirkko, ortodoksinen kirkko on siirtynyt ja/tai siirretty kauemmas valtiosta. Ensimmäinen askel oli vuoden 2000 perustuslakiuudistus. Ennen sitä tasavallan presidentti nimitti valtionkirkkojen arkkipiispan ja piispat. Presidentti teki siis viimekätisen päätöksen siitä, ketkä toimivat valtionkirkkojen johtavissa tehtävissä. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen myötä arkkipiispan ja piispojen valinta siirtyi kuitenkin kirkkoille itselleen (HE 1/1 998 vp).

Ortodoksisen kirkon kannalta merkittävin käännekohta oli kuitenkin vuoden 2007 alussa voimaan tullut uusi laki ortodoksisesta kirkosta (985/2006). Aikaisemman lain mukaan kirkkokunnan ylin hallinto kuului maan hallitukselle, ja monista ortodoksisen kirkon sisäiseen toimintaan kuuluvista asioista säädettiin lailla tai asetuksella. Ortodoksisen kirkon läheiset siteet valtioon ilmenivät myös käytännön hallinnossa. Kirkolliskokoukseen osallistui valtioneuvoston määräämä edustaja. Seurakuntajaon, valvontapiirien sekä matkapappien ja -kanttorien lukumäärän, asuinpaikan ja toimipiirin vahvistaminen tapahtui valtion viranomaisen päätöksellä. Edelleen kiinteästä yhteydestä valtioon kertoi se, että papit, diakonit ja kanttorit olivat virkasuhteisia ja palvelussuhteisiin sovellettiin virkamieslainsäädäntöä. Kirkollishallituksen ja hiippakuntahallinnon menot kustannettiin suoraan valtion varoista ja kirkollishallituksen asema rinnastettiin monissa suhteissa valtion virastoihin. Opetusministeriö ja ortodoksinen kirkollishallitus tekivät myös tulossopimuksen, jossa asetettiin kirkollishallituksen tulostavoitteet.

Vuoden 2007 lainuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa ortodoksisen kirkon itsehallintoa ja supistaa valtion osuutta kirkon sisäisessä päätöksenteossa. Norminantovaltaa siirrettiin kirkon omille toimielimille siltä osin kuin kyseessä eivät ole laintasoista sääntelyä edellyttävät asiat. Kirkon keskus- ja hiippakuntahallinnon asema muodostui aikaisempaa itsenäisemmäksi. Myös ortodoksisen kirkon taloudellinen asema irtaantui valtiosta siten, että toimintamenoja ei enää makseta suoraan valtion varoista, vaan kirkko saa taloudellisen tuen valtionapuna (HE 59/2006 vp).

Lain eduskuntakäsittelyssä kirkon henkilöstön asemasta ja sen järjestämisestä esitettiin erisuuntaisia käsityksiä. Eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan olisi ollut luontevaa, että perinteisen virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti ortodoksisen kirkon palvelussuhteena olisi säilytetty virkasuhde. Hallintovaliokunta perusteli kantaansa sillä, että ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat ovat julkisyhteisöjä (HaVM 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että ortodoksisen kirkon asema ei edellytä virkasuhteen säilyttämistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kirkon ja seurakuntien tehtäviin liittyy vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä lähinnä avioliittoon vihkimisen yhteydessä. Valiokunta kuitenkin totesi, että muillakin uskonnollisilla yhdyskunnilla on vihkimisoikeus, vaikka niiden työntekijät eivät ole virkasuhteisia (PeVL 28/2006 vp).

Ortodoksisen kirkon asemassa tapahtunutta muutosta on kiinnostava peilata rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Lähtötilanteessa ortodoksisen kirkon virkamiehet kuuluivat itsestään selvästi rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Perustuslain 118 §:ssä on virkavastuuta koskeva yleissäännös, johon sisältyy se, että virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämä tarkoittaa muun muassa, että virkamiehiin sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä (HE 1/1998 vp).

Ortodoksisen kirkon virkamiesten siirtyminen työsopimussuhteisiksi vaikuttaa suoraan rikoslain virkarikossäännösten soveltamiseen. Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkamiehellä tarkoitetaan muun muassa ortodoksisen kirkkoon virka- tai siihen rinnastettavassa suhteessa olevaa henkilöä. Myöhemmin samassa pykälässä säädetään julkisyhteisön työntekijöistä, joilla tarkoitetaan julkisyhteisöön työsopimussuhteessa olevaa henkilöä. Koska uuden ortodoksisen kirkkolain myötä kaikki palvelussuhteet ovat työsopimussuhteita, virkamiehiä koskevat säännökset soveltuvat vain julkisyhteisön työntekijöitä koskevilta osiltaan. Tästä seuraa, että ortodoksisen kirkon henkilöstöön eivät enää sovellu esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämistä, törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevat virkarikossäännökset. Aikaisempi laaja rikosoikeudellinen virkavastuu on säilynyt vain niissä tilanteissa, joissa käytetään julkista valtaa, esimerkiksi avioliittoon vihkimisen yhteydessä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamissäännöksen mukaan julkista valtaa käyttävään sovelletaan kaikkia virkarikossäännöksiä (HE 77/2001 vp).

Koska oikeusasiamiehellä on perustuslain 110 §:n mukaan syyteoikeus laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, ortodoksista kirkkoa koskeva lainuudistus merkitsee myös oikeusasiamiehen syyteoikeuden supistumista virkarikoksissa. Lähtökohtaisesti oikeusasiamiehen syy-

teoikeutta ei ole rajattu virkarikoksiin, vaan syyteoikeus määräytyy yksinomaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kohteen mukaan (HE 1/1998 vp). Eli jos julkinen tehtävä kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan, tehtävää suorittavaa voidaan syyttää myös muista kuin virkarikoksista.

