SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISU
A-sarja N:o 231

Pekka Leino

KIRKKOLAKI VAI LAKI KIRKOSTA

KIRKKOLAKI VAI LAKI KIRKOSTA

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 231

Pekka Leino

Kirkkolaki vai Laki kirkosta

Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III lauantaina 27. päivänä huhtikuuta 2002 kello 10.

WITH AN ENGLISH SUMMARY

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI

Julkaisuvaliokunta
Raimo Lahti, puheenjohtaja
Markku Helin
Mika Hemmo
Risto Nuolimaa
Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
P. (09) 603 567, f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-557-8

© 2002 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Pekka Leino

ISSN 0356-7206
ISBN 951-855-194-4

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2002

Alkusanat

Julkishallinnon palveluksessa kirkon hallinnon tehtävien parissa työskentelyni venähti yli kahdeksi vuosikymmeneksi. Alkusysäyksen tutkimuksilleni kirkon hallinnon oikeusnormeista kuitenkin antoi minulta kirkkoherrojen kokoukseen syksyllä 1999 pyydetty esitelmä. Siitä kasvoi lisensiaattitutkimus kirkkolain riittävyydestä kirkon hallintolaiksi. Sitäkin suurempana kysymyksenä pidin schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän oikeudellisen luonteen tarkastelua suomalaisessa oikeusjärjestyksessä.

Matkan varrella on tavattu monta juristia ja teologiakin, joita on kiittäminen tieteellisen työn edistymisestä.

Ennen muuta ohjaajani professori Olli Mäenpää on jaksanut kärsivällisesti lisätä uskoa ponnisteluihin, silloinkin kun tutkijan on ollut melkein sanottava "valoa vaikk'en näekään, sen tiedän loistavan". Kiitän myös erityisesti esitarkastajia, professoreita Teuvo Pohjolaista ja Heikki Kullaa, joiden hallinto-oikeudellinen tietämys ja sen mukaiset ohjeet ovat viitoittaneet selkeästi tietä. Heistä professori Heikki Kulla on myös saanut tiedekunnalta tehtävän toimia vastaväittäjänäni. Kun lisäksi hallinto-oikeuden professori Kaarlo Tuori lisensiaattityöni ohjaajana ennen Italian kauttaan ja professori Timo Konstari lisensiaattityöni toisena tarkastajana ovat antaneet oivallisia hallinto-oikeudellisia neuvoja, on hallinto-oikeudellisen tiedeyhteisön kannalta ollut käytettävissä paras mahdollinen tuki. Lisäksi muistan ilolla edesmenneen professori Hannu Tapani Klamin innostavia seminaareja sekä myös professori Raimo Siltalan kanssa käydyt keskustelut – hän sai jopa minut innostumaan oikeusteoriasta. Paras tenniskaverini, professori Juha Lappalainen huolehti kunnostani, uskoi minuun ja kutsui itsensä karonkkaan jo ennen kuin olin aloittanut väitöskirjatyöni. Lankoni OTT Matti Tupamäki, saman prässin käynyt, jaksoi etäopastaa aina Montrealista asti.

Kun tutkimus on käsitellyt kirkkoa, on ollut syytä keskustella myös rajankäynnistä teologiaan. Erityisen kiitoksen haluankin lausua emeritus professori Eino Murtorinteelle, oikeusteologian dosentti Hannu Juntuselle, TL Simo Kivirannalle ja TT Jyrki Knuutilalle kärsivällisestä teologisten totuuksien valaisemisesta. Kiitän myös kirkkoherra Veikko Purmosta ortodoksista kirkkokuntaa koskevien tietojeni tarkistamisesta.

Kirkon hallinnon juristeista haluan erityisesti kiittää kirkkoneuvos Matti Halttusta ja Porvoon tuomiokapitulin entisiä lakimiesasessoreita Gunnar Träskmania ja Kaj Rosendahlia. Myös muita kirkon hallinnon työtovereita haluan lämpimästi kiittää.

Jag vill också varmt tacka många vänner i Norden, speciellt personalen på stiftskanslierna i Göteborg och Uppsala, domprosten Per Otto Gullaksen, tidigare byråchef vid Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i Norge samt stiftsfuldmægtig Nina Billund i den Danske folkekirke.

Lausun parhaat kiitokseni väitöskirjatutkimukseni A-sarjaansa ottaneelle Suomen Lakimiesyhdistykselle, Kirkon tutkimuskeskukselle apurahasta ja työnantajalleni Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulille virkavapaudesta ja mahdollisuudesta irrottautua neljäksi kuukaudeksi kirkon hallinnosta väitöskirjatyöhön.

Vaimoni Lea on kärsivällisesti jaksanut tämänkin jakson. Paljon iloa on ollut myös perillisistämme Päivistä ja Ollista, jotka sarkastisilla kommenteillaan auttoivat aika ajoin asettamaan asiat oikeaan perspektiiviin.

Tutkimuksessa on tarkasteltu kirkkoa koskevaa sääntelyä. Paremmin tutkimuksen kohteena olleen kirkon paradoksaalisuutta ei voitane ilmaista kuin schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän synnyn aikoihin vuonna 1866 sen teki Samuel John Stone, jonka tulkinta kirkosta vuoden 1986 virsikirjaan sai muodon:

> "On Kristus kirkon Herra, sen luoja ainoa, hän Hengen sille antaa vedellä, sanalla.
> - – Ja vaikka maailmassa on kirkko vieras niin, häväisty, haavoitettu, revitty uuvuksiin,
> sen pyhät vartiossa kuitenkin odottaa, yön valta milloin päättyy ja aamu aukeaa."
> (VK 164: 1,3)

Herttoniemessä 1.3.2002

Pekka Leino

Sisällysluettelo

ALKUSANAT V

SISÄLLYS VII

KIRJALLISUUS JA MUUT LÄHTEET XIII

LYHENTEET XXXIV

1 TUTKIMUKSEN YLEISTÄ TAUSTAA 1

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ 10
2.1 Keskeisimmän tutkimusongelman ja tutkimuksen tavoitteiden erittely 10
Käsitteen "kirkon omat asiat" sekä käsitteen "yksinomaan kirkon omat asiat" täsmentäminen 13
Kirkon hallinnon normittaminen de lege lata ja de lege ferenda 14
Kirkon järjestyksen teologisten tulkintaongelmien vaikutus kirkon hallintoon 18
Perusoikeuksien ja kirkon oikeuden omista asioistaan päättämisen välinen suhde 20
2.2 Oikeudelliset kysymykset ja oikeusfilosofis-teoreettinen konteksti 21
Oikeudelliset kysymyksenasettelut 21
Tutkimuksen ja oikeusfilosofisen historian sekä oikeuden käsittämisen teoreettiset liittymäkohdat 23
2.3 Tutkimuskysymysten rajaus 31
2.4 Menetelmät ja lähdeaineisto 34
2.5 Tutkimuksen näkökulmasta 42

3 KIRKON JA VALTION VÄLISTEN SUHTEIDEN LÄHTÖKOHTIEN JA NIIHIN LIITTYVIEN KÄSITTEIDEN SELVITTÄMINEN 44
3.1 Kirkkolakijärjestelmän lähtökohdat positiivisena hallintolainsäädäntönä 44
3.2 Uskonnonvapauteen ja ortodoksista uskoa tunnustavan väestön uskonnollisten olojen järjestämiseen liittyvät kysymykset 48

3.2.1 Eriuskolaislaki – uskonnonvapauslain edeltäjä ja välittäjä autonomian ajasta itsenäisyyden aikaan siirryttäessä 48
3.2.2 Suomen ortodoksisen kirkkokunnan asema ja sitä koskevat säännökset 50
Autonomia-autokefaalisuus 51
Ortodoksista kirkkokuntaa koskeva puitelaki ja sitä täydentävä asetus 52
Suomen ortodoksista kirkkokuntaa ja Ruotsin kirkkoa koskevien sääntelyjen rinnastaminen 54
3.2.3 Uskonnonvapauslaki, sen täytäntöönpanosta annettu asetus, laki kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta sekä uskonnonvapauslainsäädännön uudistaminen 55
Vuoden 1922 uskonnonvapauslaki 55
Uskonnonvapauslainsäädännön uudistamishanke 57
3.3 Kirkon ja valtion välisiin suhteisiin ja niitä tarkasteleviin tieteenaloihin ja kirkon hallintoon liittyviä käsitemäärittelyjä 64
3.3.1 Kirkon ja valtion välisen suhteen tarkastelu 64
Kirkko-käsite 64
Valtion käsitteen määrittely 69
Kirkon ja valtion välinen oikeudellinen perussuhde 77
Kirkon valtiosääntöoikeudellisen aseman ja sitä koskevan lainsäädännön määräytyminen eri perustuslakien mukaan 82
3.3.2 Kirkko-oikeuden, kirkkohallinto-oikeuden, teologian, oikeusteologian, kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsitteet sekä kirkkohallinto-oikeuden lähteet 92
Kirkko-oikeuden ja kirkkohallinto-oikeuden, teologian ja oikeusteologian käsitteet 92
Kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsitteiden selventäminen 103
Kirkon järjestysmuodon ja hallinnon suhde kirkon omaan ylipositiiviseen perustaan 106
Kirkkohallinto-oikeuden lähteet ja niiden yleisten oikeuslähdeoppien mukaisuus 110

4 EVANKELIS-LUTERILAISIA KIRKKOJA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA MUUT OIKEUDELLISET NORMIT 117
4.1 Ruotsin ja Suomen kirkkoja koskeva lainsäädäntö ennen kirkkolakijärjestelmää 117
4.1.1 Reformaation tausta 118

4.1.2 Evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva lainsäädäntö Ruotsin yhteydessä sekä reformaation jälkeisen luterilaisen kirkon lait ja oikeuslähteet 119
4.1.3 Suomen valtiollisen autonomian ajan alku vuoteen 1870 ja vuoden 1686 kirkkolain soveltamisen aika 129
4.2 Suomen kirkkoa koskevan kirkkolakijärjestelmän mukaisen evankelis-luterilaisen kirkon vuoden 1869 kirkkolain valmistelu ja säätäminen 132
4.2.1 Kuninkaan kirkkolaista Tengströmin komitean kautta Nordströmin komitean kirkkolakiehdotukseen (1845) 134
Tengströmin komitea 136
Nordströmin kirkkolakiehdotus 137
4.2.2 Schaumanin kirkkolakiehdotuksen yhteiskuntapoliittisten ja oikeudellisten aatevirtausten konteksti sekä Schaumanin oma käsitys kirkkolakijärjestelmästä 139
4.2.3 Schaumanin komitean kirkkolakiehdotus (1863) ja sen käsittely 150
4.3 Vuoden 1869 kirkkolaki ja siinä luodun kirkkolakijärjestelmän tarkastelu, myöhemmin sen mukaan säädetyt kirkkolait ja kirkon muut oikeudelliset normit 157
4.3.1 Vuosien 1869, 1964 ja 1993 kirkkolait sekä vuoden 1993 kirkkojärjestys ja kirkon vaalijärjestys 158
Vuoden 1869 kirkkolaki 158
Vuoden 1964 kirkkolaki 160
Vuoden 1993 kirkkolaki, kirkkojärjestys ja kirkon vaalijärjestys 162
Vuoden 1993 kirkkolaki 168
Kirkkojärjestys 170
Kirkon vaalijärjestys 172
4.3.2 Kirkkolain säätämisjärjestys 173
4.3.3 Kirkkolain alan määrittely ja siihen liittyvät ongelmat sekä kirkkolain yhteensopivuus muiden kirkkoa koskevien oikeudellisten normien kanssa 177
4.3.3.1 Kirkkolain ala ja siihen liittyvät ongelmat sekä kirkkolain lisäksi kirkon hallinnossa sovellettavat yleiset lait ja kirkolliset lait 177
Kirkkolain alan määrittely ja siihen liittyvät ongelmat 177
Kirkkolain ja yleisten hallintoa koskevien lakien keskinäiset soveltamisalakysymykset 190
Yleiset kirkon hallintoa koskevat lait 192

Hallintolakivalmistelut 209
Kirkolliset lait 211
Erityisen kirkon viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskevan lain tarve 217
4.3.3.2 Kirkolliskokous vain lausunnonantajana, esityksentekijänä tai toivomusten lausujana 218
Asiat, joista kirkolliskokouksen on saatava antaa lausuntonsa (kirkon suhde valtioon, kirkon suhde muihin uskontokuntiin) 218
Asiat, joista kirkolliskokous voi antaa lausunnon, tehdä esityksen tai lausua toivomuksia 220
4.3.4 Vuoden 2000 perustuslain ja perusoikeuksien velvoittavuus 233
4.3.5 Eurooppaoikeus ja muu ylikansallinen normisto 233
Yhteisöoikeus eli EY-oikeus 233
Euroopan neuvoston oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus 238
4.3.6 Oikeusperiaatteet kirkon oikeudellisina normeina 240
Harkintavallan rajoitusperiaatteet ja niiden toteutuminen kirkon hallinnossa 242
Muiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden toteutuminen kirkon hallinnossa 255
4.4 Kirkkolainsäädännölliset järjestelyt Ruotsin kirkossa sekä eräissä muissa evankelis-luterilaisissa kirkoissa 258
4.4.1 Vertailu Ruotsin kirkkoon 258
Ruotsin kirkon tiukemmat sidokset valtioon 258
Ruotsin kirkon profiloituminen sosiologisena yhteisönä ... 261
Vuoden 2000 uudistuksen vaikutukset 267
4.4.2 Eräiden muiden kirkkojen, maakirkkojen ja kirkkoliittojen asema 275
Muiden Pohjoismaiden kansankirkot 276
Saksan kirkot, maakirkot ja kirkkoliitot 279

5 KIRKKOLAIN ALAAN KUULUVIEN SÄÄNNÖSTEN OMALEIMAISUUS JA TARVE ERITYISEEN KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄÄN 282
5.1 Tarve kirkon omien asioiden erityiseen sääntelyyn 282
5.2 Pappisvirka, piispan virka sekä virka- ja edustusrakenne 288
5.3 Papin virkojen täyttäminen ja pappien virassapysymisoikeus 289
Papin virkojen täyttäminen 289
Pappien virassapysymisoikeus ja palvelussuhdeturva 290

5.4 Kirkon viranomaisten toimesta suoritettava valvonta 293
Muutoksenhaku ja hallintolainkäyttö sekä yleisten hallinnollisten menettelyjen merkitys 293
Alistaminen 297
Ylimääräisenä muutoksenhakuna tehdyt kantelut ja hallintoriidat sekä hallintokantelut 298
Kurinpitomenettely ja papin oppia koskeva kaitsenta 300
Muu kirkon viranomaisten toimesta tapahtuva valvonta ... 303
5.5 Muut vain kirkon hallinnolle tyypilliset järjestelyt 304
Hautaustointa koskevat järjestelyt 304
Vaalikelpoisuus 307
Kirkon organisaatiota koskeva sääntelyn taso 307
Muita kirkolle tyypillisiä järjestelyjä 308
Kirkon jäsenyys kelpoisuusehtona kirkon viroissa ja työssä .. 308
Parisuhdelain aiheuttama tilanne kirkon palveluksessa olevien osalta 311

6 YHTEISKUNNAN JA KIRKON MUUTTUMINEN SEKÄ KIRKKOA KOSKEVAN OIKEUDELLISEN NORMIJÄRJESTELMÄN MUUNTUMINEN 316
6.1 Yhteiskunnan ja kirkon muuttumisen vaikutukset schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän tavoitteiden kannalta 316
6.2 Kirkkoa koskevan oikeudellisen normijärjestelmän muuntuminen sekä kirkkolakijärjestelmän kautta osoitettu joustavuus 324
Kirkkolakiin aineellisessa merkityksessä kuuluvien säännösten sijainti ja sisältö lainsäädännössä 331
Kirkkolain jakaminen kolmeen osaan 332
Kirkkolakiin kuuluvien aineellisten säännösten joutuminen yleisiin lakeihin 333
Ylikansallisen lainsäädännön etusija kirkkolainsäädäntöön nähden 334

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ KIRKKOA KOSKEVASTA OIKEUDELLISESTA NORMIJÄRJESTELMÄSTÄ 336
7.1 Kirkkolakijärjestelmän käyttökelpoisuuden arviointi 336
7.2 Kirkkolakijärjestelmän kehittämisen mahdollisuudet 340
Supistetun kirkkolakijärjestelmän tai korvaavan puitelakijärjestelmän edut ja haitat 345
7.3 Kirkkolaki vai laki kirkosta? 349

LIITTEET

1 Kansankirkon hallinnon dikotominen sääntelymalli 352
2a *Vuoden 1869 kirkkolain muutokset vuosina 1869–1963* 353
2b *Vuoden 1964 kirkkolain muutokset ennen vuoden 1993 kirkkolakia* 356
2c *Vuoden 1993 kirkkolain muutokset* 359
3 Vertailu vuosien 1869 ja 1964 kirkkolakien sisältöjen kesken ... 361
4 Vertailu vuosien 1964 ja 1993 kirkkolakien sisältöjen kesken ... 363
5 Vertailu vuoden 1993 kirkkolain ja kirkkojärjestyksen sisältöjen kesken 363
6 Ruotsin ja Suomen kirkkolainsäädäntöjen vertailutaulukko 367

SUMMARY 368

ASIAHAKEMISTO 372

Kirjallisuus ja muut lähteet

A. Painetut lähteet ja esitelmät:

Aarnio, Aulis: Sananen "lakipositivismista". LM 1970, s. 276–288. (Aarnio 1970)

Aarnio, Aulis: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971. (Aarnio 1971)

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975. (Aarnio 1975)

Aarnio, Aulis – Heinonen, Olavi – Tuori, Kaarlo (toim.): Suomen oikeus 1. Helsinki 1975. (Aarnio – Heinonen – Tuori 1975)

Aarnio, Aulis: Oikeusteorian nk. hermeneuttisesta suuntauksesta. LM 1977, s. 316–356. (Aarnio 1977)

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978. (Aarnio 1978)

Aarnio, Aulis: Lain ja kohtuuden tähden. Juva 1986. (Aarnio 1986)

Aarnio, Aulis: Järki ja auktoriteetti. Piirteitä juridisen ajattelun kehityksestä. LM 1988, s. 943–956. (Aarnio 1988)

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989. (Aarnio 1989a)

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Porvoo 1989. (Aarnio 1989b)

Ahdar, Rex J. (ed): Law and Religion. Dartmouth 2000. (Ahdar 2000)

Ahla, Eino J.: Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esitykseen N:o 59/1938. Liite Suuren valiokunnan mietintöön N:o 97/1938. Valtiopäivät 1938. Asiakirjat III. Helsinki 1939. (Ahla 1939)

Ahla, Eino J.: Kirkkolain isän johtavia aatteita. LM 1953, s. 5–32. (Ahla 1953)

Ahla, Eino J. : Mihin suuntaan on kirkon itsehallintoa kehitettävä. Liite Pappisliiton Jäsenlehteen N:o 5/1955. (Ahla 1955)

Ahla, Eino J.: Seurakunnan hallinto. Porvoo 1960. (Ahla 1960)

Ahvenainen, Taisto – Räty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki 1999. (Ahvenainen – Räty 1999.)

Airaksinen, Timo: Moraalifilosofia. Juva 1987. (Airaksinen 1987)

Airaksinen, Timo: Oikeuksien lajit ja olemassaolo: Perusoikeuskomitean mietinnön filosofista tarkastelua. TA 1993/3, s. 182–183. (Airaksinen 1993)

Airaksinen, Timo: Johdatusta filosofiaan. Keuruu 1994. (Airaksinen 1994)

Alaja, Osmo: Kansankirkko. Suomalainen kirkkonäkemys kirkkopäivien kuvastimessa. Mikkeli 1952. (Alaja 1952)

Alexy, Robert: Oikeusjärjestelmä, oikeusperiaate ja käytännöllinen järki. LM 1989, s. 618–633. (Alexy 1989)

Alhonsaari, Antti: Kansaton kansankirkko. Kirkon ajanmukaisen tehtävän etsintää. Helsinki 1994. (Alhonsaari 1994)

Althaus, P – Brunner, Emil – V.A. Demant – J. Fedotoff ym. : Die Kirche und das Staatsproblem in der Gegenwart. Berlin 1935. (Althaus – Brunner – Demant – Fedotoff ym. 1935)

Andersen, J. Oskar: Kirkeorganisation udenlands. København MCMV. (Andersen 1905)

Appelberg, K. A.: Bidrag till belysande af kyrkans rättsliga ställning i Sverige och Finland från reformationen intill kyrkolagen 1686. Helsingfors 1900. (Appelberg 1900)

Arajärvi, Pentti: Oikeus sivistykseen. Tampere 1994. (Arajärvi 1994)

Arkkipiispa Johannes: Valtion ja kirkon suhde ortodoksisen perinteen kannalta. TA 1992/1, s. 18–20. (Johannes 1992)

Arffman, Kaarlo: Mitä oli luterilaisuus? Helsinki 1996. (Arffman 1996)

Askola, Irja – Lampinen, Tapio – Lempiäinen, Pentti: Kirkkososiologia. Saarijärvi 1982. (Askola – Lampinen – Lempiäinen 1982)

Auken, Margrete: Kirkens mund og mæle. Esitelmä Pohjoismaiden Ekumeenisen Neuvoston kansankirkkoseminaarissa Om kirkens identitet og folkets – forholdet mellem kirke – stat – folk. Gilleleje 1993 (Auken 1993)

Basdevant-Gaudemet, Brigitte: State and Church in France. Teoksessa: Robbers, Gerhard (ed.): State and Church in the European Union, s. 119–146. Baden Baden 1995. (Basdevant-Gaudemet 1995)

Beck, J. T.: Kyrka och stat samt deras förhållande till hvarandra. Upsala 1875. (Beck 1985)

van Bijsterveld, Sophie C.: Religion, International Law and Policy in the Wider European Arena: New Dimensions and Developments. Teoksessa: Ahdar, Rex J. (ed.): Law and Religion s. 163–180. Dartmouth 2000. (van Bijsterveld 2000)

Björkstrand, Gustav: Onko ero kirkon ja valtion välillä mahdollinen? TA 1992/1, s. 1–6. (Björkstrand 1992)

Björkstrand, Gustav: Kyrka och stat i historiskt perspektiv. Teoksessa: Björkstrand, Gustav (red.): Kyrkligt liv i Finland, s. 7–44. Vasa 1993. (Björkstrand 1993)

Björkstrand, Gustav: Försök till ny Redaction af Kyrko Lag för Finland. Saarijärvi 1998. (Björkstrand 1998)

Björkqvist, Manfred – Runestam, Arvid: Kristendom och stat. Uppsala 1935. (Björkqvist – Runestam 1935)

Brendel, Gebald: Handbuch des katholischen und protestantischen Kirchenrechts. Nymberg 1850. (Brendel 1850)

Brohed, Ingmar: Religion och samhälle. Förändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten år 2000 och religionsfrihetsfrågorna. TA 2001/6, s. 544–549. (Brohed 2001)

Bromander, Jonas: Verksamhetsstatistik – tillbakagång och förändring 1970–2000. Teoksessa: Ur nyckeln till Svenska kyrkan – verksamhet och ekonomi 2000, s. 12–13. Uppsala 2001. (Bromander 2001)

Brotherus K.R.: Uskonnonvapaus. LM 1922, s. 5–16. (Brotherus 1922)

Brotherus K.R.: Valtio ja kirkko. Katsaus Suomen uskontolainsäädännön kehitykseen. Porvoo 1923. (Brotherus 1923)

Brotherus K.R.: Stat och kyrka. Föredrag vid nordiska mötet för statsrätt och statskunskap i Stockholm 3–6 september 1930. (Brotherus 1930)

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938. (Brusiin 1938)

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Uusi virkamiesoikeus. Keuruu 1988. (Bruun – Mäenpää – Tuori 1988)

Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko: Tasa-arvolaki. Helsinki 1997. (Bruun – Koskinen 1997)

Bååth, L.M.: Bidrag till den kanoniska rättens historia i Sverige. Stockholm 1905. (Bååth 1905)

von Campenhausen, Axel: Kirche und Staat heute. Teoksessa: Dentzler, Georg (Hrsg.): Kirche und Staat auf Distanz. Historische und aktuelle Perspektiven, s. 220–224. Kösel 1977. (von Campenhausen 1977)

von Campenhausen, Axel: Staatskirchenrecht. München 1996. (von Campenhausen 1996)

Casey, James: State and Church in Ireland. Teoksessa: Robbers, Gerhard (ed.): State and Church in the European Union, s. 147–168. Baden Baden 1995. (Casey 1995)

Casey, James: Constitutional Law in Ireland. Dublin 1998. (Casey 1998)

Codex Iuris Canonici. Codex des kanonischen Rechtes. Bonn 1984. (Codex Iuris Canonici 1984)

Cornelius, C.A.: Svenska kyrkans historia efter reformationen, förra delen, senare delen. Upsala 1886 och 1887. (Cornelius 1886, 1887)

Dahlberg-Larsen, J.: Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? København 1984. (Dahlberg-Larsen 1984)

Dahlgren, Taina – Kortteinen, Juhani – Lång, K.J. – Pentikäinen, Merja – Scheinin, Martin (toim.): Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa. Helsinki 1996. (Dahlgren – Kortteinen – Lång – Pentikäinen ym. 1996)

David, Rène: Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät. Helsinki 1982. (David 1982)

Dentzler, Georg (Hsgr.): Kirche und Staat auf Distanz. Historische und aktuelle Perspektiven. Kösel 1977. (Dentzler 1977)

Dombois, Hans: Recht der Gnade. Ökumenisches Kirchenrecht III: Verfassung und Verantwortung. Bilefeld 1983. (Dombois 1983)

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. London 1978. (Dworkin 1978)

Edqvist, Gunnar: Från kyrkolag till kyrkoordning. Angered 2000. (Edqvist 2000)

Eichhorn, Karl Friedrich: Grundfässe des Kirchenrechts der katholischen und der evangelischen Religionspartei in Deutschland. Göttingen 1831. (Eichhorn 1831)

Ekström, Sören: Svenska kyrkan i utveckling. Historia, identitet, verksamhet och organisation. Angered 1999. (Ekström 1999)

Elovaara, Ensio: Kirkkolain uudistustyö Ruotsissa ja Suomessa 1800-luvun alkupuoliskolla. Eripainos Suomen Kirkkohistoriallisen Seuran vuosikirjasta 1938. Helsinki 1940. (Elovaara 1940)

Enbuske, Hans – Kiikka, Markku – Korhonen, Timo – Laukkonen, Mikko – Rantama, Marketta – Raula, Rauno – Rintala, Ahto – Tarkka, Riitta-Sisko – Tuohimäki, Juha: Seurakunnan talous & hallinto 1 & 2. Helsinki 1999, 2000 (Enbuske – Kiikka – Korhonen ym. 1999, 2000)

Engmark, Jørgen: The church in Denmark. Information of the Ministry of Ecclesiastical Affairs 1995. (Engmark 1995)

Erich, Rafael: Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen. I yleinen osa ja Euroopan valtiot. Porvoo 1909. (Erich 1909)

Erich, Rafael: Valtioelämän murroskaudelta. Helsinki 1917. (Erich 1917)

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus, I osa. Helsinki 1924. (Erich 1924)

Ervo, Laura: Pappi todistajana. LM 3/2001, s. 407–433. (Ervo 2001)

Espersen Preben: Kirkeret. Almindelig del. København 1993. (Espersen 1993)

Espersen Preben: Lov om meninghedsråd, Normalforretningsorden. Med kommentarer af Preben Espersen. København 1994. (Espersen 1994)

(von) Essen C.G.: Anmärkningar vid kyrkolagförslaget. Wasa 1847. (von Essen 1847)

Ferrari, Silvio: State and Church in Italy. Teoksessa: Robbers, Gerhard (ed.): State and Church in the European Union, s. 169–190. Baden Baden 1995. (Ferrari 1995)

Fogarty, Michael – Ryan, Liam – Lee, Joseph: Irish Values and Attitudes. Dublin 1984. (Fogarty – Ryan – Lee 1984)

Forsberg, John: Förvaltningsförfarande i församlingen. Vasa 1983. (Forsberg 1983)

Färnström, Emil: Om källorna till 1571 års kyrko-ordning. Uppsala 1935.

Garde, Peter: Ret og tro. Indlæg ved kirkeretlig konference 2. oktober 1999 på Løgumkloster Højskole. Esitelmä Nordiska Ekumeniska Rådetin järjestämässä symposiumissa Om norm & rätt i trossamfunden, s. 75–86. Uppsala 2001. (Garde 2001)

Glædemark H.J.H.: Kirkeforfatningsspørsmaalet i Danmark indtil 1874. En historisk-kirkeretlig studie. København 1948. (Glædemark 1948)

Granfelt, Axel Fredr.: Twenne till det nya kyrkolagsförslaget hörande frågor med anledning af deras olika uppfattning inom lagutskottet. Helsingfors 1864. (Granfelt 1864)

Granström, Ulrika: Politik inom kyrkofullmäktige. En studie av politiken samt politikerrollens karaktär inom kyrkofullmäktige i trossamfundet Svenska kyrkan. Umeå universitet, statsvetenskapliga institutionen. Uppsats för D-seminarium 1999. (Granström 1999)

Grönblom, Gunnar: Det religiösa läget. Teoksessa: Björkstrand, Gustav (red.): Kyrkligt liv i Finland, s. 45–74. Vasa 1993. (Grönblom 1993)

Grönblom, Gunnar: Kyrkans lagstiftning med kommentarer II. 2 uppl., Borgå 1998. (Grönblom 1998)

Gullaksen, Per-Otto: Stat og kirke i Norge. Kirkerett mellom teologi og politikk. 2000. (Gullaksen 2000)

Gullaksen, Per-Otto: Forholdet mellom kirkerett og bekjennelseskrifter, s. 87–100. Esitelmä Pohjoismaiden Ekumeenisen Neuvoston kirkko-oikeudellisessa seminaarissa Tanskassa 1.–3.10.1999. Uppsala 2001. (Gullaksen 2001)

Gummerus, Jaakko – Johansson, Erik: Kirkko ja valtio. Jyväskylä 1906. (Gummerus – Johansson 1906)

Gustafsson, G.: Kyrkokommunala förtroendemän – enkätundersökning med kyrkofullmäktigeledamöter från hela landet. Lund 1977. (Gustafsson 1977)

Göransson, Göran: Svensk kyrkorätt. En översikt. Göteborg 1993. (Göransson 1993)

Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Sarmstadt und Neuwied 1981. (Habermas 1981)

Habermas, Jürgen: Järki ja kommunikaatio. Tekstejä 1981–1989. Tampere 1994. (Habermas 1994).

Habermas, Jürgen: Diskurs, rätt och demokrati. Uddevalla 1997. (Habermas 1997)

Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939. (Hakkila 1939)

Hallamaa, Jaana: Perusoikeudet yhteiskuntasopimuksena. TA 1993/3, s. 186–189. (Hallamaa 1993)

Hallamaa, Jaana (toim.)*:* Rahan teologia ja Euroopan kirkot. Juva 1999. (Hallamaa 1999)

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä 1997. (Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997)

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999. (Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori ym. 1999)

Halmesmaa, Pekka: Kirkkokuri murroksen kynnyksellä. Helsinki 1976. (Halmesmaa 1976)

Halmesmaa, Pekka: Kirkkokurisäännöstö Suomessa 1848–1869. Helsinki 1978. (Halmesmaa 1978)

Halmesmaa, Pekka: Kirkkolakiehdotus syrjäyttää yleisen kirkkokurin. TA 1989/2, s. 145–148. (Halmesmaa 1989)

Halttunen, Matti: Vems rätt? Religionsfrihet – en tolkningsfråga, s. 101–112. Esitelmä Nordiska Ekumeniska Rådetin Tanskassa vuonna 1999 järjestämässä Om norm & rätt i trossamfunden symposiumissa. Uppsala 2001. (Halttunen 1999)

Halttunen, Matti – Voipio, Risto – Pihlaja, Pirjo: Kirkkolainsäädäntö 2002. Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen kommentaari. Jyväskylä 2002. (Halttunen – Voipio – Pihlaja 2002)

Handbuch des katholischen und protestantischen Kirchenrechts. 1850.

Hannus Arno – Hallberg Pekka: Kuntalaki. Juva 1995. (Hannus – Hallberg 1995)

Hannus Arno – Hallberg, Pekka: Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Juva 1991. (Hannus – Hallberg 1991)

Harjula Heikki – Prättälä Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Jyväskylä 1998. (Harjula – Prättälä 1998)

Heckel, Johannes: Das blinde, undeutliche Wort "Kirche". Gesammelte Aufsätze. Herausgegeben von Siegfried Grundmann. Köln 1964 (Heckel 1964)

Hegel, G.W.F.: Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet. Berlin 1820, Oulu 1994. (Hegel 1994)

Heikkilä, Markku – Murtorinne, Eino (toim.): Kirkko suomalaisessa yhteiskunnassa 1900-luvulla. Hämeenlinna 1977. (Heikkilä – Murtorinne 1977)

Heikkilä, Markku: Kirkko-oikeudesta oikeusteologiaan. TA 1989/2, s. 112–114, (Heikkilä 1989)

Heikkilä, Markku: Mitä todelliselta kirkkolakiuudistukselta voidaan odottaa? TA 1992/1, s. 6–10. (Heikkilä 1992)

Heikkilä, Markku – Knuutila, Jyrki – Scheinin, Martin: State and Church in Finland. Teoksessa: Robbers, Gerhard (ed.): State and Church in the European Union, s. 279–293. Baden Baden 1995. (Heikkilä – Knuutila – Scheinin 1995)

Heikkilä, Markku: Uskonto, oikeus ja julkisuus Euroopan unionin maissa. Teoksessa: Heikkilä, Markku (toim.): Uskonto ja nykyaika, s. 128–156. Juva 1999. (Heikkilä 1999)

Heiler, Friedrich: Altkirchliche Autonomie und päpstlicher Zentralismus. München 1941. (Heiler 1941)

Heilimo, Olli: Suomen evankelisluterilaisen kirkon oikeudellinen asema vuoden 1869 kirkkolain mukaan. Vammala 1958. (Heilimo 1958)

Heilimo Olli: Kirkkolaki, selityksiä ja tulkintoja. Joensuu 1967. (Heilimo 1967)

Heino, Harri: Kirkko tulevaisuuden yhteiskunnassa. Jyväskylä 1985. (Heino 1985)

Heino, Harri: Seurakuntien päätösten alistusmenettely. Kirkon tutkimuskeskus. Sarja C nro 30. 1989. (Heino 1989)

Heino, Harri: Mihin Suomi tänään uskoo. Juva 1997. (Heino 1997)

Helander, Eila: Uskonto ja arvojen murros. Teoksessa: Heikkilä, Markku (toim.): Uskonto ja nykyaika, s. 54–87. Juva 1999. (Helander 1999)

Heliövaara, O.K: Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaki vuodelta 1869 sekä siihen vahvistetut muutokset aina 7 päivään heinäkuuta 1944. Porvoo 1945. (Heliövaara 1945)

Henningson, Åke – Sjögren, Per-Olof: Stat och kyrka. Teoksessa: Debatt om kyrkan. Stockholm 1958 (Henningson – Sjögren 1958)

Hermanson, Robert: Suomen valtiosääntö. Porvoo 1923. (Hermanson 1923)

Hermanson, Robert: Prästboställena och KL § 304. Utlåtande till 10:de allmänna Kyrkomötet. Särtryck ur tidskrift av Juridiska föreningen i Finland. Häft 6, 1928. (Hermanson 1928)

Hermanson, Robert: Det Rätta och Staten. LM 1929, s. 283–292. (Hermanson 1929)

Hermanson Robert: Lausuntoja ja mietintöjä, Valtioneuvoston toimeksiannosta koonnut ja julkaissut sitä varten asetettu komitea. Helsinki 1933. Sisältää mm. Hermansonin lausunnot: – perustelakivaliokunnalle 26.4.1917 aiheesta: Voidaanko kirkkolakia kirkolliskokousta kuulematta perustuslainsäätämisjärjestyksessä muuttaa? – vuoden 1908 kirkolliskokouksen asettamalle kirkkolakikomitealle Kirkolliskokouksen oikeudesta verottaa kirkon yleisiä tarpeita varten. (Hermanson 1933)

Hemmer Ragnar: Suomen oikeushistorian oppikirja I. Porvoo 1968. (Hemmer 1968)

Herrman, Emil: Die notwendigen Grundlagen einer die consistoriale und synodale Ordnung vereinigenden Kirchenverfassung. 1862. (Herrman 1862)

Hidén Mikael: Perusoikeudet hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede-Jurisprudentia I, s. 5–109. Vammala 1971. (Hidén 1971)

Hidén Mikael: Näkökohtia evankelis-luterilaista kirkkoa koskevien säännösten antamisjärjestyksestä. TA 1986/4, s. 367–372. (Hidén 1986)

Hidén Mikael: Lakien voimaantulo ja toimivallanjako. Teoksessa: Juhlajulkaisu Curt Olsson 1919–28/9–1989, s. 151–153. (Hidén 1989)

Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Jyväskylä 1994. (Hidén – Saraviita 1994)

Hidén Mikael: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. LM 5–6/1996, s. 753–769. (Hidén 1996)

Hiitola, Joni: Uskonnonvapauskomitean hautaustoimilakiehdotus: mikä muuttuu? TA 2001/6, s. 512–514. (Hiitola 2001)

Hippel, Oscar: Kyrkolagskommittén 1824–1846. En historisk och kyrkorättslig studie. Akademisk avhandling. Göteborg 1914. (Hippel 1914)

Hippel, Oscar: Kyrka och stat. Studier till nutidens kyrkopolitik och kyrkorätt. Lund 1934. (Hippel 1934)
Hirvonen, Ari (toim.): Polycentricity. The Multiple Scenes of Law. London 1998. (Hirvonen 1998)
Hirvonen, Ari: Oikeuden käynti, Antigonen laki ja oikea oikeus. Helsinki 2000. (Hirvonen 2000)
Hobbes, Thomas: Leviathan. London 1651, Tampere 1999. (Hobbes 1999)
Hoikka, Paavo – Lehkonen, Raimo – Rajala, Tuija – Ryynänen, Aimo – Siitonen Pentti – Tetri, Eija: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampere 1999. (Hoikka – Lehkonen – Rajala – Ryynänen ym. 1999)
Holopainen, Ilkka: Kirkkolain uudistamiskomitean toimeksianto ja sen toteutuminen. TA 1989/2, s. 101–103. (Holopainen I. 1989)
Holopainen Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969. (Holopainen 1969)
Holopainen, Toivo: Kunnallisoikeuden pääasiat. Helsinki 1977. (Holopainen 1977)
Holopainen, Toivo: Kirkkolaki valtion lakina. TA 1986/4, s. 372–375. (Holopainen 1986)
Hultgren, Gunnar: Godomlig och mänsklig rätt. Föreläsning vid dagar i Härnosand den 24 maj 1956. (Hultgren 1956)
Huovinen, Eero: Kristillisiä lähestymistapoja yhteiskuntaelämään Euroopassa. Esitelmä Euroopan kulttuurisäätiön Suomen osaston 30-vuotisjuhlassa Helsingissä 9.9.1999. (Huovinen 1999)
Huovinen, Eero: Pappi? Juva 2001. (Huovinen 2001)
Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001. (Husa – Mutanen – Pohjolainen T. 2001)
Hänninen, Sakari: Aika, paikka, politiikka. Oulu 1981. (Hänninen 1981)
Hänninen, Sakari: Valtiosta valtaan. Jyväskylä 1986. (Hänninen 1986)
Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997. (Häyhä 1997)
Ilveskivi, Paula: Perusoikeusuudistus paradigmamuutoksena. Teoksessa: Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 33–49. Turku 1998. (Ilveskivi 1998)
Ingman Lauri: Kirkkolainsäädäntö Suomessa jälkeen v. 1870. Vaasa 1911. (Ingman 1911)
Isohookana-Asunmaa, Tytti: Kirkon ja valtion suhteesta. TA 1992/1, s. 15–18. (Isohookana-Asunmaa 1992)
Johansson, Martin: Om det lutherska kyrkobegreppet. Upsala 1877. (Johansson 1877)
Joutsamo, Kari: Euroopan yhteisö – eurooppaoikeus. Mänttä 1987. (Joutsamo 1987)
Johansson, Gustaf: Mietteitä Suomen Luterilaisen kirkon asemasta. Kuopio 1860. (Johansson 1860)
Johansson, Gustaf: Kirkollisia kysymyksiä. Porvoo 1894. (Johansson 1894)
Jokela, Marjut – Kartio, Leena – Ojanen, Ilmari: Maakaari. Helsinki 1997. (Jokela – Kartio – Ojanen 1997)
Jossas, Esko: Agathon Meurman suomalaisuusliikkeen uskonto- ja kirkkopoliitikko 1863–1899. Jyväskylä 1990. (Jossas 1990)
Juntunen, Hannu: Uskonnonopetus ja valtiosääntö. Kirkon tutkimuskeskus. Sarja A N:o 42. Jyväskylä 1985. (Juntunen 1985)
Juntunen, Hannu: Valtion vai kirkon tunnustus? Kirkon tutkimuskeskus. Sarja B N:o 66. Pieksämäki 1991. (Juntunen 1991)
Juntunen, Hannu: Aikuisten kirkko. Kirkon tutkimuskeskus. Sarja B N:o 76. Jyväskylä 1996. (Juntunen 1996)
Juntunen Hannu: Norjan kirkko. Den norske kirke. Kirkkohallitus 1999. (Juntunen 1999)
Juntunen, Hannu: Oikeuden idean teologiset perusteet. Oikeusteologian hahmottelua demokraattisen oikeusjärjestyksen teologisena kritiikkinä. Helsinki 2000. (Juntunen 2000)
Juva, Mikko: Suomen sivistyneistö uskonnollisen vapaamielisyyden murroksessa 1848–1869. Forssa 1950. (Juva 1950)
Juva, Mikko: Valtiokirkosta kansankirkoksi. Helsinki 1960. (Juva 1960)