Ortodoksiseen kirkkoon nähden syyteoikeus on kuitenkin virkarikosten osalta ja myös tosiasiallisesti kaventunut. Vaikka julkisyhteisön työntekijät on otettu erikseen huomioon rikoslain virkarikossäännöksissä, heidän rikosoikeudellinen vastuunsa määräytyy virkamiehiä ja julkista valtaa käyttäviä suppeammaksi. Koska kaikkia niitä tekoja, jotka kuuluvat esimerkiksi tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen piiriin, ei ole muulla tavoin kriminalisoitu, tällöin ei ole mahdollista syyttää muusta rikoksesta. Jos esimerkiksi tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva lainkohta ei sovellu, rikosta ei rikoslain yleisten kriminalisointien mukaisesti ole välttämättä tapahtunut. Täten virkamiesaseman muuttuminen työsovimussuhteiseksi vaikuttaa syyteoikeuden rajoittumisen kautta oikeusasiamiehen valvontavallan syvyyteen.

Ortodoksisen kirkon lainuudistukseen sisältyy eräs lainsäädäntötekniinen kauneusvirhe. Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä (604/2002) mainitaan edelleen ortodoksiseen kirkkoon virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa olevat. Uudistuksen jälkeen näitä ei ole. Lainkohta on joko epähuomiossa jäänyt muuttamatta tai ehkä on ajateltu, että virkasuhteen poistamisen jälkeen lainkohta on tosiasiallisesti merkityksetön muuttamattomanakin. Joka tapauksessa sovellettavaksi tulee vain myöhemmin samassa lainkohdassa määritelty julkisyhteisön työntekijää koskeva säännös.

Edellä on käsitelty muuttunutta virkavastuuta. Sen sijaan oikeusasiamiehen valvontavalta ortodoksisen kirkon julkisiin tehtäviin nähden on säilynyt laajuudeltaan entisellään. Laillisuusvalvontakäytännössä on lähdetty yleisesti siitä, että organisaatiomuotojen muutoksilla tai aiemmin yksinomaan julkisen sektorin hoitamien tehtävien ulkoistamisella ei voida kaventaa laillisuusvalvojien toimivaltaa. Ortodoksisessa kirkossa tapahtunut palvelussuhdelajin muutos ei näin ollen ole muuttanut oikeusasiamiehen toimivallan laajuutta. Nykyinen toimivalta ortodoksisen kirkon hallintoon nähden ilmenee muun muassa siitä, että ortodoksisen kirkkolain mukaan toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja eli hallintolakia, julkisuuslakia, kielilakia ja arkistolakia. Toisaalta oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät kategorisesti toimivallan ulkopuolelle.

Evangelisluterilaisen kirkon laillisuusvalvonta

Evangelisluterilaisen kirkon virkamiesasemassa olevaan henkilöstöön nähden oikeusasiamiehen valvontavalta on perustaltaan selvä. Kun kysymyksessä on viranomainen tai virkamies, lähtöoletus on, että toiminta kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan ja virkarikossäännösten piiriin. Virkamiesten kyseen ollen voidaan paremminkin todeta, että on erikseen perusteltava ja näytettävä se, että virkamiehen toiminta ei jostakin syystä kuuluisi oikeusasiamiehen toimivaltaan ja että virkarikossäännökset eivät soveltuisi.

Evangelisluterilaisen valtionkirkon kohdalla on vakiintuneesti katsottu, että laillisuusvalvojien toimivalta ei ulotu uskonnonharjoitukseen ja opillisiin seikkoihin. Se mitä uskonnonharjoituksella ja opillisilla kysymyksillä tarkoitetaan, ei ole merkittävää ainoastaan oikeusasiamiehen toimivallan kannalta. Myös toinen ylin laillisuusvalvoja, valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo valtionkirkkoja samoin toimivaltuuksin. Edelleen ylimmät oikeusasteet – korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus – ovat tehneet viimekätisinä tuomioistuimina lukuisia evangelisluterilaista kirkkoa koskevia ratkaisuja. Ratkaisut ovat koskeneet ennen muuta naispappeutta, eli osaltaan rajanvetoa siitä, onko tämä opillinen kysymys vai ei.

Naispappeuskysymyksessä oikeudellinen lähtökohta on vuoden 1987 alussa voimaan tullut laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Lain 2 §:n mukaan sitä ei sovelleta evangelisluterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkkokunnan eikä muiden uskonnollisten yhdyskuntien uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan. Tästä hallituksen esityksessä nimenomaan lausuttiin, että "lakia ei siten sovellettaisi kirkollisiin toimituksiin, kuten papiksi vihkimiseen. Esityksellä ei näin ollen puututtaisi naispappeuskysymykseen" (HE 57/1985 vp).

Evangelisluterilaisen kirkon kirkolliskokous hyväksyi naispappeuden vuonna 1986 ja ensimmäiset naiset vihittiin papiksi 1988. Hyvin nopeasti naispappeuteen liittyvät kantelut tulivat ylimpien laillisuusvalvojien käsiteltäväksi. Tällöin nousi esiin muun muassa kysymys siitä, saattoiko piispa vakaumukseensa vedoten kieltäytyä vihkimästä naista papiksi. Oikeuskansleri totesi, että Oulun hiippakunnan piispa menetteli lain ja virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, koska hän kieltäytyi vihkimästä naisia papeiksi. Kieltäytymisen vuoksi naiset olivat joutuneet anomaan pappisvihkimystä toisissa hiippakunnissa (561/89).