Juva, Mikko: Kirkon parlamentti. Suomen kirkolliskokousten historia 1876–1976. Pieksämäki 1976. (Juva 1976)
Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. LM 1968, s. 977–999. (Jyränki 1968)
Jyränki, Antero: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973. (Jyränki 1973)
Jyränki, Antero – Perttunen, Juhani – Vilkkonen Eero: Valta, valtio ja kansalainen. Helsinki 1989. (Jyränki – Perttunen – Vilkkonen 1989)
Jyränki, Antero: Lakien laki: perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989. (Jyränki 1989)
Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Jyväskylä 1998. (Jyränki 1998)
Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000. (Jyränki 2000)
Kahl, Wilhelm: Lehrsystem des Kirchenrechts. Freiburg i. B. und Leipzig 1894. (Kahl 1894)
Kaila, Erkki: Nykyaikaisia liikkeitä katolisessa kirkossa. Porvoo 1908. (Kaila 1908)
Kaila, Erkki: Uskonnonvapauslaki. Sen voimaantuleminen maassamme ja lähimmät seuraukset. Opas uskonnonvapauslain sovelluttamiseen. Helsinki 1923. (Kaila 1923)
Kaira Kaarlo: Kirkkolain säätämisestä. LM 1941, s. 708–719. (Kaira 1941)
Kaira Kaarlo: Kirkkolain alasta, erityisesti huomioon ottaen seurakuntien viranhaltijain oikeusasema. TA 1944, s. 85–91. (Kaira 1944)
Kaira, Kaarlo: Perustuslainsäädännön täysvaltaisuudesta. Valtio ja yhteiskunta 1947. (Kaira 1947)
Kairinen, Martti: Johdatus työoikeuteen. Turku 1991. (Kairinen 1991)
Kansanaho, Erkki: Suomen evankelis-luterilaisen kirkon itsehallinto. Helsinki 1954. (Kansanaho 1954)
Kansanaho, Erkki: Suomen kirkon hallinto. Vaasa 1976. (Kansanaho 1976)
Kansanaho, Erkki: Kirkkolain nykyiset uudistamispyrkimykset. TA 1986/4, s. 361–366. (Kansanaho 1986)
Kantola, Ilkka: Uskonnonvapauskomitean mietintö Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kannalta. TA 2001/6, s. 506–511. (Kantola 2001)
Kastari, Paavo: Hans Kelsenin valtiokäsitys. Esitelmä Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen kokouksessa 24.4.1936. LM 1937, s. 1–19. (Kastari 1937)
Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Helsinki 1977. (Kastari 1977)
Kavonius, Petter: Onko oikeuden olemuskysymys tarpeiden mukainen? Alustus Ari Hirvosen väitöskirjasta Raimo Siltalan tutkijaseminaarissa 25.10.2000. (Kavonius 2000)
Kavonius, Petter: Oikeusperiaatekin velvoittaa! Saarijärvi 2001. (Kavonius 2001)
Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja. Helsinki 1999. (Kekkonen 1999)
Kekäle, Jari: Olemme yksi ruumis Kristuksessa. Mitä on jumalanpalvelusseurakunta. Artikkeli järjellisestä jumalanpalveluksesta. Aamutähti Nro 7/2001. (Kekäle 2001)
Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968. (Kelsen 1968)
Kena, Kirsti: Kirkon aseman ja asenteiden muotoutuminen itsenäistyneessä Suomessa 1918–1922. Helsinki 1979. (Kena 1979)
Ketonen, Oiva: Eurooppalaisen ihmisen maailmankatsomus. Juva 1981. (Ketonen 1981)
Kiivit, Jaan: Uskonnonvapaustilanne Virossa. TA 2001/6, s. 550–553. (Kiivit 2001)
Kirjavainen, Heikki: Moraali, motivaatio ja yhteiskunta. Johdatus eräisiin keskeisiin motivaatioteoreettisiin sosiaalietiikan keskeisiin ongelmiin. Helsinki 1996. (Kirjavainen 1996)
Kivistö, Kalevi: Holhouksesta vapaana – keskellä elämää. Kirkon asema valtiossa ja yhteiskunnassa. TA 1992/1, s. 20–23. (Kivistö 1992)
Kivistö, Kalevi: Muuttuuko mikään? TA 2001/6, s. 501–505. (Kivistö 2001)
Klami, Hannu Tapani: Länsimaisen oikeusfilosofian historia. Turku 1980. (Klami 1980)
Klami, Hannu Tapani: Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turku 1983. (Klami 1983)

Klami, Hannu Tapani: Johdatus oikeusteoriaan. Mänttä 1986. (Klami 1986)
Klami, Hannu Tapani: Föreläsningar över juridikens metodlära. Uppsala 1989. (Klami 1989)
Klami, Hannu Tapani: Tieteen teorian luentoja. Helsinki 1998. (Klami 1998)
Klami, Hannu Tapani: Oikeus ja moraali. LM 2001, s. 1309–1313.
Knuutila, Jyrki: Avioliitto oikeudellisena ja kirkollisena instituutiona Suomessa vuoteen 1629. Helsinki 1990. (Knuutila 1990)
Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979. (Konstari 1979)
Kopperi, Kari: Renessanssin Luther. Johdatus reformaation aatehistoriaan. Helsinki 1994. (Kopperi 1994)
Koskenniemi, Martti: Tyyli metodina. Teoksessa: Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini, s.173–188. Helsinki 1997. (Koskenniemi 1997)
Kulla, Heikki: Välillisen valtionhallinnon valvonnasta. Oikeussystemaattisia näkökohtia erityisesti alistuksesta. Åbo 1983. (Kulla 1983)
Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä 1999. (Kulla 1999)
Kurvinen, Pekka: Näkökohtia hallintomenettelylain soveltamisesta. LM 1983, s. 983–993. (Kurvinen 1983)
Kurvinen, Pekka: Päätöksenteko hallinnossa. Vammala 1985. (Kurvinen 1985)
Kyntäjä, Timo – Laitinen Ahti: Oikeussosiologia. Juva 1983. (Kyntäjä – Laitinen 1983)
Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990. (Laakso 1990)
Lampi, Heimo: Kivettynyt järjestelmä. Teoksessa: Kirkko avoinna korjauksia varten. Porvoo 1967. (Lampi 1967)
Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus II. Helsinki 2001. (Lappalainen 2001)
Laurila, Aarne: Kansalaiset valtiossa ja kansalaiset kirkossa. TA 1992/1, s. 23–27. (Laurila 1992)
Laurinen, Leena: Hallintoriita-asiat. Tampere 1992. (Laurinen 1992)
Lehtimaja, Lauri: Lakimies ja ihmisoikeudet. LM 1995, s. 183–192. (Lehtimaja 1995)
Lehtinen, Lasse: Luotettavat muistelmat 2. Juva 1997. (Lehtinen 1997)
Leino, Pekka: Kirkon hallinnon kehittämisestä. Seurakuntien talousneuvoston julkaisuja XXIII, s. 30–42. Helsinki 1982. (Leino 1982)
Leino, Pekka: Virkamiesvaihto Ruotsin, Tanskan ja Norjan kirkollishallinnossa. Raportti Valtionhallinnon kehittämiskeskukselle valtion virkamiesten Pohjoismaiseen virkamiesvaihtoon osallistumisesta 1995–1996. (Leino 1996)
Leino, Pekka: Kirkkolain riittävyys kirkon hallintolaiksi. Lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, syyskuu 2000. (Leino 2000)
Leino, Pekka: Hannu Juntunen: Oikeuden idean teologiset perusteet. LM 2/2001, s. 382–390. (Leino 2001a)
Leino, Pekka: Kirkkolaki kirkon hallintolakina. TA 2001/2, s. 155–166. (Leino 2001b)
Leivonen, Johannes: Kirkkolakiehdotuksen yleisesittelyä. TA 1989/2, s. 97–100. (Leivonen 1989)
Letto-Vanamo, Pia: Oikeuden Eurooppa, luentoja oikeushistoriasta. Helsinki 1995. (Letto-Vanamo 1995)
Letto-Vanamo, Pia: Eurooppa oikeusyhteisönä. Helsinki 1998. (Letto-Vanamo 1998)
Lilja, Jussi: De kyrkorättsliga implikationerna av Borgå-överrenskommelsen. Respons Kyrkosyn, kyrkouppfattning och kyrkofattning, s. 114–115. Uppsala 1995. (Lilja 1995)
Lilja, Jussi: Seurakunnan hallintomenettely. Helsinki 2001. (Lilja 2001)
Lindblad, Per: Sankareita vai syntipukkeja. Lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopiston teologinen tiedekunta käytännöllisen teologian laitos, syyskuu 1998. (Lindblad 1998)
Linderholm, Emanuel: Om den kristna statskyrkans uppkomst. Upsala 1924. (Linderholm 1924)
Lindow, Martin: Lutherische Kirchenverfassung. Band 1. VELKD. 1999. (Lindow 1999)
Loimaranta Yrjö: Kirkkolaki vuodelta 1869 sekä siihen vahvistetut muutokset aina 8 päivään maaliskuuta 1920. Porvoo 1921. (Loimaranta 1921)

Luoto, Valter: Valtion suhde uskontoon ja uskonnollisiin yhteisöihin. TA 1992/1, s. 28–32. (Luoto 1992)
Luoto, Valter: Tasavertaistaako uusi laki uskonnollisten yhdyskuntien aseman? TA 2001/6, s. 524–528. (Luoto 2001)
Luther, Martti: Lutherin vähä ja isokatekismus sekä Schmalkaldenin opinkohdat. Suomalaisen teologisen kirjallisuusseuran julkaisuja 138. 1529, 1538, Jyväskylä 1984. (Luther 1984)
Luther, Martti: Kirkolliskokouksista ja kirkosta. 1539. WA 50. Von den Konziliis und Kirchen 1539.
Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (Länsineva – Viljanen 1998)
Machiavelli, Niccolò: Valtiollisia mietelmiä. 1531, 1958. (Machiavelli 1958)
Machiavelli, Niccolò: Ruhtinas. 1532, Juva 1997. (Machiavelli 1997)
Mahkonen, Sami: "Joka viettelee yhden näistä pienimmistä". Kirjoitus kirkon perheasiain oppaassa. Kirkkohallituksen julkaisuja 2000:3. (Mahkonen 2000)
Makkonen, Kaarle: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyyttinen tutkimus. Helsinki 1981. (Makkonen 1981)
Makkonen, Kaarle: Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Helsinki 1998. (Makkonen 1998)
Malik, Maleiha: Faith and the State of Jurisprudence. Teoksessa: Oliver, Peter – Douglas Scott, Sionaidh – Tadros, Victor (eds): Faith in law, essays in legal theory, s. 129–149. Oxford – Portland Oregon 2000. (Malik 2000)
Mattei, Ugo: Comparative Law and Economics. Ann Arbor 1997. (Mattei 1997)
Maurer, Wilhelm: Bekenntnis und Kirchenrecht. Acta Universitatis Upsaliensis. ASThU. Nova Series 1:1. Uppsala 1963. (Maurer 1963)
Merikoski, Veli: Kansalaisten perusoikeuksista. LM 1932, s. 87–116. (Merikoski 1932)
Merikoski, Veli: Kirkkolain ala. LM 1951, s. 37–46. (Merikoski 1951)
Merikoski, Veli: Kirkkolainsäädännön muodoista de lege ferenda. LM 1966, s. 5–19. Kirkon lainsäädännön ja hallinnon uudistamista tutkimaan asettaman komitean pyytämä asiantuntijalausunto 9.9.1965. Sisältyy komiteanmietintöön (1967) s. 95–102. (Merikoski 1966)
Merikoski, Veli: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Porvoo 1969. (Merikoski 1969)
Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1976. (Merikoski 1976)
Murtorinne, Eino: Papisto ja esivalta routavuosina 1899–1906. Helsinki 1964. (Murtorinne 1964)
Murtorinne, Eino: Risti hakaristin varjossa. Vaasa 1972. (Murtorinne 1972)
Murtorinne, Eino: Suomalainen teologia autonomian kautena (1828–1918). Helsinki 1986. (Murtorinne 1986)
Murtorinne, Eino: Suomen kirkon historia 3 (Autonomian kausi 1809–1899). Porvoo 1992. (Murtorinne 1992)
Murtorinne, Eino: Suomen kirkon historia 4 (Sortovuosista nykypäiviin 1900–1990). Porvoo 1995. (Murtorinne 1995)
Myllymäki Arvo: Julkistyönantajat ja virkaehtolainsäädäntö. Jyväskylä 1989. (Myllymäki 1989)
Mäenpää Olli: Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Helsinki 1979. (Mäenpää 1979)
Mäenpää Olli: Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Vammala 1981. (Mäenpää 1981)
Mäenpää, Olli: Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa. LM 1989, s. 281–318. (Mäenpää 1989)
Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Juva 1991. (Mäenpää 1991)
Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita. Helsinki 1996. (Mäenpää 1996)
Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Helsinki 2000. (Mäenpää 2000)
Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2001 (Mäenpää 2001)
Nikula, Paavo: Euroopan unionin perusoikeuskirja. Oikeus 2000:4, s. 524–526. (Nikula 2000)

Niiniluoto, Ilkka: Johdatus tieteenfilosofiaan. Keuruu 1980. (Niiniluoto 1980)
Niiniluoto, Ilkka: Tiede, filosofia ja maailmankatsomus. Keuruu 1984. (Niiniluoto 1984)
Niiranen, Pekka: Kekkonen ja kirkko. Jyväskylä 2000. (Niiranen 2000)
Nowak, Manfred: Commentary on the UN covenant on civil and political rights. Kehl 1993. (Nowak 1993)
Numminen, Jaakko: Kirkon ja valtion suhde. Juhlapuhe Suomen Kirkkohistoriallisen seuran ja Suomen Teologisen Kirjallisuusseuran 100-vuotisjuhlassa 12.11.1991. TA 1992/1, s. 32–37. (Numminen 1992a)
Numminen, Jaakko: Teologia kirkossa ja yhteiskunta. Suomen Kirkkohistoriallisen Seuran toimituksia, s. 163–174. Helsinki 1992. (Numminen 1992b)
Numminen, Jaakko: Suomen ja Ruotsin kirkolliskokouksista ja kirkoista. Teoksessa: Purjeena perinne: juhlakirja arkkipiispa John Vikströmin täyttäessä 60 v. 1.10.1991, s. 132–140. (Numminen 1992c)
Nurmiranta, Eeva-Kaarina: Pappi tuomiolla. Julkisoikeudellinen tutkimus papin opin, virkatoiminnan ja elämän valvonnasta vuosina 1940–1989. Helsinki 1998. (Nurmiranta 1998)
Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001. (Ojanen 2001)
Ollikainen, Ulla: Godkännande av direktivet som gäller diskriminering i arbetslivet. Esitelmä Pohjoismaiden Ekumeenisen Neuvoston seminaarissa Brysselissä 21.2.–25.2.2001. (Ollikainen 2001)
Paasilinna, Erno: "Nauloja ruumisarkkuun". Aforismikokoelma. Helsinki 1999. (Paasilinna 1999)
Palho, Pekka – Mäkeläinen, Heikki – Eskola, Marjatta: Demokraattisuus seurakunnassa. Helsinki 1972. (Palho – Mäkeläinen – Eskola 1972)
Palmèn, E.G.: 1869 vuoden kirkkolain vanhemmista esitöistä. Eripainos Suomen Kirkkohistoriallisen Seuran vuosikirjasta IV (1914), s. 36–204. Helsinki 1915. (Palmèn 1915)
Palmqvist, Arne (red.): Att höra till folkkyrkan. Petra debatt. Karlskrona 1985. (Palmqvist 1985)
Parrukoski, Timo: Administration of Finnish Orthodox Church. Teoksessa: Orthodoxy in Finland. Past and present. s. 22–26. Pieksämäki 1984. (Parrukoski 1984)
Parvio, Martti: Den svenska kyrkorätten under 1600-talet. Teoksessa: Den svenska juridikens uppblomstring i 1600-talets politiska, kulturella och religiösa stormaktssamhälle, s. 247–257. Kirjassa on esitelmiä Uppsalassa 18.–20.4.1983 järjestetystä symposiumista. Angered 1984. (Parvio 1984)
Parvio, Martti: Vuoden 1686 kirkkolaki ja sen merkitys. TA 1986/4, s. 345–351. (Parvio 1986a)
Parvio, Martti: Vuoden 1571 kirkkojärjestyksestä vuoden 1686 karoliiniseen kirkkolakiin. Juva 1986. (Parvio 1986b)
Pavinsky, Helena: Russian Ortodox Parishes in Finland. Teoksessa: Orthodoxy in Finland, s. 97–100. Pieksämäki 1984. (Pavinsky 1984)
Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen merkityksestä Suomelle. LM 1990, s. 521–544. (Pellonpää 1990)
Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 1991. (Pellonpää 1991)
Peczenik, Aleksander: Juridikens teori och metodi. Göteborg 1995. (Peczenik 1995)
Peura, Simo: Kirkot ja yhteisen Euroopan rakentaminen. Teoksessa: Heikkilä, Markku (toim.): Uskonto ja nykyaika, s. 158–195. Juva 1999. (Peura 1999)
Pietilä, Antti J.: Kestääkö kirkko? Helsinki 1921. (Pietilä 1921)
Pihlajamäki, Heikki – Pylkkänen, Anu: Suomalainen oikeustiede eurooppalaisessa traditiossa. Luentoja oikeustieteen historiasta. Helsinki 1996. (Pihlajamäki – Pylkkänen 1996)
Piiroinen, Erkki: Ortodoksinen usko Suomessa. Joensuu 1991. (Piiroinen 1991)
Piispanen, P.P. – Mauno Saloheimo: Kirkon lakikirja. Pieksämäki 1954. (Piispanen – Saloheimo 1954)

Piispanen P.P.: Suomalaisen lakimiehen Gabriel Poppiuksen elämänvaiheita. LM 1959, s. 552–558. (Piispanen 1959)

Piispanen P.P.: Kirkkoherra ja seurakuntahallinto. Joensuu 1966. (Piispanen 1966)

Pikkujämsä, Mikko: Oikeusperiaatteet ja arvonlisäverotus kiinteistöalalla. (Pikkujämsä 2001)

Pirinen, Kauko (toim.): Turun tuomiokapituli 1276–1976. Loimaa 1976. (Pirinen 1976)

Pirinen, Kauko: Pohjoismainen valtiokirkkojärjestelmä punnittavana. Suomen Kirkkohistoriallisen Seuran vuosikirja 1977, s. 105–125. (Pirinen 1977)

Pirinen, Kauko: Schaumanin kirkkolain synty. Rauma 1985. (Pirinen 1985)

Pirinen, Kauko: Karoliinisesta kirkkolaista Schaumanin kirkkolakiin. TA 1986/4, s. 352–360. (Pirinen 1986)

Pispala, Elisa: Suomen ortodoksisen kirkon asema ja järjestysmuodon uudistaminen vuosina 1905–1918. Pro gradu 1976. (Pispala 1976)

Pohjolainen, Teuvo: Kansalaisen perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö. Tampere 1980. (Pohjolainen 1980)

Pohjolainen, Teuvo: Nykyajan perustuslait ja valtiosäännöt. Jyväskylä 1988. (Pohjolainen 1988)

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Jyväskylä 1990. (Pohjolainen – Tarukannel 1990)

Pohjolainen, Teuvo: Näkökulmia periaatteisiin. Teoksessa: Hirttiö, Kalevi – Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Näkökulmia periaatteisiin, s. 154–157. Rovaniemi 1994. (Pohjolainen 1994)

Pohjolainen, Teuvo – Pohjolainen, Anna-Elina: Hallintolainkäyttölaki ja oikeustapausten ratkaiseminen. Joensuu 1996. (Pohjolainen T. – Pohjolainen A.-E. 1996)

Puhakka Y. W. : Estääkö kirkkolaki säätämästä evankelis-luterilaisten seurakuntain papiston virkatalojen käytöstä asutustarkoituksiin muutoin kuin yleisen kirkolliskokouksen ehdottamalla lailla? LM 1928, s. 227–251. (Puhakka 1928)

Purmonen, Veikko: Orthodoxy in Finland. Teoksessa: Orthodoxy in Finland, s. 13–21. Pieksämäki 1984. (Purmonen 1984)

Purmonen, Veikko: Suomen ortodoksisen kirkon tie autonomiaan. Eripainos Ortodoksia 37. Kuopio 1987. (Purmonen 1987)

Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988. (Pöyhönen 1988)

Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuusoikeus. Helsinki 2000. (Pöyhönen 2000)

Raitio, Juha: Eurooppaoikeuden periaatteet. EY:n tavoitteet, keskeiset hallinnolliset ja sisämarkkinaoikeudelliset oikeusperiaatteet sekä EY:n oikeuslaitoksen rakenne ja toiminta. Helsinki 1998. (Raitio 1998a)

Raitio, Juha: Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Saarijärvi 1998. (Raitio 1998b)

Raunio, Antti: Suurten kirkkokuntien sosiaalieettinen opetus. Teoksessa: Hallamaa, Jaana (toim.): Rahan teologia ja Euroopan kirkot, s. 33–121. Juva 1999. (Raunio 1999)

Reijonen, Mikko: Uskonnonvapauskysymys Suomessa. Pieksämäki 1977. (Reijonen 1977)

Reijonen, Mikko: Uskonnonvapauden toteuttaminen Suomessa 1917–1922. Mikkeli 1980. (Reijonen 1980)

Reijonen, Mikko: Uskonnonvapaus yhdentyvässä Euroopassa. Pieksämäki 1992. (Reijonen 1992)

Renner, Karl: Staat und Parlament. Wien 1901. (Renner 1901)

Rentto, Juha-Pekka: Toissijainen valtio. Kirjoituksia kansalaisvastuun ensisijaisuudesta subsidiaariperiaatteen mukaisessa valtioajattelussa. Turku 1995. (Rentto 1995)

Reuter, Hans-Richard: Der Begriff der Kirche in theologischer Sicht. Güterloch 1997. (Reuter 1997)

Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala 1973. (Riepula 1973).

Robbers, Gerhard: State and Church in the European Union. Teoksessa: Robbers Gerhard (ed.): State and Church in the European Union, s. 323–333, sekä State and Church in Germany, s. 57–73. Baden Baden 1995. (Robbers 1995)

Rosas, Allan – Krause, Catarina (toim.): Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Helsinki 1993. (Rosas – Krause 1993).

Rosas, Allan: Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkityksestä yksityisten ihmisten oikeusturvan kehitykselle. LM 1995, s. 62–76. (Rosas 1995)

Rosenqvist, G.G.: Skilsmässan mellan kyrka och stat 1916. Esitelmä L.J. Ingmanin astuessa virkaansa. Helsingfors 1916. (Rosenqvist 1916)

Rosenqvist, G.O.: Finlands kyrka i det senaste halvseklets brytningstid. Åbo 1946. (Rosenqvist 1946)

Ross, Alf: Om ret og retfærdighed. København 1958. (Ross 1958)

Rousseau, Jean-Jacques: Yhteiskuntasopimuksesta. Lyon 1790 (Du contrat social, on principles du drait politique). Hämeenlinna 1997. (Rousseau 1997)

Rudberg, Ainar: Kyrka och Stat. Prästemötesavhandling. Uppsala 1934. (Rudberg 1934)

Runeby, Nils: Tillfrågan om fundamentallagsbegreppets uppkomst i Sverige. Teoksessa: Den svenska juridikens uppblomstring i 1600-talets politiska, kulturella och religiösa stormaktssamhälle. Angered 1984. (Runeby 1984)

Runestam, Arvid: Statsmaktens gränser. Uppsala 1935. (Runestam 1935)

Russell, Bertrand: Länsimaisen filosofian historia 1 ja 2. Juva 1999. (Russell 1999)

Ryynänen Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki 1991. (Ryynänen 1991)

Saarelma, Antti: Ekumenian vuosi kirkossamme. Teoksessa: Kirkon kalenteri 2000, s. 56–68. Pieksämäki 1996. (Saarelma 1996)

Saarelma, Antti: Ekumenian vuosi kirkossamme. Teoksessa: Kirkon kalenteri 1999, s. 51–60. Pieksämäki 1998. (Saarelma 1998)

Saarelma, Antti: Ekumenian vuosi kirkossamme. Teoksessa: Kirkon kalenteri 2001, s. 45–50. Pieksämäki 2000. (Saarelma 2000)

Saarisalo, Aapeli: Raamatun sanakirja. Pieksämäki 1975. (Saarisalo 1975)

Sainio, Toivo: Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa. Porvoo 1969. (Sainio 1969)

Sakaristo, Marjatta: Ruustinnan päiväkirjasta. Juva 1980. (Sakaristo 1980)

Saloheimo, Mauno – Halttunen, Matti: Kirkon lakikirja 1986. Jyväskylä 1986. (Saloheimo – Halttunen 1986)

Salomies, Ilmari: Suomen kirkon historia I. Helsinki 1944. (Salomies 1944)

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000. (Saraviita 2000)

Saurèn, E.M.: Katsahdus Suomen evankelis-luterilaisen kirkon nykyiseen tilaan. Savonlinna 1898. (Saurén 1898)

Schalling, Erik: Den kyrkliga jordens rättsliga ställning i Sverige. En historisk undersökning. Upsala 1920. (Schalling 1920)

Schauman, Frans Ludwig: De constitutione regiminis ecclesiastici. Diss. Helsingfors 1847. (Schauman 1847)

Schauman, Frans Ludwig: Handbok i Finlands kyrkorätt I. Helsingfors 1853. (Schauman 1853)

Schauman, Frans Ludwig: Kyrkorätt II. Anteckningar vid professor Schaumans föreläsningar i kyrkorätt. Käsinkirjoitettu, sidottu laitos Porvoon hiippakunnan tuomiokapitulissa.

Scheinin, Martin: Uskonnonvapaus suomen kouluissa. Oikeustiede–Jurisprudentia XXII, s. 287–325. Vammala 1989. (Scheinin 1989)

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991. (Scheinin 1991)

Scheinin, Martin: Omantunnon ja uskonnonvapaus (PeL 11 §). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999. (Scheinin 1999)

Scheinin, Martin: Koulujen uskonnonopetus ja uskonnonvapaus. TA 2001/6, s. 515–517. (Scheinin 2001).

Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Helsinki 1999. (Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999)

Seppo, Juha: Uskovien yhteisö vai valtionkirkko. Jyväskylä 1983. (Seppo 1983)

Seppo, Juha: Mitä kirkkolakiuudistus merkitsee luterilaisen kirkon ja valtion suhteissa? TA 1989/2, s.126–130. (Seppo 1989)

Seppo, Juha: Luterilainen kirkko ja uskonnonvapaus perusoikeutena. TA 1993/3, s. 199–205. (Seppo 1993)

Seppo, Juha: Uskonnonopetus ja uskonnonvapaus. TA 2001/6, s. 518–521. (Seppo 2001)

Setälä, U.V.J: Kansallisen ortodoksisen kirkkokunnan perustamiskysymys Suomen politiikassa 1917–1925. Porvoo 1966.

Siltala, Raimo: A Theory of Precedent. Helsinki 1998. (Siltala 1998)

Siltala, Raimo: Kymmenen teesiä oikeustieteen metodista ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta. Osa I. Oikeus 1999, s. 265–285. Osa II. Oikeus 1999, s. 385–409. (Siltala 1999a)

Siltala, Raimo: Prejudikaateista ja tuomarin prejudikaatti-ideologiasta. LM 5/1999, s. 674–691. (Siltala 1999b)

Siltala, Raimo: Oikeuden viimekätisen pätevyyskriteerin ratkaisematon ongelma. Onko Hartin tunnistamissääntö velvoittava oikeussääntö vai yhteiskunnallinen tosiasia? LM 2000, s. 671–689. (Siltala 2000)

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001. (Siltala 2001a)

Siltala, Raimo: Fragmentteja, osa IV: Perusoikeusjärjestelmän sisäinen logiikka. LM 4/2001. (Siltala 2001b)

Simojoki, Martti: Kirkko. Helsinki 1946. (Simojoki 1946)

Simojoki, Martti: Kirkko ja maailma. Porvoo 1958. (Simojoki 1958)

Simojoki, Martti: Kirkko ja nykyaika. Porvoo 1960. (Simojoki 1960)

Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965. (Sipponen 1965)

Sipponen, Kauko: Kirkkolainsäädännöstä. Lausunto XIX varsinaisen kirkolliskokouksen kirkon lainsäädännön ja hallinnon uudistamista tutkimaan asettamalle komitealle. Pieksämäki 1967. (Sipponen 1967)

Sirenius, Sigfrid: Kansankirkko yhdistystoiminnan tukemana. Porvoo 1922. (Sirenius 1922)

Skinner, Quentin: Modernin valtiokäsitteen synty. Politiikka 1987/29, s. 83–106. (Skinner 1987)

Skinner, Quentin: Niccolò Machiavelli. En introduktion. Uddevalla 1994. (Skinner 1994)

Sohm, Rudolph: Kirchenrecht. Leipzig 1892. (Sohm 1892)

Sohm, Rudolph: Institutiot. Roomalaisen yksityisoikeuden historia ja järjestelmä. Porvoo 1924. (Sohm 1924)

Spiro, Melford E.: Uskonnon määrittelyn ja selittämisen ongelmia. Teoksessa: Pentikäinen, Juha (toim.): Uskonto, kulttuuri ja yhteiskunta, s. 49–87. Helsinki 1994 (Spiro 1994)

Stahl, Julius: Die lutherische Kirche und die Union. Berlin 1860. (Stahl 1860)

Stammler, Eberhard: Evangelische Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945. Teoksessa: Dentzler, Georg (Hrsg.): Kirche und Staat auf Distanz. München 1977. (Stammler 1977)

Stein, Albert: Evangelisches Kirchenrecht. Ein Lehrbuch. Neuwied 1980, 1985. (Stein 1980, 1985)

Strömberg, Håkan: Allmän förvaltningsrätt. Malmö 1995. (Strömberg 1995)

Strömholm Stig: Länsimaisen oikeusajattelun historia. Helsinki 1989. (Strömholm 1989)

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Helsinki 1931. (Ståhlberg 1931)

Sundberg, Halvar G. F.: Kyrkorätt. Helsingfors 1948. (Sundberg 1948)

Takala, Martti: Lex Dei – Lex Politica Dei. Lex Politica Dei -teos ja Kaarle IX:n lainsäädäntö. Helsinki 1990. (Takala 1990)

Talvitie, Simo: Kirkko ja valtio ekumeenisessa keskustelussa 1925–1961. Tampere 1962. (Talvitie 1962)

Tarasti, Lauri: Kirkko ja valtio -komitea 1977 – kirkot ja valtio vuonna 1991. TA 1992/1, s. 37–42. (Tarasti 1992)

Taxell, Lars Erik: Rätt och humanitet. Borgå 1963. (Taxell 1963)

Taxell, Lars Erik: Kirkon oikeusnormit, s. 55–111, liite 1 KJKom:n mietintöön 1979. (Taxell 1979)

Teinonen, Seppo A.: Kriisin kirkko. Helsinki 1964. (Teinonen 1964)

Teinonen, Seppo A.: Teologian sanakirja. Helsinki 1975. (Teinonen 1975)

Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Wirilander, Juhani: Kiinteistön käyttö ja luovutus. Helsinki 1993. (Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander 1993)

Toiviainen, Kalevi: Armon oikeus. TA 1986/4, s. 376–380. (Toiviainen 1986)

Toiviainen, Kalevi: Kansankirkko, s. 112–126, liite 2 KJKom:n mietintöön 1979. (Toiviainen 1979)

Tolonen, Hannu: Luonto ja legitimaatio. Vammala 1984. (Tolonen H. 1984)

Tolonen, Hannu: Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: oikeuden, moraalin ja politiikan suhde. Oikeustiede – Jurisprudentia XXII, s. 337–381. Vammala 1989. (Tolonen H. 1989)

Tolonen, Juha: Valtio ja oikeus. Åbo 1989 (Tolonen J. 1989)

Träskbacka, Bror: När banden bryts. En komparativ analys av relationer mellan kyrkan och stat i Sverige och Finland vid utgången av 1900-talet. Åbo 2000. (Träskbacka 2000)

Träskman, Gunnar: Lagbok för kyrkan. Borgå 1967 och Vasa 1976. (Träskman 1967)

Träskman, Gunnar: Folkkyrkan som kyrkorättslig problem. TA 1976/2, s. 154–171. (Träskman 1976)

Träskman, Gunnar: Huset vid Kungsvägen. Borgå domkapitel 1723–1983. Artikkeli tuomiokapitulista. Porvoo 1983. (Träskman 1983)

Träskman, Gunnar: Folkkyrkan och folket. Kyrkorättslig perspektiv, s. 115–132. Esitelmä Nordiska Ekumeniska Rådet'in Tanskassa järjestämässä symposiumissa Folkekirken i Norden. Uppsala 1986. (Träskman 1986)

Träskman, Gunnar: Teologi och kyrkorätt i den lutherska traditionen. Teoksessa: Harlin, Tord (red.): Nordiska röster om dop och kyrkotillhörighet, s. 51–71. Kisa Rapport Nr 4 1988. Uppsala 1988. (Träskman 1988)

Träskman, Gunnar: Harhaoppi kirkko-oikeudellisena ongelmana. TA 1989/2, s. 149–155. (Träskman 1989a)

Träskman, Gunnar: Kaste ja kirkkoon kuuluminen. Ruotsin kirkon ongelma. TA 1989/6, s. 465–473. (Träskman 1989b)

Träskman, Gunnar: Kyrkorätten som teologi. TA 1990/6, s. 507–510. (Träskman 1990)

Träskman, Gunnar: Luterilaisessa kirkossa ilmeneviä auktoriteettiongelmia. Kirkko-oikeudellista pohdiskelua. Teoksessa: Purjeena perinne: Juhlakirja arkkipiispa John Vikströmin täyttäessä 60 vuotta 1. lokakuuta 1991. Turun arkkihiippakunnan vuosikirja XLI, s. 169–175. Pieksämäki 1991. (Träskman 1991)

Träskman, Gunnar: Normgivningskompetens och kyrka-statrelationen. Ekumenisk Orientering nr 3/1992. Föredrag från ett nordiskt kyrkolags- och kyrkoordningssymposium. Uppsala 1992. (Träskman 1992a)

Träskman, Gunnar: Ius divunum – ius humanum. Esitelmä Kirke og Stat symposiumissa 4.–6.10.1991 Århusissa Tanskassa. Skrifter fra Konvent for Kirke og Theologi 1992 (Träskman 1992b)

Träskman, Gunnar: Den kyrkorättsliga utvecklingen. Teoksessa: Björkstrand Gustav: Kyrkligt liv i Finland, s. 25–44. Vasa 1993. (Träskman 1993)

Träskman, Gunnar: Kyrkorättsliga aspekter på medlemskap, dubbelmedlemskap och valbarhet

s. 72–85. Esitelmä Nordiska Ekumeniska Rådetin vuonna 1995 Ruotsissa järjestämässä Kyrkosyn – kyrkouppfattning och kyrkoförfattningen. Uppsala 1995. (Träskman 1995)
Tschudi, Oscar Julius: Stat og kirke. Kristiania 1888. (Tschudi 1888)
Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä 1990. (Tuori 1990)
Tuori, Kaarlo: Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. LM 1999, s. 530–540. (Tuori 1999a)
Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 593–630. Juva 1999. (Tuori 1999b)
Tuori, Kaarlo: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? LM 1999, s. 920–931. (Tuori 1999c)
Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000. (Tuori 2000a)
Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Vammala 2000. (Tuori 2000b)
Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Porvoo 2000. (Tuori 2000c)
Tyynilä, Markku: Lainvalmistelukunta 1884–1964. Vammala 1884. (Tyynilä 1984)
Tupamäki, Matti: Valtion rikosoikeudellisen toimivallan ulottuvuus kansainvälisessä oikeudessa. Helsinki 1999. (Tupamäki 1999)
Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995. (Tähti 1995)
Uppala, A. A. (Wegelius): Kansankirkko ja uskonnonvapaus. Hämeenlinna 1938. (Uppala 1938)
Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Jyväskylä 1989. (Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen 1989)
Uotila, Martti (toim.): Aloitteesta päätökseksi. Jyväskylä 1989. (Uotila 1989)
Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000. (Wallin – Konstari 2000)
Valpola, Veli: Suuri sivistyssanakirja. Helsinki 2000 (Valpola 2000)
Varpasuo, Päivi: Kirkosta ja valtiosta. TA 1992/1, s. 42–43. (Varpasuo 1992)
Verschuren, Paul: Salassapitovelvollisuus katolisen kirkon oikeudessa. LM 1986, s. 281–287. (Verschuren 1986)
Verschuren, Paul: Katolisen kirkon näkökulma valtion ja kirkkojen suhteisiin. TA 1992/1, s. 43–47. (Verschuren 1992)
Wetterberg, Gunnar: Handbok i kyrkolagfarenhet. Lund 1950. (Wetterberg 1950)
Vikström, John: Mihin suuntaan Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja valtion suhteita olisi kehitettävä. TA 1992/1, s. 48–51. (Vikström 1992)
Viljanen, Veli-Pekka: Kansalaisten yleiset oikeudet. Helsinki 1988. (Viljanen 1988)
Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. LM 1996, s. 788–815. (Viljanen 1996)
Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999. (Viljanen 1999)
Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001. (Viljanen 2001)
Virkkunen, Paavo: Kyrka och stat i Finland. Helsingfors 1950. (Virkkunen 1950)
Wisløff, Carl Fr.: Tätä Luther opetti. Jyväskylä 1985. (Wisløff 1985)
Voipio, Jaakko: Kirkkoa koskevat oikeusnormit sekä säädösten hierarkia. TA 1989/2, s. 130–135. (Voipio 1989)
Voipio, Jaakko – Träskman, Gunnar – Halttunen, Matti – Ventä, Kari: Uusi kirkkolainsäädäntö. Jyväskylä 1993. (Voipio – Träskman – Halttunen – Ventä 1993)
Voipio, Jaakko – Träskman, Gunnar – Halttunen, Matti – Ventä, Kari: Kirkkolainsäädäntö 1997. Jyväskylä 1997 (Voipio – Träskman – Halttunen – Ventä 1997)
Voipio, Jaakko – Halttunen, Matti: Seurakuntavaalit 1998. Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen uudistettujen säännösten kommentaari. Jyväskylä 1998. (Voipio – Halttunen 1998)