Korkein oikeus on käsitellyt naishakijan tasa-arvoa viranhakutilanteesta (2001:9). Tuomiokapitulin seurakunnalle antamassa lausunnossa naishakija oli sijoitettu ensimmäiselle sijalle arvioitaessa hakijoiden kykyä ja taitoa kyseisessä virassa. Seurakunta valitsi kuitenkin virkaan miehen, joka oli asetettu viidennelle eli viimeiselle sijalle. Naishakija oli pyytänyt tasa-arvo-

valtuutetun lausunnon siitä, oliko häntä virkaa täytettäessä syrjitty tasa-arvolaisissa kielletyllä tavalla. Tasa-arvovaltuutettu oli katsonut, että tasa-arvolaki soveltui tapaukseen, ja päätynyt siihen, että naishakijaa oli pidettävä virkaan ansioituneempana kuin siihen valittua miestä. Tämän takia oli syntynyt lain tarkoittama syrjintäoletta. Korkein oikeus puolestaan totesi:

Uskonnonvapaus on vapautta harjoittaa uskontoa. Siihen kuuluu seurakunnan oikeus valita vapaasti pappinsa. Kirkon on kuitenkin uskontoa harjoittaessaan noudatettava perustuslainsäädäntöä ja kunnioitettava sukupuolista tasa-arvoa. Sukupuolinen tasa-arvo on myös kirkon hyväksymä periaate. Tämän vuoksi puheena olevaa tasa-arvolain rajoitusta voidaan uskonnonvapautta loukkaamatta tulkita siten, ettei se tarkoita kappalaisen valintaa nykyisellä tavalla.

Seurakunta on kappalaista valitessaan työnantajan asemassa. Silti voidaan pitää tulkinnanvaraisena, kuuluuko kappalaisen valinta sellaisiin kirkollisiin toimituksiin, jotka hallituksen esityksessä on tarkoitettu rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tasa-arvolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista rajoitusta on tulkittava tavalla, joka parhaiten edistää sukupuolten tasa-arvoa erityisesti työelämässä. Tästä syystä lainkohdan ilmaisua "uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan" on tulkittava ahtaasti eikä laajentavasti. Näin ollen kappalaisen valintaa ei ole perusteltua katsoa kuuluvaksi uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan.

Seurakunta ei siis kyennyt tasa-arvolain edellyttämällä tavalla osoittamaan, että sen menettelyyn oli viran laadusta johtuva painava tai hyväksyttävä syy tai että sen menettely oli johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Näin ollen korkein oikeus velvoitti seurakunnan suorittamaan naishakijalle tasa-arvolain mukaisen hyvityksen.

Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa on käsitelty tasa-arvoon liittyviä viranhakutilanteita. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (2008:8) koski tilannetta, jossa miespappi oli virkaa hakiessaan ilmoittanut, ettei hän tulisi toimittamaan jumalanpalvelusta naispapin kanssa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tämän hyväksyminen johtaisi tasa-arvolain vastaiseen syrjiviin järjestelyihin. Kun hakijana ollut miespappi kertoi kieltäytyvänsä jumalanpalveluksen toimittamisesta naispapin kanssa, hänen oli katsottava etukäteen ilmoittaneen, ettei hän tule hoitamaan kaikkia kirkkoherran virkaan kuuluvia tehtäviä ja velvollisuuksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun pohjana on kirkkolaki ja -järjestys. Kirkkojärjestyksen mukaan kirkkoherran virkaan vaaliehdokkaaksi kelpoinen ei ole hakija, jolta ilmeisesti puuttuvat viran hoitamiseen tarvittavat edellytykset. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kirkkolaki ja -järjestys eivät sisällä säännöksiä, jotka oikeuttaisivat kirkon viran vastaanottaneen työntekijän jättämään virkaansa kuuluvia tehtäviä tai velvoitteita suorittamatta uskon- tai oman tunnonvakaumuksen perusteella. Jumalanpalveluksen toimittaminen on kirkkoherran virka-

tehtävä, eikä kyse tässä yhteydessä ole perustuslaissa turvatusta uskonnon harjoittamisesta. Kirkkoherran viran hakija, joka on ilmoittanut, ettei hän toimita jumalanpalvelusta naispapin kanssa, ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ole vaaliehtokkaaksi kelpoinen.

Vastaavalla tavalla tuomioistuimet ovat suhtautuneet tilanteisiin, joissa virassa oleva miespappi kieltäytyy työskentelemästä naispapin kanssa. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeus (08/0328/1) on katsonut, että sukupuolen perusteella tapahtuvat työjärjestelyt ovat jo itsessään tasa-arvo-laissa kiellettyjä syrjiviä toimenpiteitä. Tasa-arvolain säätämisen yhteydessä lähdettiin hallinto-oikeuden mukaan siitä, että uskonnon harjoituksen sisältöön kuuluu kysymys papin sukupuolesta, jos kirkon oppi sitä edellyttää. Koska Suomen evankelisluterilaisessa kirkossa on hyväksytty naispappeus, tasa-arvolain säännökset tulevat näin ollen sovellettavaksi myös laadittaessa jumalanpalvelusten toimittamista koskevaa työvuorolistaa. Jumalanpalveluksen toimittaminen on kappalaisen virkaan liittyvä olennainen virkatehtävä, eikä tässä yhteydessä kyse ole perustuslaissa turvatusta uskonnon harjoittamisesta (päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen 10.11.2008, jossa asia on vireillä).

Piispainkokous lähetti vuonna 2006 seurakunnille ja kirkon hallinnolle tiedoksi hyväksymänsä selonteon Työn johtaminen, työyhteisön kehittäminen ja työturvallisuus, jossa otetaan kantaa naispappeuden aiheuttamiin jännitteisiin kirkon työyhteisöissä. Selonteko korostaa tasa-arvoa naisten ja miesten välillä. Sen mukaan työnantajan on jaettava pappien työtehtävät tasapuolisesti riippumatta sukupuolesta. Työntekijän puolestaan on hoidettava kaikki virkaansa kuuluvat tehtävät. Naispappeuteen torjuvasti suhtautuvalla on oikeus tulla vihityksi papiksi, mutta häneltä edellytetään valmiutta toimia yhteistyössä naispappien kanssa. Niinpä hän ei voi kieltäytyä hoitamasta hänelle laillisesti annettuja tehtäviä naispuolisen papin kanssa.

Elokuussa 2009 oikeusasiamies ratkaisi kantelun (3189/07), joka koski kyseistä piispainkokouksen selontekoa. Oikeusasiamiehelle kanteli henkilö, jonka mielestä selonteko on ristiriidassa uskonnon ja omantunnon vapauden kanssa, koska naispappeuden vastustajat voidaan työmääräyksen velvoittaa omantunnon vastaiseen uskonnon harjoittamiseen. Kantelun ydinkysymys oli, millainen tulkinta uskonnon ja omantunnon vapaudelle on annettava, kun kyse on uskonnon harjoittamisesta työtehtävänä. Eli mahdollistaako uskonnon ja omantunnon vapaus kieltäytymisen työtehtävästä?

Oikeusasiamies totesi, että piispainkokouksen kanta on uskonnon- ja omantunnon vapautta koskevan vakiintuneen tulkinnan mukainen. Oikeusasiamiehen mukaan perustuslain esityöt eivät anna tukea sille, että papilla olisi mahdollisuus kieltäytyä virkatehtävästä vakaumuksensa vuoksi. Tämä on ollut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö. Tukea tulkinta saa lisäksi oikeuskanslerin naispappeutta koskevasta päätöksestä vuodelta 1989 ja ko-

timaisesta oikeuskäytännöstä. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että pappi ei voi hoitaa virkatehtäviään oman uskonnonharjoituksensa ehdoilla vaan virkansa velvoittamana. Pappi on käyttänyt uskonnon ja omantunnon vapauttaan sitoutuessaan pappisvirkaan, eivätkä omat teologiset tai muut näkemykset saa olla esteenä virkatehtävien hoitamiselle. Oikeusasiamiehen mukaan yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjimättömyys ovat oikeusjärjestelmässä keskeisessä asemassa ja julkisen vallan tulee edistää niiden toteutumista. Omantunnon vapauteen vedoten ei sen vuoksi voida harjoittaa toimia, jotka loukkaavat muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen vastaisia.

Kaiken kaikkiaan ylimpien laillisuusvalvojien ja ylimpien tuomioistuinten kannanotot naispappeuskysymyksessä ovat yksiselitteisiä. Evankelisluterilaiseen kirkkoon sovelletaan samoja säännöksiä kuin virkamiehiin muutoinkin. Oikeudellisena lähtökohtana on perustuslain 76 §:n säännös, jonka mukaan evankelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Kirkon lakiehdotuksen tekee kirkolliskokous. Eduskunnalla ja presidentillä on vain oikeus joko hyväksyä tai hylätä lakiehdotus. Sen jälkeen kun evankelisluterilainen kirkko on itse hyväksynyt naispappeuden, sukupuolten tasa-arvoa koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi samalla tavoin kuin muussa virkakunnassa. Yleensä virkakuntaa ajatellen ei esimerkiksi olisi hyväksyttävää, että miespuolinen henkilö kieltäytyisi työskentelemästä naiskollegan kanssa tai etukäteen virkaa hakiessaan ilmoitaisi, ettei tulisi naisten kanssa työskentelemään. Yhtä vähän hyväksyttävää olisi, että esimies kieltäytyisi ottamasta naispuolisia alaisia tai että naisia sukupuolen vuoksi syrjittäisiin virkanimityksissä. Koska kirkko itse on hyväksynyt naispappeuden, myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä se on seikka, jonka ei katsota kuuluvan uskonnonharjoituksen ja opillisten kysymysten piiriin.

Hyvän hallinnon periaate

Evankelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Kirkkolain mukaan kirkon toimintaan sovelletaan hallintolakia. Tätä kautta yleiset virkakuntaa koskevat hallinnolliset periaatteet tulevat sovellettavaksi myös evankelisluterilaisessa kirkossa.

Sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies ovat äskettäin ottaneet kantaa hallintolain soveltamiseen kirkon toiminnassa. Oikeuskansleri käsitteli kantelua (69/06), jossa helsinkiläismies oli suullisesti pyytänyt lupaa äitinsä siunaustilaisuuden järjestämiseen Espoon tuomiokirkossa. Espoon tuomiokirkkoseurakunta ja Esbo svenska församling vastasivat pyyntöön kieltävästi,

sillä muilla kuin seurakuntalaisilla ei ollut pääsyä kirkkoon. Kysyjän äiti ei ollut kummankaan espoolaisseurakunnan jäsen, mutta suvun haudat sijaitsevat Espoon kirkkomaalla.

Tämän jälkeen kysyjä oli sähköpostitse pyytänyt tietoa mahdollisesta linjauspäätöksestä ja muutoksenhakuohjeita. Seurakuntien toimittamassa vastauksessa ei ollut pyydettyä päätöstä, eikä sen toimittamatta jättämistä perusteltu. Vastauksessa oli todettu, että mahdollisuutta muutoksenhakuun ei ole. Suomen- ja ruotsinkielinen tuomiokapituli tutkivat asian, mutta eivät nähneet seurakuntien viranhaltijain menettelyssä moitittavaa.