Wolf, Erik: Die "Paradoxe Ordnung" des ev. Teoksessa: Die Religion in Geschichte und Gegenwart (RGG), I B. Ev. Kirche, 1. s. 1506. Tübingen 1959. (Wolf 1959)

Wolf, Erik: Ordnung der Kirche. Frankfurt a.M. 1961. (Wolf 1961a)

Wolf, Ernst: Recht. I Ethish. Teoksessa: Die Religion in Geschichte und Gegenwart (RGG), s. 816–820. Tübingen 1961. (Wolf 1961)

Vuorela, Tapani: Opetusministeriön historia 1. Kirkollistoimituskunta – Opetusministeriö. Helsinki 1976. (Vuorela 1976)

Väätäinen, Seppo: Societas – coetus, concregatio, institutum: kirkkokäsitteen oikeusteologinen kehitys Suomessa valistuksen kirkko-oikeusteorioista Frans Ludvig Schaumanin kirkko-oikeudelliseen ajatteluun. Lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopiston teologinen tiedekunta käytännöllinen teologia 1995. (Väätäinen 1995)

Ylikangas, Heikki: Miksi oikeus muuttuu. Laki ja oikeus historiallisen kehityksen osana. Helsinki 1983. (Ylikangas 1983)

Åberg, Thorsten (toim.): Debatt om kyrkan. Stockholm 1958. (Åberg 1958)

B. Virallislähteet:

Komiteanmietinnöt:

- Förslag till kyrkolag för storfurstendömet Finland, jemte motiver och betänkanden. Helsingfors 1845.
- Förslag till Kyrkolag 1863–1867 (KLF 1863). Helsingfors 1863, 1867.
- Kirkkolakiehdotus (KLE 1864) 1864. Turku 1864.
- Muutosehdotuksia Kirkkolakiin, joita on tehnyt 1893 vuoden kirkolliskokouksen asettama kirkkolakikomitea.
- Mietintöjä ja ehdotuksia, joita on tehnyt 1898 vuoden kirkolliskokouksen asettama kirkkolakikomitea.
- Senaatin asettaman vuoden 1917 Perustuslakikomitean mietintö Nro 7.
- Porvoon hiippakunnan synodaalikokouksessa 1922 kirkkolain uudistamista varten asetetun komitean mietintö ja kirkkolakiehdotus. Porvoo 1927.
- Vuoden 1948 kirkolliskokouksen asettaman kirkkolakikomitean mietintö. Pieksämäki 1952.
- Vuoden 1958 Kirkolliskokouksen asettaman Kirkko muuttuvassa yhteiskunnassa -komitean mietintö. Pieksämäki 1962.
- Kirkkolain tarkistamiskomitean mietintö n:o 2. Pieksämäki 1963.
- Kirkon lainsäädännön ja hallinnon uudistamista tutkimaan XIX varsinaisen kirkolliskokouksen asettaman komitean mietintö. Pieksämäki 1967.
- Kirkko ja valtio. Laajennetun piispainkokouksen asettaman komitean mietintö. Pieksämäki 1971.
- Kirkon järjestysmuodon tutkimiskomitean mietintö n:o 1. Helsinki 1973.
- Virkakomitean osamietinnöt N:ot 2 ja 3. Helsinki 1975.
- Virkakomitean loppumietintö (Mietintö N:o 4 sekä vuoden 1975 kirkolliskokouksen pyytämä ehdotus kirkkolain muutoksiksi). Helsinki 1976.
- Kirkko ja valtio -komitean mietintö 1977:21. Helsinki 1977.
- Kirkkojärjestyskomitean mietintö 10.10.1979. Pieksämäki 1979. (KJKom)
- Lausunnot Kirkko ja valtio-komitean mietinnöstä, toim. Juha Seppo, Opetusministeriö 1980.
- Tasa-arvolakitoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1982:44. Kirkkolain uudistamiskomitean mietintö I ja II. Suomen ev.-lut. kirkon keskushallinto sarja A 1988:2/1 ja A 1988:2/2. (Ukom). Helsinki 1988.

- Kirkkolain uudistamisvaliokunnan mietintö nro 1/1991. I ja II kirja.
- Valtion ja kirkon taloudelliset suhteet. Komiteamietintö 1997:7.
- Perustuslaki 2000. Komiteanmietintö 1997:13.
- Hiippakuntahallintokomitean mietintö. I kirja. Suomen ev.lut. Kirkon keskushallinto, Sarja A 1998:1. Helsinki 1998.
- Uskonnonvapauskomitean välimietintö 1999:5.
- Uskonnonvapauskomitean mietintö 2001:1.
- Kirkolliskokouksen yleisvaliokunnan mietintö nro 4/2001.
- Kielilakikomitean mietintö 2001: 3/15.6.2001 (Uusi kielilaki).
- Työturvallisuuslakitoimikunnan mietintö 20.12.2001.

Valiokuntamietinnöt:
- Kirkolliskokouksen perustevaliokunnan mietintö n:o 2/1976 (mm. virkareformi, pappisviran avaaminen naisille).
- Kirkolliskokouksen perustevaliokunnan mietintö n:o 1/1986 (pappisviran avaaminen naisille).
- Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM25/1994 vp.

Valiokuntalausunnot:
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 4.12.2001 hallintovaliokunnalle HE 186/2001:stä (KL 6 luvun 1 §:n muutos ym.).

Hallituksen esitykset:
- Hallintomenettelylain säätämisestä 1981 vp – HE 88.
- Tasa-arvolain säätämisestä, 1985 vp – HE 57 ja 1994 vp. – HE 90.
- Kirkkolain säätämisestä, 1993 vp – HE 23 ja 1996 vp – HE 139.
- Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 1993 vp – HE 309.
- Laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi vp 1995 – HE 217.
- Oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi sekä laiksi RL 1 luvun 11 §:n muuttamiseksi 1997 vp – HE:t 6 ja 117.
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisön perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, 1997 vp – HE 245.
- Suomen Hallitusmuodoksi vp 1998 – HE 1.
- Kirkkolain 6 luvun HE 168/2001.
- Hallituksen esityksen luonnos Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (luonnos 17.9.2001).
- Parisuhdelain säätämisestä 2000 vp – HE 200.
- KL 6 luvun 1 §:n 2 momentin muuttamisesta 2001 vp – HE 186.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisut:
- 4/1997: Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. Helsinki 1997. (OLJ 1997)
- 2/2000: Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita. Helsinki 2000. (OLJ 2000)

Muut virallislähteet:
Raamattu: Suomen evankelis-luterilaisen kirkolliskokouksen käyttöön ottama käännös vuonna 1992.
Evankelis-luterilaisen kirkon tunnustuskirja. Suomennos 1990. Jyväskylä 1998.

Kirkkokäsikirja I–III. (Jumalanpalvelusten kirja hyväksytty 12.1.2000, Evankeliumikirja hyväksytty 8.5.1999 ja Kirkollisten toimitusten kirja hyväksytty vuonna 1984 kirkolliskokouksessa). Pieksämäki 2000
Suomen Kirkkohistoriallisen seuran toimituksia XI, piispa Herman Råbergille. Helsinki 1913.
Hallintomenettely. Lakikokoelma 1999. Helsinki 1999.
Helsingin hiippakuntakokouksen pöytäkirja 1998, s. 49–51.
Suomen Kaupunkiliiton julkaisu: Aloitteesta päätökseksi. Jyväskylä 1989
Opetusministeriön historia, osat 1–7. Osat 1–3 Helsinki 1976, 1980, 1985, osa 4 Järvenpää 1984, osat 5–7 Helsinki 1990, 1994, 1997.
Kirkkohallitus: Kirkkolain esitöistä 1869. Eripainoksia Kirkkohistoriallisen Seuran vuosikirjoista.
Kirkko uudelle vuosituhannelle. Suomen evankelis-luterilainen kirkko vuosina 1996–1999. Jyväskylä 2000.
Euroopan unionin perusoikeuskirja. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg 2000.

Kirkkohallituksen esitykset, lausunnot ja julkaisut:
Kirkkohallituksen esitys nro 17/1999 kirkolliskokoukselle (Muutoksenhaku julkista hankintaa koskevaan päätökseen).
Kirkkohallituksen lausunto valtioneuvoston kanslialle tasa-arvolakitoimikunnan mietinnöstä 28.10.1982.
Kirkon laintarkastustoimikunnan lausunto nro 10/1999.
Kirkolliskokouksen lausunto 30.11.1999 Valtioneuvoston 1.10.1998 asettaman Uskonnonvapauskomitean jättämästä välimietinnöstä.
Kirkkohallituksen esitys nro 1/2000 kirkolliskokoukselle (Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen täydentäminen Porvoon yhteiseen julkilausumaan sisältyvän Porvoon julistuksen täytäntöönpanemiseksi).
Kirkkohallituksen hallinto-osaston lausunto 14.2.2000 työministeriön EU-työoikeusjaostolle nro 28 (ehdotuksesta työsyrjintädirektiiviksi).

Piispainkokouksen lausunnot:
Piispainkokouksen lausunto kirkolliskokoukselle 12.–13.2.2002 hiippakuntahallinnon kehittämisestä.

Kirkkohallituksen yleiskirjeet:
Nro 28/1996 / 19.12.1996 (Uusi hallintokäyttölaki ym.).
Nro 14/1997/16.8.1997 (Seurakunnan kiinteistöjen lainhuudatus, kirkonmaa).
Nro 24/1999/28.10.1999 (Julkisuuslainsäädäntö uudistuu ym.).

Lainkäyttö- ja lainvalvontaratkaisut:
Lainkäyttöratkaisut:
Hauta-asiat:
KHO 1979 II 158, 7.11.1979 (Ainaishaudan hoidon tason laskeminen).
KHO 17.8.1984/3409 (Ainaishaudan sitoumuksen muuttaminen määräaikaiseksi).
KHO 7.6.1984, n:o 2642, diaari 5859/1/93 (Sukuhautojen hoito uudella tavalla).
KHO 18.6.1998, taltio 1118, diaari 1633/1/97 (Hautaoikeuden määräytyminen).
KHO 1.5.1998, taltio 829, diaari 3817/1/97 (Ruumiin siirtäminen uuteen hautapaikkaan).
KHO 16.6.1994, taltio 2842, diaari 1234/1/94 (Arkku- vai polttohautaus).
KHO 25.4.1997, taltio 992, diaari 959/1/96 (Hautaoikeuden palauttaminen).
KHO 20.12.1999, taltio 4187, diaari 1553/1/99 (KHO ei tutkinut vaatimusta polttohautauksesta ensi asteena; KHO kumonnut tuomiokapitulin päätöksen osittain. KHO:n mukaan yksimieli-

syyden puuttuessa ei voida katsoa toissijaisen hautapaikan määräämisen edellytysten täyttyneen, eikä hakemustakaan siitä tehdyn. Tämän vuoksi ei ole osoitettu estettä KJ 17 luvun 4 §:n ensimmäisen virkkeen soveltamiselle).
KHO 22.9.2000, taltio 2406, diaari 734/1/00 (Purkuhakemuksen hylkääminen).
KHO 30.11.2000, taltio 3137, diaari 2129/1/00 (Tuomiokapitulin päätös yhteisen kirkkoneuvoston hautasijan antamista koskevan päätöksen osittaisesta kumoamisesta pidetty voimassa).
KHO 30.11.2000, taltio 3136, diaari 2018 ja 2130/1/00 (Mm. ei tutkittu E.S. ja S.R:n valitusta, koska heillä ei ollut asiassa oikeussuojan tarvetta).
KKO 27.6.2000, diaari 82000/274, nro 1351 (Valituslupaa ei myönnetty; Helsingin HO katsonut, ettei kysymys siitä, ettei KL 17 luvussa tarkoitettu hautatoimi kuulu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan).

Tasa-arvolain soveltaminen:
KHO 13.3.2001, taltio 469, diaari 2104/99 (Seurakunnan kasvatustyön johtokunnan tehtävät liittyvät kirkon uskonnonharjoitukseen; hauta- ja kiinteistötoimen johtokunnan tehtävät eivät).
Helsingin hovioikeuden päätös 27.1.1999 (Tasa-arvolakia sovellettava kappalaisen vaalissa) sekä KKO 19.1.2001, 2001:9 (päätös edellä olevasta HO:n päätöksestä tehtyyn valitukseen).

Muita ratkaisuja:
KHO 1967 II 6 (Uskonnolliset syyt, vala).
KHO 1973 II 57, KHO 1977 II 24, KHO 1979 II 89 (Yhdenvertaisuusperiaate).
KHO 17.1.1977 T 107 (Uskonnolliset syyt, vala).
KHO 1977 II 71 (Apteekkari kieltäytyi myymästä ehkäisypillereitä).
KHO 1978 II 65, KHO 1979 I 3, KHO 1980 II 42 (Harkintavallan ylitys).
KHO 1978 II 96 ja KHO 1979 II 50 (Suhteellisuusperiaate).
KHO 1980 II 22 (Toimivallan tai harkintavallan ylityksenä lainvastainen).
KHO 14.4.1981 T 2227 (Abortin tekemisestä kieltäytyminen, uskonnolliset syyt).
KHO 28.8.1981 T 3657 (Apteekkari kieltäytyi myymästä ehkäisypillereitä).
KHO 1982 I 1 (Arvellun puoluepoliittisen kannan takia hakijan asemaa huononnettu).
KHO 1984 II 23, KHO 1986 II 29 (Toimivallan ylitys).
KHO 1986 II 226 (Harkintavallan väärinkäyttö; seurakunnan talouspäällikön virka lakkautettiin ja perustettiin hallintopäällikön virka, johon talouspäällikkö ei ollut pätevä).
KHO 1997, 1655/1/97 (KHO piti voimassa seurakuntayhtymän lakimiehen irtisanomispäätöksen kumoamispäätöksen).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:
Tapaus Launikari v. Finland, 5.10.2000 (5.1.2001). Ei vielä raportoitu.
Tapaus van Marle v. The Netherlands, 26.6.1986. Ihmisoikeustuomioistuimen raportit A 101.
Tapaus Pudas v. Sweden, 27.10.1987. Ihmisoikeustuomioistuimen raportit A 125-A.

Euroopan ihmisoikeustoimikunta: Tapaus Ruben Jørgensen nro 7374/1976. Toimikunnan päätökset ja raportit 5, s. 157.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin:
Asia 14/83 Sabine von Colson & Elisabeth Kamann v. Land Nordrheim-Westfalen, 10.4.1984 ECR [1984], s. 1891.

Valvontaratkaisut:
– OKA 1979, s. 24 (Yhdenvertaisuusperiaate).

- OAK 1992, s. 117 (Ennakkoratkaisujen merkityksestä).
- OKA n:o 2086/6.9.1997 (Viranomaisten edellytetään käyttävän vain kohtuullisesti valtaa).
- OKA n:o 561/24.5.1989 (Piispan oikeudesta kieltäytyä vihkimästä naista papiksi)
- EOA:n kertomus 1983 (Viranomaisten edellytetään käyttävän vain kohtuullisesti valtaa)
- AOA 1186/4/98 (Henkilötarkastus huumerikoksissa)
- AOA 1049/4/98 (Yksityisyyden loukkaus – sananvapaus)
- AOA 2633/4/98 (Sananvapaus – henkilökohtainen turvallisuus)
- AOA 1994/4/99 (Työpaikkailmoituskäytäntö)

C. Ulkomaiset mietinnöt ja virallisjulkaisut :

Statens offentliga utredningar (SOU):
- SOU 1987:4 ja 1987:5 En ny kyrkolag mm. kyrkoförfattningsutredningens slutbetänkande, del 1 och 2. Stockholm 1987
- SOU 1992:9 Ekonomi och rätt i kyrkan (ERK-utredningen) 1992
- SOU 1994:2 Utkast till kyrkoordningen mm. för svenska kyrkan 1994
- SOU 1994:42 Staten och trossamfunden. Betänkande av Kyrkoberedningen 1994
- SOU 1997:41: Staten och trossamfunden. Rättslig reglering.

Betänkande av utredningen om trossamfundets rättsliga reglering. Stockholm 1997.
- SOU 1997:55: Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Stockholm 1997.

Norges offentlige utredninger (NOU):
- NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning. Oslo 1989.
- NOU 1995:9 Identitet og dialog. Oslo 1995.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet:
- Ot prp nr 64 (1994–95):

1. Om lov om Den norske kirke (kirkeloven),
2. Om lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven). Mai 1995
- St. Meld. Nr.40 (1980–81): Om stat og kirke.

"Samme kirke – ny ordning" -utvalgets utredning om forholdets mellom kirke og stat. Trond Baggevigs presentasjon av Kirke/stat -utvalgets innstillning på pressekonferensen i Oslo 7. mars 2002.

Muut:

Samling af författningar och stadgar hwilka ändra eller förklara kyrkolagen af år 1686 och ännu äro till efterlefnad gällande. Stockholm 1813.

Stat och kyrka i skilda länder 1 och 2. Stockholm 1957, 1958.

Kyrkan och staten. Sammanfattning av kyrka-statutredningens slutbetänkande. Bilaga till Församlings- och pastoratsförvaltning nr 3/1968. Stockholm 1968.

Kyrkoordning för Svenska kyrkan. Stockholm 1999.

Kyrkoordning – med angränsande lagstiftning för Svenska kyrkan. Angered 2000.

Kyrkosyn, kyrkouppfattning och kyrkoförfattning. Föredrag och responser från ett nordiskt symposium. Nordiska Ekumeniska Rådet. Uppsala 1995.

Andra kyrkolagsutskottet 1999:1. Kyrkoordning för Svenska kyrkan. Kyrkomötet 2 KL 1999:1.

Svenska Pastoratens Riksförbund: Kyrkan och staten. Sammanfattning av kyrka – statsutredningens slutbetänkande.

Bilaga till "Församlings- och pastoratsförvaltning" nr 2/1968. Stockholm 1968.

Norges lover 1685–1979. Oslo 1980.

Lovsamling for Den norske kirke. Kirkerådet. Oslo1994.

Norsk kirkeblad, Nr. 10. 12. mai 1950.

Betænkning om folkekirken i det moderne samfund. Afgivet af Kirkeministeriets strukturkommission 1. del, betænkning nr. 610. København 1971.
Folkekirkens Økonomi. Kirkeministeriet. København 1995.
Die luterischen Kirchen in der Welt herausgegeben vom Lutherischen Weltbund. Berlin 1957.
Eesti evangeelse luterliku kiriku põhikiri. Tallinn 1993.

D. Muut lähteet:

Suomen kirkon pappisliiton valtuuston 24.–25.4.2001 hyväksymä ja sen hallituksen viimeistelemä papin ammattietiikkaa koskeva ohjeistus.
Veinio, Jouni: Muistio Suomen ortodoksisen kirkkokunnan palkkamääräyksistä 25.10.2001.