Oikeuskansleri totesi, että menettelyllään espoolaisseurakuntien kolme viranhaltijaa estivät kysyjältä perustuslaissa säädetyn oikeuden hyvään hallintoon. Viranhaltijat olivat ensin laiminlyöneet hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuutensa ja olivat toimineet myös suhteellisuusperiaatteen ja palveluperiaatteen vastaisesti, kun he eivät kertoneet kysyjälle asianmukaista menettelyä. Sitten he olivat evänneet kysyjältä oikeuden saada asia käsiteltyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen. Viranhaltijoiden olisi pitänyt toimittaa kysyjän sähköpostitiedustelu jommankumman seurakuntaneuvoston käsiteltäväksi, mutta he eivät olleet viitanneet kysyjälle lähettämässään vastauksessaan millään tavalla tähän päätöksentekomenettelyyn. Tuomiokapitulit sivuuttivat edellä todetut virheellisuudet seurakuntien viranhaltijoiden toiminnassa eivätkä kiinnittäneet huomiota siihen, että kysyjältä evättiin perustuslaissa säädetty perusoikeus hyvään hallintoon. Tästä syystä oikeuskansleri antoi kahdelle tuomiokapitulille ja kolmelle viranhaltijalle huomautuksen.

Oikeusasiamies on ottanut hyvän hallinnon näkökulmasta kantaa evankelisuterilaisten seurakuntalehtien jakeluun (3531/06). Tutkittavana on ollut useita kymmeniä kanteluita, jotka koskevat seurakuntalehtien jakelua postiluukkuihin. Seurakuntalehtien jakelussa on käytössä kaksi jakelutapaa. Useimmissa seurakunnissa on käytössä osoitteeton jakelu. Se tarkoittaa, että lehti jaetaan kaikkiin talouksiin mainos- ja ilmaisjakelulehtien jakelukäytännön mukaisesti. Tällöin seurakuntalehteä ei jaeta niihin talouksiin, jotka postiluukussaan kieltävät mainos- ja ilmaisjakelun. Toinen jakeluvaihtoehto on osoitteellinen jakelu, joka merkitsee, että lehti jaetaan vain seurakunnan jäsenille. Osoitteellisena jaetaan levikiltään maan suurin seurakuntalehti, Helsingin seurakuntayhtymän julkaisema Kirkko ja kaupunki. Osoitteellisesta jakelusta ei kanteluja ole tehty.

Kanteluissa oli yleensä kysymys siitä, että osoitteettoman jakelun kohteena olevat henkilöt eivät halunneet saada seurakuntalehteä, mutta kylläkin muita mainos- tai ilmaisjakelulehtiä. He eivät kuitenkaan saaneet seurakuntalehtien jakelua lakkaamaan muuten kuin kieltämällä

kaiken mainos- tai ilmaisjakelun. Toisaalta oli tapahtunut myös niin, että kantelija olisi halunnut seurakuntalehden, mutta hän ei ole saanut sitä, koska kielsi muun mainos- tai ilmaisjakelun. Sopimusehtojen mukaan seurakuntalehtiä ei jaeta niihin talouksiin, jotka ovat kieltäneet mainos- tai ilmaisjakelun.

Oikeusasiamiehen mukaan asiassa kohtasi kaksi eri suuntaan menevää lähtökohtaa. Seurakuntalehtien jakelussa kysymys on yhtäältä siitä, että evankelisluterilainen kirkko on omasta aloitteestaan ottanut käyttöön hallintolain ja sen yleisperiaatteet. Hallintolain mukaisiin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat muun muassa palveluperiaate ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen. Seurakuntalehtien jakeluun sovellettuna tämä merkitsee, että seurakunnan tulisi turvata mahdollisimman yksinkertaisesti ja joustavasti asiakkaan mahdollisuus tehdä valintansa, haluaako ja saako hän lehden kotiinsa vai ei. Oikeusasiamies katsoi, että henkilöstä tulee hallinnon asiakas hallintolain mielessä viimeistään silloin, kun hän kääntyy seurakunnan puoleen keskeyttääkseen seurakuntalehden jakelun.

Toisaalta evankelisluterilaisella kirkolla on perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 17/2006 vp) esitetyllä tavalla uskonnollisen viestinnän vapaus. Seurakuntalehtien jakelussa näistä eri näkökulmista päädytään erilaisiin tuloksiin. Oikeusasiamies totesi, että perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaisesti oikeusasiamiehen on valvottava hyvän hallinnon toteutumista. Myös seurakuntalehtien osalta on valvottava tätä, koska kirkko on omasta aloitteestaan ottanut hallintolain käyttöön. Oikeusasiamiehen mukaan mainos- ja ilmaisjakelun toimintakäytännöt eivät näytä tarjoavan tyydyttävää ratkaisua esiintyneisiin ongelmiin. Tästä syystä hän katsoi, että seurakuntalehtien jakelu osoitteellisina seurakunnan jäsenille näyttää olevan paras vaihtoehtoisista eri jakelumalleista. Se ottaa parhaiten huomioon hyvään hallintoon kuuluvan asiakasnäkökulman. Tästä syystä sitä voidaan pitää suositeltavana.