Lehtikirjoituksia:
Helsingin Sanomat:
11.10.2000 (Ilona Kemppainen: "Luterilainen kirkko ministeriöiden jatke?")
23.10.2000 (Jan Edström: "Euroopan kirkot matkalla ristiriidoista sovintoon?")
17.4.2001 (Esko Koskenvesa: "Kirkon uudistustyötä pitää vielä jatkaa")
8.8.2001 (Riku Siivonen: "Pyhä työ ei enää kiinnosta")
13.10.2001 (Håkan Mattlin: Ortodoksista kirkkokuntaa koskevan lainsäädännön muuttumisesta).
9.12.2001 (Paavo Tukkimäki: "Kirkossa tekeillä aloite työntekijöiden homoliittojen kieltämisestä")
15.1.2002 (Tuomo T. Vimpari: "Rippisalaisuus on ehdoton")
8.3.2002 ("Norjassa kirkon ja valtion yhteinen taival päättymässä")
Ilta-Sanomat:
10.12.2001 (Martin Scheinin: "Kirkko ei voi syrjiä homorekisteriin merkittyjä")
Etelä-Suomen Sanomat:
11.11.2001 (Maria Kaisa Aula yhtiöveron korvaamisesta kirkolle)
Nykypäivä:
15.5.2001 s. 6 (Päivi Varpasuon näkemyksiä kirkosta ja sen teologiasta)
Kotimaa:
6.7.2001/nro 27 ("Täytyykö työntekijän kuulua kirkkoon?")
11.1.2002/nro 2 ("Voiko kirkko kävellä perusoikeuksien yli?")
Kyrkpressen:
nr. 44/2000 (Tutkija Kati Niemelä sitoutumisesta kirkkoon)
5.7.2001 (Olav. S. Melin: "Religiöst paradigmskifte")
7.3.2002 ("Skilsmässa mellan stat och kyrka också i Danmark?"), ("Homosexutredning från Svenska kyrkan får blandat mottagande")
Uutislehti 100:
1.3.2002 (Rainer Hiltunen: "Mitä mieltä SETA on piispan puheista?")
Kirkon tiedotuskeskuksen tiedote 22.10.2001, kyselytutkimus: nuorten työntekijöiden sitoutuminen haaste seurakunnille.
Kirkon tiedotuskeskuksen tiedote 1.3.2002, Ruotsin kirkolta asiakirja homoseksuaalisuudesta.
Ruotsissa:
Kyrkans Tidning, ledare 10/2002 (Olav. S. Melin: "Öppen attityd i homofrågan")
Kyrkans Tidning nr. 9/2002/28.2.2002 ("Homoutredning utan klara besked")
Aftonbladet 1.3.2002 ledare ("Kyrkan kränker homosexuella")
Tanskassa:
Berlinske Tidende 25.2.2002 ("Biskopper vil have klare linjer")
Kristeligt Dagblad 16.1.2002 ("Ministerkirke, bispekirke eller folkekirke?")
28.2.2002 ("Folketingspolitikere elsker folkekirken"), 6.3.2002 ("Fergos første dage")

Lyhenteet

A	Asetus
AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AsiakJulkL	Laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta 83/1951
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
HM	Suomen hallitusmuoto 94/1919
HMenL	Hallintomenettelylaki 598/1982
HtiedL	Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa 232/1966
JS	Johtosääntö
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
KeskusrahastoA	Asetus kirkon keskusrahastosta annetun lain täytäntöönpanosta 982 /1944
Kh	Kirkkohallitus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KieliL	Kielilaki 148/1922
KJ	Kirkkojärjestys 1571/1993
KJKom	Kirkkojärjestyskomitea (1979)
Kk-kirja	Kirkkokäsikirja
KKO	Korkein oikeus
KL	Kirkkolaki
KLE	Kirkkolakiehdotus (KLE 1864). Turku 1864
KLF	Förslag till kyrklag 1863–1867. Helsingfors 1863, 1867
1869KL	Vuoden 1869 kirkkolaki
1964KL	Vuoden 1964 kirkkolaki
1993KL	Vuoden 1993 kirkkolaki
KM	Komiteanmietintö
ksk	Kirkon säädöskokoelma
KUF	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
KVJ	Kirkon vaalijärjestys
L	Laki
LM	Lakimies
LVJ	Lainvalmisteluosaston julkaisu
Mom.	Momentti
MääräaikaL	Laki säädettyjen määräaikojen laskemisesta 150/1930
NOU	Norges Offentlige Utredninger
OK	Oikeudenkäymiskaari
Oka	Oikeuskansleri
OpM	Opetusministeriö
OM	Oikeusministeriö
OS	Ohjesääntö
PeL	Suomen perustuslaki 731 /1999
PeV	Perustuslakivaliokunta
RakennusL	Rakennuslaki 370/1958

RakennussuojeluL	Rakennussuojelulaki 60/1985
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
TA	Teologinen aikakauskirja
Tasa-arvoL	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986
TJ	Työjärjestys
TK	Kirkkolain tarkistamiskomitean mietintö n:o 1, 1958
Tkli	Tuomiokapituli
TM	Täytäntöönpanomääräys
TP	Tasavallan presidentti
UK	Kirkkolain uudistamiskomitean mietintö 1958
Ukom	Kirkkolain uudistamiskomitea 1988
UskVapL	Uskonnonvapauslaki 267/1922
VJ	Valtiopäiväjärjestys 7/1928
Vp	Valtiopäivät
VS	Virkasääntö
WA	Weimarer Ausgabe (Lutherin teosten kriittinen kokonaiseditio on D. Martin Luthers Werke. Kritische Gesamtausgabe. Weimar 1883–1983 = Weimarer Ausgabe = WA)

1 Tutkimuksen yleistä taustaa

"Olennaista on havaita, että oikeutta ei ole vain se mikä 'näkyy', se, mikä on luettavissa esimerkiksi lakikirjasta tai oikeustapauskokoelmista. Oikeuden syvemmät kerrostumat asettavat ehtoja pintatasolle, sille, millaista normatiivista aineistoa tällä tasolla kohdataan."

(Kaarlo Tuori: Kriittinen oikeuspositivismi 2000, s. 216)

Suomen kirkkoa koskeva hallinto-oikeudellinen tutkimus kohdistuu Suomen evankelis-luterilaisen kirkon *kirkkolain erityiseen lainsäätämisjärjestykseen* sekä itse kirkkoa koskevaan positiiviseen oikeuteen, kirkkolakiin ja muihin kirkkoa julkisoikeudellisena yhteisönä sääntéleviin hallinnollisiin normeihin. Tutkimuksen kohteena on siten keskeisesti vuoden 1869 kirkkolaissa säädetty erityinen oikeusjärjestelmä, *kirkkolakijärjestelmä*, sen oikeudellinen luonne ja toimivuus "kirkon omia asioita" sisältävänä säädöksenä nykyisessä yhteiskunnassa. Koska tämän kauan sitten syntyneen erityisen lakijärjestelmän kautta syntyy myös positiivinen kirkkolaki, on myös nykyinen vuoden 1993 kirkkolaki osaltaan tutkimuksen kohteena. Samassa tutkimuksessa tarkastellaan näin ollen järjestelmää, sen muuntumista ja myös sen kautta syntyneen positiivisen oikeuden sisältöä.

Voimassa olevan kirkkolakijärjestelmän nykyinen valtiosääntöoikeudellinen pohja on perustuslain 76 §:n säännöksessä, jonka mukaan evankelis-luterilaisen *kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa*. Perustuslain kyseisen säännöksen mukaan kirkkolain säätämisjärjestys ja aloiteoikeus on jätetty sen varaan, mitä kirkkolaissa erikseen säädetään. Perustuslain mukaan kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta on siten säädettävä lakitasolla, kirkkolain säännöksin.

Tutkimuksessa on kirkko*lakijärjestelmällä* tarkoitettu autonomian aikana vuoden 1772 HM:n voimassa ollessa vuoden 1869 kirkkolain säätämisellä syntynyttä *järkiperäisesti systematisoitua normijärjestystä, jonka perusteet ovat*

---

[1] Scheininin (1991 s. 1) mukaan *oikeusjärjestyksellä* (verrattuna oikeusjärjestelmään) käsitetään yleensä "lainsäätäjän asettamien oikeusnormien mekaanista summaa tai valtajärjestystä". Esim. Brusiinille (1938 s. 37) oikeusjärjestys on yhteiskunnan tosiasiallisten valtasuhteiden kompleksi, joka kasvoi pala palalta "irrationaalisten voimain ajamana" eikä yhtenäisen ajattelun tuloksena. Yksittäinen laki on Brusiinin mukaan "kodifikaatio pienoiskoossa, suunnitelmallinen kokonaisuus". Holopaisen 1969 s. 42 näkemyksen mukaan oikeusjärjestys on "omavarainen, autonominen kokonaisuus". Siten "normihierarkian ylimpienkin säädösten, perustuslakien, pätevyys ei johdu valtiosta, vaan muista realiteeteista" Jyränki (1998 s. 98) taas pitää suomalaiselle käsitykselle oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta ominaisena, ettei se ilmaise pysyviä arvoja, vaan säädetyllä lailla on (vain) välinearvo. Vrt. kuitenkin Hallbergin (1999 s. 31) esittämään oikeusjärjestyksen määrittelyyn, jossa arvotkin ovat määrittelyssä mukana (ks. alav. 218). Pöyhönen (1988 s. 39)

edelleen voimassa.[1] Kirkkolakijärjestelmä on ainutlaatuisen historiallisen kehityksen tuloksena syntynyt kirkon aseman lainsäädännöllinen järjestäminen. Sen ydin on autonomian aikana *ennen* tasavallan ja sen ensimmäisen oman *valtiosäännön syntyä* kirkolle säädetty oma laki. Tämä ensimmäinen autonomisen Suomen kirkkolaki loi uudenlaisen *kirkkolakikäsitteen* erityisessä kirkkolain säätämisjärjestyksessä säädettävässä laissa, jonka tuli sisältää *ns. kirkon omat asiat.* Suomen tasavallan ensimmäiseen valtiosääntöön sisällytettiin sitä ennen syntynyt kirkkolakijärjestelmä ja myös myöhempiin perustuslakeihin on sisältynyt tämä *kirkolle taattu oikeus ehdottaa kirkkolakia.*

Kirkon hallintonormilla on näin keskeinen liittymiskohta tasavallan valtiosääntöön. Tämän pitäisi myös lähtökohtaisesti merkitä sitä, ettei kirkon hallinnosta säädettäisi muussa laissa kuin perustuslain 76 §:n edellyttämässä kirkkolaissa tai ainakin olisi edellytettävä kirkkolakiin sisältyvää säännöstä kirkkoa koskevasta muusta hallintonormista. Lähtökohtana tutkimukselle on tällöin pidettävä positiivisoikeudellista näkökulmaa: oikeutta tarkkaillaan ihmisen tahdon sisäisenä asiana. Oikeus ihmisen tahdon sisäisenä realiteettina on eräs näkökulma oikeuteen; kirkkolakijärjestelmän syntymisen aikoihin nimenomaan se oli keskeinen näkemys oikeudesta. Kyseisenä kautena filosofisia ja oikeusteoreettisia näkemyksiä hallitsi usein I. Kantin ns. transsendentaalifilosofia, jonka antropologia korosti voimakkaasti ihmisen tahtoa.

Oikeuden käsitteeseen on historian aikana liitetty muitakin kuin vain ihmisen tahtoon liittyviä painotuksia. Esimerkiksi Ernst Wolfin etiikkaa käsittelevässä kirjoituksessa[2] on oikeuden katsottu viittaavan formaalisti etiikkaan, joka on oikeuden perusta ja oikeus on tekemisissä maksimien kanssa. Kantin mukaan oikeuden vaatimus koskee koko etiikkaa (=tahto). Kantin jälkeisenä aikana Kantin kritisismistä tullaan historialliseen koulukuntaan (von Savigny), jonka käsitykset johtavat luonnonoikeuden täydelliseen torjumiseen ja arvon kieltämiseen. Samaa voidaan sanoa myös Hegelin positiivisuuden ja ideaalisuuden yrityksestä hänen historian konseptissaan "hengen toteuttaessa itseään historiassa". Hegel yhdisti järjen ja eettisyyden. Jälkikantilaisessa oikeusfilosofiassa "erotusopilla"

---

puolestaan on luonnehtinut *oikeusjärjestelmää* siten, että oikeudellisessa contra legem-tilanteessa "oikeusjärjestelmän yksittäisestä elementistä poiketaan tuohon järjestelmään sisältyvien muiden elementtien perusteella". Aarnion (1988b s. 953) mielestä *oikeusjärjestelmä* on paljon enemmän kuin kokoelma yksittäisiä normeja: "Se on sanamukaisesti järjestelmä, systeemi."

[2] Ernst Wolfilla (1961 s. 816) on eri aikakausien vaiheetkin sisältävä käsitys oikeudesta: "Das Natur-Recht, wird in die Ethik verwiesen, wobei seine Forderungen nur noch als ideale Richtpunkte ohne unmittelbar wirksame normative Funktion für die Rechtswirklichkeit des positiven Rechts modifiziert weiterleben - - .'Das Recht-handeln mir zur Maxime zu machen, ist eine Forderung, die die Ethik an mich thut'(Metaphysik der Sitten, AK. Ausg.VI,231). Zum Kritizismus Kants tritt die historische Rechtsschule (F.K.v.Savigny) und fürt folgerichtig zu einer vollständigen Abwertung des Natur-Rechts, die auch–Hegels Versuch, Positivität und Idealität des Rechts in seiner Konzeption des Geschichte als eines notwendigen Prozesses der Selbstentfaltung des Geistes, von Vernunft und Sittlichkeit, zusammenzufassen, nicht zu überwinden vermochte.- - ."

(luonnonoikeuden ja historiallisuuden erottaminen toisistaan) on merkittävä osa. Oikeuspositivismi puolestaan yrittää sulkea pois oikeusfilosofiassa ilmenevän yleisen oikeusopin ja sen yhteyden oikeuden etiikkaan ilman että se kuitenkaan kykenee täydellisesti poistamaan oikeusajatusta oikeudesta. Tosin Hegelin mielestä pätee lause, jonka mukaan lainsäätäjän luoma jokainen kysymykseen tuleva sääntö voi tulla päteväksi oikeudeksi ilman poikkeusta.[3]

Siirryttäessä tarkastelemaan kirkkolainsäädäntöä kirkon osalta varsinainen positiivisen oikeuden käsite oli jo olemassa Suomen ja sen asukkaiden kuuluessa Ruotsin valtakuntaan sekä sen luterilaiseen kirkkoon. Suomen valtiollisen autonomian ajan alkaessa vuonna 1809 syntyi samalla itsenäisempi Suomen evankelis-luterilainen kirkko. *Kirkkolakijärjestelmä syntyi jo valtiollisen autonomian aikana Ruotsin perustuslain voimassa ollessa vuonna 1869*, jolloin kirkon omasta ehdotuksesta säädetty kirkkolaki tuli *osaksi autonomisen Suomen oikeusjärjestystä*. Suomen *itsenäistyttyä* sen *uuteen valtiosääntöön* otetun kirkkolakijärjestelmän mukainen kirkkolaki tuli olemaan *osana Suomen positiivista oikeutta.*[4]

Kristillisen kirkon oikeuden perusteita tarkasteltaessa joudutaan ydinkysymyksenä pohtimaan, johtuuko kirkon olemuksesta, että sen oikeusperusta pitäisi syvimmältä luonteeltaan käsittää yhteiskunnallisen oikeuskäsitteen ulkopuolelta annetuksi, "transsendenttiseksi oikeudeksi". Näin ymmärrettynä voitaisiin jopa kirkon oikeus selittää niin, että Jumala itse olisi historiassa asettanut kansalleen käskynsä ja maailmanselityksensä – lakinsa. Tässä olisi myös kirkon ylipositiivinen, perusta.[5] Kristillisen kirkon synnyttyä juutalaiselta maaperältä se sai sa-

---

[3] Hegel 1820, 1994 s. 184–190. Hegel (1994 s. 186) toteaa: "Positiivisella oikeustieteellä on paitsi oikeus, myös välttämätön velvollisuus johtaa vallitsevista tosiasioista annettujen oikeusmääräysten historialliset kehityslinjat ja myös niiden sovellutukset ja jaot kaikissa yksityiskohdissaan ja osoittaa niiden johdonmukaisuus. Siksi positiivisen oikeustieteen harjoittajat saattavat pitää tehtävänsä kannalta *outona* sitä, että nyt kaikkien niiden todistelujen jälkeen kysytään, onko jokin oikeusmääräys ollut *järjellinen*. Heidän ei kuitenkaan tulisi tästä kysymyksestä täysin hämmentyä." (Kurs. lainauksessa).

[4] Kirkkolaki on nimenomaisesti kirkon lakinakin osa Suomen lainsäädäntöä. Brotheruksen (1923 s. 138) mukaan ainoastaan roomalaisen kirkon taholta on voitu vaatia kirkollisen oikeuden ja maallisen oikeuden tasa-arvoisuutta (ns. koordinatsioniteoria). Brotheruksen mukaan tämä vaatimus johtaa mahdottomuuksiin, koska samalla alueella ei voi olla kahta valtaa, jotka riippumatta toisistaan toimisivat suvereenisti.

[5] Ylipositiivisuudesta ks. Makkonen 1998 s. 35. Kun taas Siltala (2001a s. 52) määrittelee luonnonoikeuden: "Luonnonoikeusoppi perustuu ajatukseen yhtä hyvin lainsäätäjää kuin tuomioistuimiakin velvoittavasta *oikeasta oikeudesta* tai oikeudenmukaisuuskriteereistä, joita vasten toteutunutta lainsäädäntöä ja yksittäisiä tuomioistuinratkaisuja voidaan kriittisesti arvioida. Räikeällä tavalla epäoikeudenmukainen laki ei ole velvoittavaa oikeutta lainkaan vaan oikeuden vääristymää, 'väärää oikeutta' tai oikeuden verhoon puettua väki- ja mielivaltaa." Siltala jakaa luonnonoikeusopin historiallisesti neljään vaiheeseen: 1) *antiikin luonnonoikeusoppi*, 2) *keskiajan skolastinen luonnonoikeus*, 3) uudenajan alun *rationalistinen luonnonoikeusajattelu* ja 4) toisen maailmansodan jälkeinen *moderni luonnonoikeusoppi*. (kurs. Siltalan). Siltala pitää myös Olaus Petrin

malla tähän ylipositiiviseen pohjaan asetetun oikeusperustan ihmisen tahdon ulkopuolisessa velvoittavuudessa. Kirkon jäsenen lain kunnioittaminen olisi siten pohjimmiltaan järjestelmän asettajan tahdon täyttämistä. Lähtökohdissaan tämä tarkoittaisi ihmisen Jumala-suhdetta, mutta käytännössä kristinuskon käsityksen mukaan kristityn ihmisen elämän on katsottava olevan kytköksissä Jumala-suhteen myötä ja rakkauden kaksoiskäskyn kautta myös lähimmäiseen. Siitä puolestaan pitäisi seurata, ettei toiminnassaan näin Jumalan ja lähimmäiset huomioon ottamaan velvollinen kristillinen yhteisö voi myöskään positiivisen oikeuden tasolla hyväksyä itseään sitovaksi sellaista oikeusjärjestystä, joka olisi ristiriidassa yhteisön omien teologisten (ylipositiivisten) perusteiden kanssa.[6]

Kirkon oikeusjärjestelmän – jos kirkkoa varten erikseen sellainen on säädetty – suhde yhteiskunnan oikeusjärjestykseen on kaikissa yhteiskuntamuodoissa ollut jonkinlaista ratkaisua vaativa kysymys. Yhteiskunnan on täytynyt ainakin konkludenttisesti hyväksyä kirkon olemassaolo tai sen omissa oloissaan eläminen. Käsitykset yhteiskunnallisesta oikeudesta ovat kirkon historian aikana ajoittain poikenneet kirkon edustamasta arvopohjasta ja tämä on saattanut näkyä suurenakin jännitteenä tai jopa konfliktina kirkon aseman järjestämisessä. Toisaalta myös kirkko on itseymmärryksessään tai ymmärryksessään ympäröivästä yhteiskunnasta edustanut historiansa aikana käsityksiä ja päämääriä, jotka ovat merkinneet yhteiskunnan kannalta katsottuna oikeuden käsittämisessä jopa taantumiksi tulkittavia oikeuskehityksen vaiheita.[7]

---

tuomarinohjeiden hyvin luonnonoikeudellista näkökulmaa oikeuteen kuvaavana ("Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan.."). Vrt. mm. Tähden käsitykseen (1995 s. 226) kohtuusperiaatteesta hallinto-oikeudellisena periaatteena. Tähti (mm. s. 233) kiinnittää myös huomiota Merikosken pohjoismaisesta näkemyksestä (esim. Sørensen v. 1950) poikkeavaan kantaan siitä, että tuomioistuimille annettaisiin *yleinen kompetenssi kumota ilmeisen kohtuuton* hallintotoimi.