Uskonnollisten yhdyskuntien suhde valtioon

Eurooppalainen valtiokäsitys on perinteisesti rakentunut yhteiskunnallista dualismia korostavalle ajattelutavalle. Sen mukaan julkishallinto on julkisen toiminnan aluetta ja vastakohtana on yksityisautonomian periaatteille rakentuva yksityinen toimintapiiri. Valtion ja kirkon suhteiden järjestämisessä dualistinen malli vaikuttaa erityisesti Ranskassa. Ranskassa valtion ja kirkon suhteiden perustana on 1900-luvun alusta peräisin oleva lainsäädäntö, jolla valtio ja kirkko on erotettu tiukasti toisistaan. Lähtökohtana on kaikkien uskonnollisten yhdyskuntien tasa-arvoisuus. Maassa ei ole valtionkirkkoa, virallista uskontoa eikä tunnustettuja kirkkoja. Uskonnollisilla yhdyskunnilla ei myöskään ole julkisoikeudellista asemaa. Uskonnonharjoit-

taminen on korostetusti yksityinen asia, ja uskonnollinen yhdyskunta toimii yksityisoikeudellisten säännösten ja periaatteiden alaisena (HE 59/2006 vp).

Myös Suomessa uskontoa voidaan harjoittaa dualistisen mallin mukaisesti täysin ilman valtion puuttumista siihen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan uskonnon tunnustamisen ja harjoittamisen vapauteen sisältyy muun muassa kunkin uskonnollisen yhteisön mahdollisuus päättää omista uskonnollisista menoistaan (HE 309/1993). Vastaavasti uskonnollista toimintaa voidaan harjoittaa ilman minkäänlaista oikeudellista järjestäytymistä.

Kun uskonnollinen yhdyskunta rekisteröidään, se kirjataan Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään rekisteriin. Uskonnonvapauslakia säädettäessä tarkoituksena oli korostaa rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien autonomiaa, joten myös rekisteröinti on ennen muuta yhteisömuodon kirjaamistoimi (HE 170/2002 vp). Yhdyskunnan rekisteröinti voi kuitenkin olla edellytyksenä muiden säädösten soveltamiselle. Esimerkiksi kouluissa järjestetään pyynnöstä oman uskonnon opetusta, jos vähintään kolme opetukseen oikeutettua asuu saman kunnan alueella. Rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta voi myös anoa edellä käsiteltyä vihkimis- ja hautaamisoikeutta.

Uskonnonvapauslaissa tarkoitettu rekisteröityminen voi yhdyskunnan itse niin päättäessä olla pohjana viimeksi mainittujen oikeuksien saamiselle, joka edelleen tuo mukanaan niihin liittyvän valvonnan. Kummassakin suhteessa valtion vaikutus uskonnonharjoituksen kenttään on melko marginaalista. Rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan ja valtion riippuvuus toisistaan vastaa pitkälti dualistista mallia, jossa valtion ja siviiliyhteiskunnassa toimivan uskonnollisen yhteisön toimintapiirit eivät merkittävästi kohtaa.

Sen sijaan evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon kohdalla tilanne on toinen, niiden yhteyttä valtion on voimakas. Tässä on kuitenkin eroja. Viime vuosikymmeninä ortodoksinen kirkko on jonkin verran etäännytnyt valtiosta, kun taas evankelisluterilaisen kirkon ja valtion suhteessa tapahtuneet muutokset ovat olleet vähäisiä.

Laillisuusvalvonnan kannalta olennaisin muutos on, että ortodoksisen kirkon papit, diakonit ja kanttorit eivät enää ole virkasuhteessa valtion. Ratkaisu on luonteva osa vuoden 2007 lainmuutosta, joka kauttaaltaan korosti kirkon autonomiaa. Tulevaisuutta ajatellen voidaan myös sanoa, että kirkon etäännyttämisellä valtiosta vältettiin eräitä mahdollisesti esiin nousevia ongelmia. Tasa-arvolakia sovellettaessa vakiintunut lähtökohta on, että kunnioitetaan uskonnollisten yhdyskuntien autonomiaa, eli ne saavat itsenäisesti päättää, omaksuvatko ne naispappeuden vai ei. Toisaalta jos ortodoksisen kirkon papit olisivat jääneet valtion vir-

kamiehiksi, valtio olisi ollut välitön työnantaja ja palkanmaksaja. Aikaa myöten olisi voinut herätä kysymys, miksi kaikissa muissa valtion viroissa – mukaan lukien evankelisluterilainen kirkko – toteutuu tasa-arvolaisissa edellytetyssä sukupuolten tasa-arvon vaatimus, mutta ei ortodoksisessa kirkossa. Miten yhdessä virkamiesryhmässä naisten näin kategorinen sukupuoleen perustuva syrjintä olisi mahdollista? Vaakakupissa olisivat tällöin voineet painaa myös tosiasialliset yhteiskunnalliset voimasuhteet. Valtavirtausta edustavaan evankelisluterilaiseen kirkkoon kuuluu noin 81 % väestöstä, ortodoksisen kirkon väestöosuus on 1 %. Ortodoksisen kirkon ja valtion eroa korostaneen uudistuksen jälkeen kuvattua keskustelua ja ristiriitaa tuskin syntyy.

Molemmilla valtionkirkoilla – luterilaisella ja ortodoksisella – on kuitenkin edelleen runsaasti julkisia tehtäviä. Vaikka väestökirjanpito on siirtynyt seurakunnilta valtiolle, seurakunnat huolehtivat edelleen niin sanotuista vanhoista kirkonkirjoista ja antavat tietoja väestötietojärjestelmään. Seurakunnat ylläpitävät huomattavaa määrää kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kirkollisia rakennuksia, jotka on suojeltu lain nojalla. Lisäksi esimerkiksi seurakuntien diakonia- ja palvelutyöhön sekä lapsi- ja nuorisotyöhön sisältyy toimintaa, joka tukee ja täydentää kuntien palvelutarjontaa. Puolustusvoimissa toimii evankelisluterilaisen kirkon sotilaspappeja virkamiehinä, ortodoksisen kirkon työtä hoitavat ortodoksisen kirkon papit osa-aikaisesti. Vankiloissa työskentelee evankelisluterilaisen kirkon pappeja, mutta niissä on toiminut myös yksi ortodoksinen pappi. Viimeksi mainittujen virkamiesten palkat maksaa valtio hallinnonalan määrärahoista.

Evankelisluterilaisen valtionkirkon asema poikkeaa selvästi ortodoksisesta kirkosta sikäli, että luterilaisten seurakuntien lakisääteisiin tehtäviin kuuluu muun muassa yleisten hautausmaiden ylläpito. Jokaisella on oikeus saada hautasija kotikuntansa evankelisluterilaisen seurakunnan hautausmaalta. Hautasijan voi saada myös erityiseltä tunnustuksettomalta hautausalueelta. Tunnustukseton hautausalue on tarkoitettu uskonnollisesti neutraaliksi vaihtoehdoksi niille, jotka eivät uskonnollisista tai katsomuksellisista syistä halua tulla haudatuksi evankelisluterilaiselle hautausmaalle. Tunnustuksettomalla hautausalueella seurakunta toimii ainoastaan alueen teknisenä ylläpitäjänä.

Valtionkirkkojen ja muiden uskonnollisten yhdyskuntien erilainen asema ilmenee myös niiden rahoituksesta. Evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon jäsenet maksavat seurakunnalleen kirkollisveroa. Kirkollisveroprosentin määrää kirkkovaltuusto tai ortodoksisen seurakunnan seurakunnanvaltuusto. Veroa maksetaan samoista tuloista kuin kunnallisveroa. Lisäksi seurakunnat saavat osuuden yhteisöveron tuotosta. Muilla uskonnollisilla yhdyskunnilla ei ole verotusoikeutta. Rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat rahoittavat toimintaansa pääasiassa lahjoituksilla, jäsenmaksuilla ja omalla varainhankintatoiminnalla. Valtionavustuk-

sia myönnetään rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille laskennallisin perustein jäsenmäärän mukaan. Avustuksella ei ole käytännössä juuri merkitystä, esimerkiksi katolisen kirkon avustus on tällä hetkellä 40 000–50 000 euroa vuodessa.

Tulevaisuudennäkymiä

Euroopan neuvostossa lähtökohtana on valtion ja kirkon erillään pitäminen toisistaan. Neuvoston suosituksen mukaan tämä on yleisesti hyväksytty lähtökohta demokraattisissa valtioissa, vaikkakin siinä esiintyy kansallisia eroja (EN suositus 1804/2007). Myös Euroopan ihmisoikeussopimus lähtee ajatuksesta, että uskontojen harjoittaminen ei kuulu valtion perustehtävien piiriin. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut valtion neutraalia ja puolueetonta roolia suhteessa eri uskontojen harjoittamisen järjestämiseen. Valtionkirkon asemasta Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunta totesi tapauksessa *Darby v. Ruotsi*, että valtionkirkkoon perustuvan järjestelmän ei voida itsessään katsoa loukkaavan uskonnonvapautta koskevaa ihmisoikeussopimuksen 9 artiklaa. Toimikunnan mukaan tämänkaltaisen järjestelmä on käytössä monissa ihmisoikeussopimuksen piiriin kuuluvissa maissa ja ollut niissä ennen kuin sopimus on laadittu ja valtioista tuli siihen osallisia. Jotta valtionkirkkoon perustuva järjestelmä täyttäisi 9 artiklan vaatimukset, edellytetään kuitenkin erityisiä suojatoimenpiteitä (Ihmisoikeustoimikunnan raportti 9.5.1989).

Myös Suomessa valtionkirkkojen asema on muutostilassa. Ortodoksinen kirkko ja valtio ovat viime vuosina etääntyneet toisistaan. Sen sijaan evankelisluterilaisen kirkon kohdalla kehitys ei ole ollut samalla tavoin selvää. Tässä yhteydessä on kiinnostavaa todeta, että muissa Pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa ja Tanskassa, myös evankelisluterilaisen kirkon ja valtion suhde on viime vuosina etääntynyt.

Ruotsissa valtion ja kirkon suhteet järjestettiin uudelleen vuoden 2000 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella. Sen seurauksena kirkollisia viranomaisia ei enää ole (RP 1997/98:116). Tähän liittyy se, ettei myöskään oikeusasiamiehellä ole viranomaistoiminnan valvontaan perustuvaa yleistöimivaltuutta suhteessa evankelisluterilaiseen kirkkoon. Kirkko on oikeusasiamiehen valvonnassa vain siltä osin kuin kirkon toiminta on laissa nimenomaan määritelty viranomaistoiminnaksi. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa hautaustoimi ja julkisten asiakirjojen säilyttämiseen liittyvät tehtävät (esimerkiksi Ruotsin oikeusasiamiehen ratkaisut 4890/2005 ja 556/2006). Vastaavasti Tanskan oikeusasiamieslain (473/1996) mukaan oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu evankelisluterilaiseen kirkkoon. Toimivalta on kuitenkin rajattu niin, että sitä ei ole asioissa, jotka suoraan tai välillisesti liittyvät kirkon opinkappaleisiin tai doktriiniin.