[6] Träskman (1993 s. 26) kiinnittää huomiota Lutherin keskiaikaiseen maailmankuvaan, joka rakentui unum corpus christianum-ajatukseen, kahden regimentin (ja kolmen säädyn) oppiin. Lutherin ajatteluun siten sopisi alistuminen yhteiskunnan laatimaan oikeusjärjestykseen. Träskman pitää myös luonnonoikeuden ja rationalismin vaikutusta kirkko-oikeuteen suurempana kuin teologinen tutkimus on osoittanut. Luonnonoikeus opetti, että valtio ja kirkko olivat kaksi erillistä yhteisöä ja perustetut samanmielisten yhteisellä sopimuksella. Valtio ei ollut saanut valtaansa Jumalalta, vaan kansalta sopimuksen kautta. *Näin oli myös luotu pohja nykyaikaiselle demokratialle, jolle henkiseksi vastapainoksi tuli reformoitu kristillisyys.* ("I den protestantiska världen har den reformerta kristokratin blivit dominerande som en andlig motvikt till demokratin"). Luonnonoikeuden vaikutuksena Träskman pitää myös opetusta ihmisten tasa-arvoisuudesta myös kirkossa, joka on societas aequalis ilman pakkovallan mahdollisuuttakaan. Träskmanin havaintoa on pidettävä oikeana. Kuitenkin siihen voidaan täsmennyksenä lisätä vielä havainto viime vuosikymmenien aikaisten yhteiskunnan positiivisoikeudellisenkin muodonkin saaneiden yhteiskunnallisten tasa-arvoaatteiden refleksioista suoraan kirkkoa koskevaan positiiviseen oikeuteen.

[7] Toisaalta on myös historian kuluessa tapahtunut sitäkin, että kirkon oikeus on ollut yhteiskunnan oikeutta kehittyneempää, esim. Ruotsi-Suomessa ennen uskonpuhdistusta. Letto-Vanamon (1995 s. 81) mukaan ensimmäinen ns. oppineen oikeuden vaikutuskanava jopa kaikissa Pohjoismaissa oli kanoninen oikeus. Letto-Vanamo toteaakin, että katolisella kirkolla on mitä ilmeisim-

Nykymuotoinen Suomen evankelis-luterilaisen kirkon oikeus sellaisena kuin sitä arkipäivässä sovelletaan on positiivista oikeutta. Tutkimuksen kohteena oleva positiivinen oikeus ei ole kanonista oikeutta, eikä sille alisteista, vaan suomalaisessa yhteiskunnassa säädettyä modernia positiivista oikeutta 1500-luvun reformaation lähtökohdista. Edelleen voidaan kuitenkin kirkon järjestysmuodon mukaan edellyttää, ettei kirkon positiivinen oikeus ole ristiriidassa kirkon ylipositiiviseen arvoperustaan nähden.[8] Karkein yleisin oikeudellisin termein ilmaisten voisi kirkon sanoa muistuttavan eräällä tavoin säätiötä, jos aikakäsitettä ei oteta huomioon. Sen järjestysmuodon ja toiminnan tulisi olla oikeassa suhteessa "säädekirjaan". Kirkon toiminnan perustana ei kuitenkaan ole peruspääomana omaisuusmassa, vaan sen toiminta-ajatus on henkinen ja uskonnollinen. Kirkon tehtävän ja toiminnan tulisi tämän mukaisesti määräytyä – oikeastaan yksinomaan – "säädekirjan" tekijän tahdon mukaan. Kirkkoa ei siten tämän mukaisesti voisi pitää luonteeltaan "osakeyhtiönä", joka voisi tarvittaessa muuttaa opportunistisesti "yhtiöjärjestystään".[9]

Onkin todettava kirkon oikeudelliseen olemukseen liittyvän kaksinaisia, jopa dualistisia[10], piirteitä, jotka vaikuttavat kirkko-oikeuden perusteisiin. Kirkko on toisaalta uskonyhteisö (– teologinen käsite kristinuskon arvoin ja sen teologisin valtuuksin yhteiskunnassa), mutta samalla se on myös osana yhteiskuntaa sosiologinen yhteisö kaikkine siitä seuraavine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Tästä kirkon olemukseen liittyvästä kaksinaisuudesta tai paradoksaalisuudesta seuraa, että *kirkkoa koskevan positiivisen oikeuden*[11] *voidaan katsoa kohdistuvan ennen muuta kirkkoon sosiologisena yhteisönä* kuitenkin siten, että kirkon positiivisen oikeuden on *samalla perustuttava* kirkon ylipositiiviseen perustaan ja oltava sen kanssa sopusoinnussa. Dilemmaksi muodostuukin (kirkon olemuksen kaksinaisuudesta johtuen) *jännite näiden kirkon kahden ominaisluonteen välillä*. Tietyin edellytyksin voidaan (näiden ominaisluonteiden välistä) suhdetta kuvata jopa dikotomiaksi, vaikkakaan uskonkirkko ja sosiologinen kirkko eivät

---

min ollut osuutta myös ruotsalaisten maakuntalakien kirjalliseen asuun saattamiseen. Katolisen kirkon kanonisen oikeuden vaikutusta on nähtävissä etenkin avioliitto- ja perintöoikeuden sekä prosessi- ja rikosoikeuden alalla. Tuore esimerkki nykykirkon vaikutusvallan heikentymisestä nyky-yhteiskunnassa on syksyllä 2001 eduskunnassa käsittelyssä ollut *parisuhdelaki*, joka hyväksyttiin vahvasta kirkollisesta lakia vastustavasta mielipiteestä huolimatta.

[8] Heilimo toteaa (1967 s. 12): "Tällöin havaitaan kirkkolain säännösten nojaavan Raamattuun, uskontunnustukseen ja kirkkomme tunnustuskirjoihin" (= kirkon oikeuden ylipositiivinen perusta). Ks. myös Erik Wolf-sitaatti alaviitteessä 15.

[9] Käytännössä tosin kirkon historia on sarja "säädekirjan" tulkintoja, joita on tehty ihmisten päätöksin eli "positiivisoikeudellisesti". Kirkon kannalta skismaattisia ovat olleet tilanteet, joissa tehtyjen päätösten on väitetty olevan "säädekirjan" kanssa ristiriidassa.

[10] Pirinen 1985 s. 258.

[11] Kirkon positiivisella oikeudella tarkoitetaan tässä kirkkolakijärjestelmän mukaisesti säädettyä kirkkolakia laajassa merkityksessä (kirkkolaki ja sen valtuutussäännösten perusteella syntyneet normit) sekä muuta kirkkoa koskevaa yleistä lainsäädäntöä.

lähtökohtaisesti olekaan vastakohtaisasetelmissa toisiinsa.[12] Näitä kirkon kaksinaisia piirteitä määräävät kuitenkin tekijät, jotka saattavat olla toisiinsa myös dikotomisessa suhteessa. Eräänlaisena apukäsitteenä tai paradigmana kirkon dualistisen uskonyhteisö- ja sosiologisen yhteisöluonteen (sisäisen dilemman) hahmottamisessa voidaan pitää kansankirkon käsitettä. [13]

Kansankirkkoon käsitteellisesti ei sisälly määrittelyä kirkon suhteesta valtioon tai kirkon tunnustukseen. Kansankirkko voi olla valtiokirkko tai vapaakirkko ja sen tunnustuspohjakaan ei ole sidottu vain yhteen muotoon. Mutta juuri näiden kirkon ja "vapaan yhteisön" ominaisuuksien kytkeminen samaan käsitteeseen tekee kansankirkosta käyttökelpoisen mallin sitä koskevan sääntelyn tarkastelemiseksi. Kansankirkon olemuksessa kirkon uskonyhteisöluonne vaatii (kansankirkon kokonaisuudessa) kirkon teologisten tunnusmerkkien toteutumista, jotta kansankirkko olisi kirkko tai säilyisi sosiologisen yhteisönkin olemuksestaan huolimatta myös kirkkona, eikä muuntuisi luonteeltaan pelkäksi sosiologiseksi yhteisöksi, "kirkoksi" ilman kirkon teologista merkityssisältöä. Sosiologisen yhteisön nimeäminen kansankirkoksi ei siten riitä edes vahvalla organisaatiolla varustettuna tekemään siitä kirkkoa sanan teologisessa merkityksessä, vaikka sille annettaisiin kansankirkon nimi, jollei se yhteisönä täytä kirkon tunnustuksen edellyttämiä kirkon tunnusmerkkejä eli omaa myös uskonyhteisön luonnetta kokonaisuutta dominoivana.[14]

Tutkimuksen aksiooma-asettelua näyttää tukevan myös Erik Wolfin havainto[15] evankelisen kirkon "paradoksaalisesta järjestyksestä". Kirkko on Wolfin mukaan sidottu tunnustukseen, mutta on syntynyt kirkon ja "maailman" välille tehtyjen kompromissien kautta. Jumalalliseen oikeuteen perustuen kirkko kui-

---

[12] "Sosiologisen kirkon" pyrkimyksenä voisi pitää samaistumista yhteiskuntaan, mutta sen piirteenä voisi pitää myös yhteiskuntaan kohdistuvaa protestia, jolloin dikotomisuus uskonyhteisöön nähden selittyisi uskonyhteisön primaareihin lähtökohtiin nähden eri suuntaisilla (ei-uskonnollisilla) tavoitteilla.

[13] Käsite *kansankirkko* puolestaan on lähinnä *teologinen käsite*. Ks. tästä tarkemmin mm. Träskman 1986, s. 115–116. Kirkkososiologian ja kirkko-oikeuden määrittelyt poikkeavat tässä toisistaan. Ks. tarkemmin tutkimuksen jakso 3.3.1 (Kirkko-käsite). KJKom 1979, s. 17 toteaa, että kansankirkkokäsitteelle voidaan antaa melko vaihtelevia sisältöjä. Yksiselitteistä määritelmää ei ole. Luonteenomaisimpia piirteitä ovat KJKom:n mukaan *yhteenkuuluvuus* oman kansan ja sen pyrkimysten kanssa, pyrkimys painottaa kristillisyyden *objektiivista* puolta, *avoimuus* sekä taipumus *tukeutua organisaatiossaan* yhteiskunnan muihin yhteisöllisiin muotoihin. Ks. kansankirkosta myös TA 1976:2 (Juva s. 92–102; Murtorinne s.113–120; Seppo s. 121–128; Kortekangas s. 131–137; Mannermaa s. 138–153; Träskman s. 154–171; Pirinen s. 173–183; Huotari s. 185–193).

[14] KJKom toteaa (1979 s. 12):"Kirkko on rakennettu 'apostolien ja profeettain perustukselle'. Sana ja sakramentit ovat täten kirkon olennaisrakenteen (konstituution) elementit ja sen tuntomerkit." Vrt. myös Ukom:n näkemykseen (I s. 9): "KL 1 § ilmaisee kirkon tunnustuksen, joka sääntelee kaikkea kirkon toimintaa. Tunnustukseen perustuvat kirkon oppi, sanajulistus ja toiminta. *Tunnustus ohjaa myös kirkkolain ja sen nojalla annettujen säädösten tulkintaa.*" (Kurs. tässä). Kirkkolain uudistamiskomitea on viimeksi mainittuun lauseeseen sisällyttänyt vahvasti ilmaisten kirkon ylipositiivisen oikeusperustan.

tenkin hahmottuu inhimillisen oikeuden (ius humanum) mukaan. Hengellinen elämänjärjestys ja historiallisesti velvoittavat perinteet palvellen kirkollisia päämääriä ovat kuitenkin sopeutetut valtiolliseen valtaan.

Kirkon olemuksen dualismista on kuitenkin käytännön kirkkohallinnollisissa ratkaisuissa ollut ehkä ennemminkin tuloksena "kirkko-oikeudellinen trialismi".[16] Kirkkolakijärjestelmän kannalta tarkasteltuna kirkon olemukseen sisältyvä dualismi (uskonyhteisö-sosiologinen yhteisö) kulminoituu kysymykseen siitä, voiko kirkko-oikeudellinen järjestelmä "venyä" uskonyhteisön ja sosiologisen yhteisön luonteiden välillä ja kykeneekö kansankirkko toimimaan yhtenä oikeussubjektina eri suuntiin (uskonyhteisö – sosiologinen yhteisö) vetävien pyrkimysten välillä. Kirkko-oikeudelliseksi dilemmaksi muodostuu, kuinka paljon on mahdollista "venyttää" kirkon dogmeja, ennen kuin koherentti käsite kansankirkko (uskonyhteisö + sosiologinen yhteisö) kadottaa edellytyksensä pysyä koossa, jolloin sen tilalle tarvittaisiin kaksi erillistä yhteisöä. Tällaisessa kansankirkon teologisessa kriisissä uskonyhteisön olisi eriydyttävä identiteettinsä säilyttämiseksi menettäen jäsenpohjaansa ja enemmistökirkon, kansankirkon asemansa. Tai sitten uskonyhteisön menettäessä identiteettinsä ja sulautuessa sosiologiseen yhteisöön, syntyisi uskonyhteisö sosiologisen kansankirkon ulkopuolelle saaden samalla väistämättä yhteiskunnassa toimivana myös jonkin sosiologisen yhteisön muodon. Kansankirkko vapautuneena uskonyhteisön luonteestaan jatkaisi elämäänsä tällöin sosiologisena yhteisönä. Aksioomaksi tuleekin näin ollen kirkko-oikeudellisessa dualismissa se, että legitiimisti ongelmatonta kansankirkon sosiologisen luonteen kannalta on oikeassa järjestyksessä syntynyt kirkon positiivinen oikeus, mutta kirkon uskonyhteisöluonteen kannalta legitiimisti välttämätöntä on myös positiivisen oikeuden ristiriidaton suhde kirkon ylipositiiviseen perustaan.[17] Kirkon uskonyhteisöluonne edellyttää ank-

---

[15] Erik Wolfin (1961 s. 1506) mukaan: "1. 'Paradoxe Ordnung' des ev.Kirches heisst; es ist ans — Bekenntnis (:VII) gebunden, aber auch Ergebnis von Kompromissen zwischen Kirche und "Welt"; gottesrechtlich gestiftet, doch als ius humanum gestaltet; geistliche Lebensordnung und historisch verpflichtende Tradition; kirchlichen Zielen dienend, jedoch staatlicher Gewalt angepasst; - -".

[16] Pirisen (1985 s. 258) toteamus kirjoittaessaan kaksinkertaisen dualismin seurauksena syntyvästä kirkko-oikeudellisesta trialismista (episkopaalis-synodaalis-konsistoriaaliset ainekset). Tämä toteamus liittyy kuitenkin kirkon hallinnon toteutettuihin rakenteisiin, joista konsistoriaalinen osuus on vieläpä miltei kadonnut suomalaisessa sovellutuksessa.

[17] Käsitettä ylipositiivinen oikeus on käyttänyt esim. Juntunen (2000 s. 22, 66). Hän osoittaa (s. 9) mm. jo Thomas Hobbesin ("Leviathan") tavoitelleen ilmaisua todetessaan Jumalan *yliluonnollisella ilmoituksellaan* perustaneen uskonnon, erityisen *valtakunnan ja sinne lait.* Kirkon ylipositiivisella perustalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kirkon tunnustusta ja sen perustana olevaa "ilmoitusta", Raamattua. Vuoden 1993 kirkkojärjestyksen 1 luvun 1 §:ssä kirkon ylipositiivinen perusta on ilmaistu sanoin: "Kirkko pitää korkeimpana ohjeenaan sitä tunnustuskirjojen periaatetta, että kaikkea oppia kirkossa on tutkittava ja arvioitava Jumalan pyhän sanan mukaan." Vuoden 1964 KL 1 §:ssä tämä ilmaistiin: "kirkko *pitää tunnustuksen korkeimpana lakina* sitä näissä tunnustuskirjoissa lausuttua järkähtämätöntä totuutta, että Jumalan pyhä sana on ainoa ohje - -."

kuroitumista kirkon ylipositiiviseen perustaan, kun taas kirkon ensisijainen pyrkimys sosiologisena yhteisönä on samaistua tai ainakin sillä on taipumus sopeutua suurempaan samojakin päämääriä edustavaan sosiologiseen kokonaisuuteen, yhteiskuntaan.[18] Kansankirkon pirstoutuminen kahdeksi eri kirkoksi merkitsisi tehtävien eriytymistä. "Sosiologinen kirkko" näkisi ensisijaiseksi päämääräkseen olla jonkinlainen yhteiskunnallinen uskontohuoltolaitos ja "uskonyhteisökirkko" toimisi "uskovaisten kirkkona" saaden kuitenkin tämäkin ihmisten maailmassa välittömästi myös jonkin sosiologisen järjestysmuodon. Tällainen pirstoutuminen voisi alkaa yhteisön sisäisenä äärimmäisen skismaattisena tilanteena, joka johtaisi lopulta ulkonaiseen jakautumiseen kahdeksi.

Kirkon olemuksen dualistisuus sisältää senkin kysymyksen, miten kirkon tulee oppinsa mukaan ohjeensa käsittää. Kestämättömänä olisikin pidettävä näkemystä, jonka mukaan kirkko voisi toimia – tai hallinnoida – miten vain, kunhan se vain ojentaa oppinsa Raamatun ja tunnustuksen mukaiseksi. Aksioomaksi tältä osin tuleekin: Kirkon historiassa on riittävästi esimerkkejä siitä, että väärät menettelytavat (mielivaltainen hallinto, hallinto-oikeudellisten periaatteiden rikkominen) ilmaisevat kirkon myös poikenneen oppiperustastaan.

Kirkon saamasta lähetyskäskystä[19] avautuva eskatologinen näkökulma on tuonut ja tuo edelleen oikeuden käsitteeseen sanan varsinaisessa merkityksessä jumalallisoikeudellista ja jopa "Prosessien Prosessin" aspektia, jolla on yhteyttä oikeuden käsittämiseen sekä yli kansallisen oikeuden rajojen että jopa yli aika-

---

(Kurs. tässä). KJKom:n (1979 s. 12) määrittelyn mukaan "järjestysmuodossaan kirkko ilmaisee käsityksensä omasta olemuksestaan ja tehtävästään". Kysymys on järjestysmuodon tehtävästä ilmaista "kirkon identiteetti uskonnollisena yhteisönä so. *mikä tekee kirkon kirkoksi eli konstituoi* sen". (Kurs. tässä).

[18] Myös Brotherus (1930 s. 456–457) on esitelmässään tehnyt lähtökohdissa kahtiajaon arvioidessaan kirkon ja valtion välisiä suhteita. Brotherus lähtee siitä, miten kirkon olemus ymmärretään. Ensinnäkin hänen mukaansa on mahdollinen sellainen luonnonoikeudellinen mielikuva kirkosta ihmisten yhteenliittymänä, jolla tosin on uskonnollisia, mutta *kuitenkin vain inhimilliset intressit* (eli ei ylipositiivisia tavoitteita). Kirkon tunnustuksella olisi tässä ihmisten yhteenliittymässä *vain jäsenten tunnustuksen arvo ja se olisi siten muutettavissa yhteisön omin päätöksin.* Tällaiseen yhteisöön nähden valtiollakin voisi olla positiivista tai negatiivista intressiä, joka pohjautuisi sen kansalaisten uskonnollisiin pyrkimyksiin. Toinen Brotheruksen lähtökohta perustuu erilaiseen kirkkokäsitykseen: Kirkon alkuperää ei sen mukaan ole inhimillinen, vaan Jumalan säätämyksestä syntynyt Jumalan sanan "viljelemiseksi" ihmisten keskuudessa. Kirkon tunnustus ei tällöin ole riippuvainen ihmispäätöksistä, sen jäsenten muutettavissa. Tutkimuksessa liitytään uskonyhteisökäsityksen osalta Brotheruksen mainitsemaan jälkimmäiseen kirkkokäsitykseen. Hänen selostamansa ensimmäinen kirkkokäsitys *tutkimuksen kansankirkon dikotomisessa mallittamisessa edustaa lähinnä kansankirkon sosiologista yhteisöä* sen näennäisestä koko kansankirkolta ja sen kokonaisuudelta näyttävästä olemuksestaan huolimatta. Toisaalta Brotheruksen jälkimmäisenkin kirkkokäsityksen mukaan järjestetty kirkkokin voi täyttää kansankirkon kokonaisuuden kriteerit. Epäilemättä Schaumanin kirkkolakia säädettäessä näin on ollut.