Suomessa ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta ongelmana on, että evankelisluterilaisen, ortodoksisen ja katolisen kirkon asema valvonnan kohteena poikkeaa niin merkittävästi toisistaan. Erot valvonnassa ovat suuret, kun otetaan huomioon yhtäläisyydet, kuten kirkkokuntien yhteiset kristilliset lähtökohdat, nykyinen tehtävä ja esimerkiksi pappien rooli sielunhoitajana. Tällä hetkellä evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon tehtävästä säädetään laissa. Kirkkolaissa säädetään, että evankelisluterilaisen kirkon tehtävänä on tunnustuksensa mukaan julistaa Jumalan sanaa ja jakaa sakramentteja sekä toimia muutenkin kristillisen sanoman levittämiseksi ja lähimmäisenrakkauden toteuttamiseksi. Ortodoksisen kirkkolain mukaan kirkko palvelee ihmisiä pyhien toimitusten, ortodoksisen kasvatuksen ja opetuksen, diakonia- ja hyväntekeväisyistyön sekä ortodoksisen kirkon perinteeseen perustuvan muun toiminnan kautta. Suomessa toimivan katolisen kirkon tehtävistä ei luonnollisestikaan säädetä laissa, mutta kirkon itsensä ilmoittamat tehtävät eivät olennaisesti eroa edellisistä.

Uskonnonharjoitukseen liittyvät tehtävät muodostavat esimerkiksi papin työn ytimen. Vaikka opillisissa kysymyksissä esiintyy eroja evankelisluterilaisen, ortodoksisen ja katolisen kirkon välillä, voidaan kysyä, poikkeako eri kirkkokuntien pappien työ käytännössä olennaisesti toisistaan. Kysymystä voidaan edelleen jatkaa: onko ero eri kirkkokuntien välillä niin suuri, että evankelisluterilaisessa kirkossa papin tehtävät on ehdottomasti hoidettava virkatehtävänä.

Ortodoksista kirkkolakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi vuonna 2006, ettei tarvetta virkasuhteen säilyttämiseen ole, koska pappi käyttää vain vähän julkista valtaa. Koska vastaavaa luterilaisen kirkkolain kokonaisuudistusta ei ole äskettäin tehty, avoimeksi jää, missä määrin sama argumentaatio soveltuisi evankelisluterilaiseen kirkkoon. Vaikka esimerkiksi hautaustoimessa evankelisluterilaisella kirkolla on merkittävästi enemmän julkista valtaa ja julkisia tehtäviä kuin ortodoksisella kirkolla, lienee niin, että esimerkiksi papin jokapäiväisen työn painopiste kummassakin kirkkokunnassa on uskonnonharjoituksessa.

Kun ylimmät laillisuusvalvojat vetävät rajaa uskonnonharjoituksen ja virkatoiminnan välillä, on ongelmallista, että evankelisluterilainen pappi virkamiehenä ja kirkko viranomaisena jouuu erityisesti perustelemaan toimineensa uskonnonharjoittajan, ei virkamiehen roolissa. Suomessa keskustelua on syntynyt siitä, että ylimpien laillisuusvalvojien on katsottu puuttuneen liiaksi evankelisluterilaisen kirkon toimintaan (PeVM 17/2006 vp). Vähemmän huomiota on kiinnitetty siihen, että luterilaisen kirkon rooli toisaalta uskonnollisena yhdyskuntana, toisaalta viranomaisena on määritelty selkeästi vain viime vuosina säädetyissä uusissa erityislaeissa. Sen sijaan keskeinen säädös, kirkkolaki on vuodelta 1993 (1054/1993) eli ajalta ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja vuoden 2000 perustuslakia. Näin ollen julkisen vallan käyttämisen ja julkisten tehtävien määrittely ei kirkkolaissa ole eikä voikaan olla

samalla tavoin jäsenNELTYÄ kuin esimerkiksi säädettäessä muutama vuosi sitten ortodoksis-ta kirkkolakia.

Ylimpien laillisuusvalvojien ja yleensä kotimaisen oikeudenhoidon kannalta olisi olennaista määritellä evankelisluterilaisen kirkon julkisen vallankäytön piiri ja julkiset tehtävät selkeästi esimerkiksi Ruotsin tavoin. Tällöin laeissa ja niiden esitöissä tulisi nimenomaisesti ilmaista, miltä osin kirkko hoitaa viranomaistehtäviä, joihin edelleen liittyy ylimpien laillisuusvalvojien valvontavastuu.

Myös kansainvälisesti tarkat määritelmät ovat tarpeen, jopa välttämättömiä. Jos evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva asia tulee esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltäväksi, kansallisia lähtökohtia tuki tuomioistuimessa kunnioitetaan. Toisaalta ilmeis-tä on, että Suomen evankelisluterilaisen kirkon aseman mieltäminen tuottaisi ongelmia, poikkeaaahan se erittäin voimakkaasti ihmisoikeustuomioistuimen omaksumista lähtökoh-dista. Jos järjestelmää ei tunneta tai sen mekanismeja on vaikea mieltää, syntyy niin sanot-tu prosessiriski. Tässä tapauksessa prosessiriski on kaksikertainen: suomalainen järjestelmä on etäällä eurooppalaisista perusratkaisuista eikä sen perusteita ole kirjattu esiin myöskään kotimaisessa lainsäädännössä. Tätäkin riskiä vähentäisi evankelisluterilaisen kirkon kansal-listen lähtökohtien selkeä säätäminen.

Lähteet

- Hallintovaliokunnan mietintö 20/2006 vp
- Hallituksen esitys 57/1985 vp
- Hallituksen esitys 309/1993 vp
- Hallituksen esitys 1/1998 vp
- Hallituksen esitys 77/2001 vp
- Hallituksen esitys 170/2002 vp
- Hallituksen esitys 59/2006 vp
- Hallituksen esitys 77/2001 vp
- Hallituksen esitys 14/2008 vp
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2006 vp
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 17/2006 vp
- Regeringens proposition 1997/98:116 (Ruotsi)

Artikkelissa on seurattu säädöksiä, lainvalmisteluasiakirjoja ja tuomioistuinkäytäntöä 30.9.2009 saakka. □□□



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Helsinki
00102 Eduskunta