[19] Esim. Matt. 28:19–20.

käsitteen rajoitusten.[20] Kirkon oikeuden voidaan siten lähtökohdiltaan sanoa syntyneen ylipositiiviselta perustukselta, joka tosin sai juutalaisen kansan ylipositiivisessa oikeushistorian vaiheessa myös positiivisoikeudellisen muodon Suvereenin Lainsäätäjän yksipuolisin toimenpitein Mooseksen kivitauluihin (2 Moos. 31:18).[21]

---

[20] Ks. ihmisen tahdon ulkopuolisesta velvoittavuudesta kansainvälisessä oikeudessa Tupamäki (1999 s. 41). "Prosessien Prosessiin" viittauksella sen sijaan tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kirkon uskontunnustuksen mukaista uskon osiota: "- - ja on viimeisenä päivänä tuleva tuomitsemaan eläviä ja kuolleita." Tämän käsityksen kautta kirkko on käsitteenä olemassa myös ajan rajan tuolla puolen.

[21] Kristillisen kirkon synnyttyä Augustinus (354–430) De civitate Dei-teoksessaan jakoi ihmiskuntaa kahteen kaupunkiin: civitas Dei ja civitas terrena. Varhaisessa vaiheessa on alkanut käsitteessä kirkko tietty dualistisuus: kirkko hengellisenä yhteisönä ja kirkko sosiologisena yhteisönä. Sosiologisen yhteisön käsitteeseen sisältyivät kuitenkin pitkään "juutalaisen mallin mukaan" sekä sosiologinen yhteiskunnallinen ihmisten muodostama yhteisö että myös "täällä maan päällä elävän" hengellisen yhteisön sosiologinen olemus. Käsitteistön eriytyminen on tapahtunut käytännössä jo alkuseurakunnassa, mutta teoreettista pohdintaa "Jumalan ja ihmisten kaupungeista" on ollut enemmän Augustinuksella, tosin myöskään hebrealaiskirjeen kirjoittaja ei löytänyt täältä "pysyväistä kaupunkia" (Hebr. 13:11). *Dualistinen ei sanana kuitenkaan kirkon ja yhteiskunnan välisissä suhteissa ole optimaalinen, koska dualismi käsitteeseen kuuluu vastakohtaisuus, mitä esim. kristillisen valtion ja kristillisen kirkon välillä ei lähtökohtaisesti ole. Kaksinaisuus*, jota sanaa myös tutkimuksessa on käytetty, kuvaa (kansan)kirkon olemuksen kahta ominaisluonnetta paremmin, joskaan ei aivan täydellisesti sekään.

Vrt. Taxellin (1963 s. 44) mainintaan vanhojen Ruotsin lakien omaan näkemykseen "lakien synnystä": "Upplandslagens förord börjar med att framhålla att:'Gud själv instiftade den första lagen och sände den till sitt folk genom Moses som var den första lagmannen för sitt folk'."

2 Tutkimustehtävä

2.1 KESKEISIMMÄN TUTKIMUSONGELMAN JA TUTKIMUKSEN TAVOITTEIDEN ERITTELY

Kirkkolakijärjestelmän keskeisenä kulmakivenä on perustuslain 76 §:ään perustuva kirkkolain asema lakina, jossa on säädetty kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Tämän mukaisesti voimassa olevan kirkkolain (1993/1054) 2 luvun 2 §:n 1 momentissa on säädetty, että kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. *Väitöskirja pyrkii selvittämään, miten on ymmärrettävä periaate "kaikesta mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita" sekä miten tämä toteutuu kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudessa. Kirkkolakijärjestelmän ytimenä voidaan pitää tätä kirkon yksinoikeutta aloitteen tekemiseen kirkkolain säätämiseksi.* Kun tämä oikeus on kirkolle lainsäädännössä annettu vuoden 1772 hallitusmuodon ollessa voimassa ennen tasavallan omaa valtiosääntöä, on tätä *kirkon yksinoikeutta kirkkolain aineellisen sisällön määrittämiseksi* pidetty vahvana. Kirkkolakiin ei järjestelmän mukaan voi tulla sellaista säännöstä, jota kirkolliskokous ei olisi kirkkolaissa säädetyssä järjestyksessä hyväksynyt, eikä positiivisesta kirkkolaista voitaisi myöskään valtion yksipuolisin toimenpitein kumotakaan yhtään säännöstä ilman kirkolliskokouksen laillista hyväksymistä. Kirkon oma laki on näin ollen turvattu sisällöllisesti. [22]

Valtiosääntöuudistuksissa tämä kirkon yksinoikeus on tullut siirretyksi vuoden 1919 hallitusmuodosta vuoden 2000 perustuslakiin sekä kirkkolakireformeissa vuoden 1869 kirkkolaista vuosien 1964 ja 1993 kirkkolakeihin. Jo ennen tätä valtiosääntöoikeudellista sääntelyä oli kirkkolain "kirkon omat asiat"- käsitteeseen vuoden 1869 kirkkolaissa tullut epämääräisyyttä. Tutkimus pyrkii saamaan käsitteen sisältöön selvennystä. Tämä vaatii tutkimuksen kannalta myös sellaisten keskeisten käsiteparien kuin kirkko ja valtio sekä hallinto ja kirkon järjestysmuoto tarkempaa selvittelyä.

---

[22] Vuoden 1993 KL:iin on sisällytetty 2:2,4:ään kirkolle oikeus tehdä valtion viranomaiselle esityksiä tai antaa lausuntoja kirkon opin ja tehtävän kannalta tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä. Kirkkolakijärjestelmän "suljettuisuuden problematiikkaan" kuuluu se, ettei esityksenteko-oikeutta ole tosin päin. Valtiolla ei ole varsinaista aloiteoikeutta kirkkolain muuttamiseksi. Kuitenkin mm. kirkolliskokouksen jäsenenä toimivalla valtioneuvoston määräämällä edustajalla on KL 20:9 mukainen oikeus aloitteen tekemiseen kirkolliskokoukselle. Aloitteena kirkolliskokoukselle tulevan kirkkolakimuutoksen on kuitenkin tultava kirkolliskokouksessa kirkkolain edellyttämällä tavalla hyväksytyksi voidakseen johtaa kirkon ehdottamaksi kirkkolakimuutokseksi.

Tutkimus pyrkii tarkastelemaan, onko mahdollista ylläpitää yli vuosisadan voimassa ollut positiivisen kirkkolakijärjestelmän strukturaalista mallia yhteiskunnan säätämästä erityisestä laista, kirkkolaista, vai olisiko kirkkolakijärjestelmää muutettava sen "sammaloitumisen" estämiseksi. Ellei kirkkolakijärjestelmä osoittautuisi nykyoloissa enää lainsäädännöllisesti mielekkääksi, olisi sen tilalle luotava nykyisiin oloihin soveltuvampi järjestelmä. Tällöin kirkkolain *korvaavana järjestelmänä saattaisi lähinnä tulla kysymykseen tuore Ruotsin mallin mukainen tai Suomen ortodoksista kirkkokuntaakin varten jo aiemmin tehty lainsäädännöllinen järjestely. Kirkkolaki korvattaisiin tällöin lailla evankelis-luterilaisesta kirkosta.* Kysymys voisi tosin olla siitäkin, että kirkkolakijärjestelmän soveltaminen tai tulkinta järjestelmästä olisi ollut virheellistä. Tällöin se olisi kuitenkin ensin saatava oikein toimivaksi, jotta voitaisiin arvioida, onko kysymys järjestelmän huonosta soveltamisesta vai itse järjestelmässä olevista puutteista. Hallinto-oikeudellisen tarkastelutavan mukaisesti on pyritty myös vastaamaan mm. siihen, voiko kirkkolaki täyttää kirkkolain tehtävää muodollisessa ja aineellisessa merkityksessään niin, että se on oikeassa suhteessa voimassaolevaan yhteiskunnan lainsäädäntöön tai suhteessaan kirkon oikeuden ylipositiiviseen perustaan. On arvioitava myös, sisältääkö kirkkolakijärjestelmä sellaiset pysyvät rakenteet, jotka muodostaisivat kirkon järjestysmuodon ja hallinnon tarkoituksenmukainen normittamisen muodon myös de lege ferenda. *Kirkon hallinnon oikeudellisten normien tarkastelu kulminoituukin kysymykseksi: Kirkkolaki vai laki kirkosta?* Täyttääkö kirkkoa koskevan sääntelyn tarpeen nykyisessä yhteiskunnallisessa erityistä kirkkolakijärjestelmää paremmin puitelaki Ruotsissa omaksutun lainsäädännöllisen järjestelyn mukaisesti, vai ovatko kirkkoamme koskeva sääntelytilanne ja sen vaiheet niin erityislaatuiset, että suomalaista kansankirkkojärjestelmää ja sen lainsäädäntöä voitaisiin pitää ylivertaisina?

Lähtökohtaisesti kysymys on oikeastaan kirkon ja valtion välisistä suhteista siinä vaativassa mielessä, että kirkkolakijärjestelmä on mahdollinen vain sen levätessä yhteiskunnan salliman järjestelyn varassa. Tosin eräällä tavoin järjestelmä on valtiosäännön ja kirkkolain yhteisen sääntelyn mukaisesti vain kirkon yksinoikeuden varassa, koska itse järjestelmästä on säännökset kirkkolaissa. Periaatteessa ilman kirkolliskokouksen hyväksymää aloitetta ei säännösehdotuksia kirkkolakijärjestelmän muuttaviksi kirkkolakimuutoksiksi olisi saatavissa eduskuntakäsittelyyn.[23] Jos kirkkolakijärjestelmää haluttaisiin muuttaa, olisi kirkon itse käytännössä todettava, ettei se enää olisi *kirkon kannalta mielekäs ja riittävän itsenäisyyden takaava, esim. kirkon oman kutsumustietoisuuden kannalta.*

---

[23] Kirkkolakijärjestelmän on ymmärretty muodostavan kirkolle vahvan suojamuurin. Tutkimus pyrkii siten tavallaan myös selvittämään, päteekö kirkkolakijärjestelmään Machiavellin Valtiollisten mietelmien (1958 s. 224) sisältämä ajatus: "Linnoituksista on yleensä enemmän vahinkoa kuin hyötyä".

Kirkkolakijärjestelmän juridinenkaan tarkastelu ei siten voi kokonaan ohittaa kirkkolakijärjestelmään kuuluvaa kirkon konstituution merkitystä positiivisen kirkkolain kannalta. Näin ollen tutkimuksessa on otettava kansankirkon oikeusnormien sääntelyä arvioitaessa huomioon myös kansankirkon sisäinen dikotomisuus, jännite sosiologisen yhteisön ja uskonyhteisön välillä sekä tässä suhteessa tapahtuvan muuntumisen vaikutukset kirkon oikeusjärjestelmän ja sen aineellisten säännösten kannalta.

Olennaista on myös sen arvioiminen, *minkälaiseen uskonnolliseen ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen kirkkolakijärjestelmä syntyi vuonna 1869.*[24] Nykymuotoisen kirkon järjestysmuodon ja hallinnon syntyvaiheita kuvaavassa jaksossa selvitetään, millainen ja miksi Suomen kansan enemmistön kirkosta ja sen lainsäädännöstä tuli. Tarpeellista oikeusvertailua on ilman erillistä laajempaa jaksoa liitetty tutkimuksen sellaisiin kohtiin, joissa on tarkoituksenmukaista kirkkolakijärjestelmän käsittelyn yhteydessä samalla valaista muualla suoritettuja kirkkoja koskevia lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia järjestelyjä. Tällöin oman kirkkolakijärjestelmämme synnyn ja sisällön ainutkertaisuuden arvioiminen saa enemmän mielekkyyttä. Tutkimukseen kuuluu olennaisena osana myös vuoden 1869 kirkkolakijärjestelmän luoman normikehyksen tarkastelu sekä sen arvioiminen, missä puitteissa kirkko voi itse disponoida tai olla aloitteellinen omaan normistoonsa nähden. *Samassa yhteydessä* tarpeettoman toiston välttämiseksi on käsitelty myös järjestelmään sen syntyvaiheessa tulleiden keskeisten käsitteiden sisältöä ja niitä koskevia myöhempiä arvioita. Tähän järjestelmän keskeiseen sisältöön kuuluu myös, miten järjestelmän mahdollistamat vuoden 1772 perustuslain säännösperiaatteet siirtyivät vuoden 1919 hallitusmuotoon ja edelleen vuoden 2000 perustuslakiin.

Tutkimuskohteena on itse *kirkkolakijärjestelmän* ohella myös positiivinen kirkkolaki, kirkolliskokouksen ehdotuksesta eduskunnan hyväksymä ja tasavallan presidentin vahvistama kirkkolakijärjestelmän tuotoksena. Positiivisen kirkkolain ja muiden kirkkoa koskevien oikeudellisten normien sisältöanalyysi ja etenkin soveltamisalojen vertaaminen on kirkkolakijärjestelmää koskevien tutkimusongelmien tarkastelun kannalta relevanttia. Kirkkolakia ja sitä koskevaa järjestelmää tarkastellaan siten nimenomaan sen hallintolakiluonteesta käsin ja arvioidaan kokonaisvaltaisesti kirkkoa koskevien normien merkitystä itse kirkkolakijärjestelmän kannalta.

Tutkimuksen selvitystyö etenee vaiheittain käsitellen keskeisimpiä painopistealueita. Selvitystyötä on jo paneutuminen keskeisiin käsitteisiin, joihin joudu-

---

[24] Juva (1976 s. 47) on osuvasti alaotsikoinut esivaltaa ja valtiokirkkoa vuosina 1876–1898 kuvaavan jakson termillä: "Huoneentaulun yhteiskunta". Vastaavasti vuoden 2002 kirkkoa puolestaan voisi luonnehtia yhteiskunnasta peräisin olevin termein, mm. modernin julkisuuden, modernisaation ja muuttuvan pappeuden kirkko. (Heikkilä 1999 s. 48–49).

taan tosin palaamaan myös tutkimusongelmia erikseen tarkemmin selvitettäessä. Tarkastelutavasta osaltaan johtuu kirkkolakijärjestelmän eräisiin tärkeisiin käsitteisiin palaamisen tarve joissakin tapauksissa. Pyrkimyksenä kuitenkin on käsitteisiin palattaessakin tutkimuksen etenemisen tukeminen käsitteiden sisällön syventämisen kautta. Tutkimuksen myöhemmissä jaksoissa ei kaikkiin seuraavassa esiteltyihin tutkimusongelma-asiaryhmiin ole mahdollista enää erikseen palata, vaan selvitystyö on tehty läpäisyperiaatteella. Tällöin painopisteasiat on sisällytetty omiin asiayhteyksiinsä.

Tutkimukselle ominaisen jännitteen luo paradigma siitä, että kirkon olemuksen, tehtävien ja tunnustuksen kirkon ylipositiivisesta oikeusperustasta lähtevinä pitäisi tulla pykäliksi eli "juridisesti inkarnoitua" kirkon positiivisessa oikeudessa, kirkkolaissa. Toisaalta dilemmaksi muodostuu, miten kirkon ylipositiivisen perustan, kirkon järjestysmuodon/ arvoperustan ja hallinnon välinen suhde toimii. Dilemman voisi pukea muotoon: Jos kirkko teologisen määrittelyn ja tunnustuskirjojensa mukaan on olemassa silloin, kun evankeliumi puhtaasti saarnataan ja sakramentit oikein toimitetaan, täytyy hallinto-oikeudellisen tarkastelun mukaan tästä voida päätellä seuraavan julkisoikeudellisesti järjestetylle kirkolle sellainen järjestysmuoto ja hallinto, joka ilmentää julkisyhteisöissä yleisesti hyväksyttyjä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Näiden tulisi olla sopusoinnussa myös perusoikeuksiin ja siten yleisesti käsitettävään hyvään hallintoon. Dilemmaan kuuluu kuitenkin myös se, että evankeliumin puhtaasta saarnaamisesta ja sakramenttien oikeasta jakamisesta pitäisi kirkolle seurata sen tunnustukseen sopusuhteessa oleva oikea järjestysmuoto ja hallinto. Muutoin presumptioksi tulee, ettei kirkko ole ollut luodessaan positiivista oikeuttaan uskollinen omalle ylipositiiviselle perustalleen.

Käsitteen "kirkon omat asiat" sekä käsitteen "yksinomaan kirkon omat asiat" täsmentäminen

Vaikka tutkimuskohteena primääristi on itse kirkkolakijärjestelmä, on samalla tarkasteltavana myös positiivinen kirkkolaki. Itse järjestelmää ja sen perusteita selvitettäessä on kiinnitettävä huomiota positiivisen vuoden 1993 kirkkolain edeltäjää eli jo vuoden 1964 kirkkolakiakin aikaisempaan kirkkolakiin. Kirkon yksinoikeutta luotaessa jo vuoden 1869 (Schaumanin) kirkkolaissa jäi jossakin määrin epäselväksi, mitä "kirkon omilla asioilla" tarkoitetaan. Koska tämä käsitteistö on keskeinen koko kirkkolakijärjestelmän kannalta, tutkimus pyrkii selvittämään, miten juridisesti on ymmärrettävä käsite "kirkon omat asiat" ja eräät siihen liittyvät käsitteet. Se, mitä ymmärretään "kirkon omilla asioilla", on itse kirkkolakijärjestelmän ymmärtämisen kannalta tärkeätä ja kirkkolakijärjestelmä rakentuu olennaisesti tämä käsitteistön varaan. Oikeastaan käsite "kirkon omat asiat" ei ole edes riittävä, vaan sille on asetettava kirkkolakijärjestelmän edellyt-

tämä lisämääre "*yksinomaan* kirkon omat asiat". Oikeutuksen perustuslain mukaiselle kirkon järjestysmuodon ja hallinnon sääntelylle erityisessä kirkkolaissa voidaan katsoa perustuvan olennaisesti siihen, onko ylipäätänsä tai ainakaan riittävästi sellaisia "kirkon omia asioita", jotka edellyttävät lain säätämistä erityisessä kirkkolain säätämisjärjestyksessä.

"Kirkon omat asiat" käsitteen selventäminen helpottaa arvioimista, mikä nyky-yhteiskunnan oloissa olisi tarkoituksenmukainen kirkkoa koskevan lainsäädännön järjestämisen muoto. Kirkkolain on perustuslakiin pohjautuvana säädöksenä oltava toimiva nimenomaan näiden "kirkon omia asioita" koskevana oikeusnormistona, ja sen hallinnollisen luonne määräytyy myös tästä "kirkon omien asioiden" tarkastelukulmasta katsoen. Näitä asioita – ei pelkästään *kirkkoa koskevien*, vaan kirkon omien asioiden – sääntelyä varten kirkkolakijärjestelmä alunperin luotiin ja myös samaa taustaa vasten sen ylläpitämisen tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava nykyisessä tilanteessa.

Miten käsitteellisesti[25] on ymmärrettävä "kirkon omat asiat", on ollut aikaisemminkin, lähinnä teologis-historiallisen, selvitystyön kohteena. Näissä tutkimuksissa on selvitetty tähän kysymykseen liittyviä peruslinjauksia alkaen vuoden 1869 kirkkolain säätämisen valmisteluista ja seurattu lain sisällöstä käydyn keskustelun päälinjauksia.[26] Tässä tutkimuksessa, etenkin luvussa 4, tarkastellaan kirkkolakijärjestelmän keskeisen käsitteistön sisältöä keskeisten tutkimusongelmien ja nimenomaan kirkkolain alan kannalta sekä analysoidaan tarkemmin asian valmistelua ja myös siitä vuosikymmenien ajan käytyä keskustelua vuosien 1869, 1964 ja 1993 kirkkolakeja säädettäessä ja tulkittaessa. Kirkkolakijärjestelmää luotaessa myös kirkkolain alan laajuus määräytyi komitean alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti – ja myös jäi sellaiseksi, vaikka sen sijaan säädetty järjestelmä on aivan toinen kuin mitä oli ehdotettu ja perusteltu. Tutkimuksessa tarkastellaan myös alkuperäisen kirkkolakiehdotuksen toteutumatta jäämisen vaikutusta. Jäikö kirkkolain ala käsittelyn aikana ehdotukseen tehtyjen muutosten seurauksena suppeammaksi kuin olisi ollut tarkoituksenmukaista?

Kirkon hallinnon normittaminen de lege lata ja de lege ferenda

Kirkkoa koskevista hallinnollisista normeista ei ole laajassa mitassa tehty peruskartoitusta juurikaan muutoin kuin kirkkolakia ja kirkollista lainsäädäntöä koskevissa kommentaariteoksissa. Tosin jossakin määrin itse kirkkoa koskevien hallinnollisten normien tarkastelun lisäksi on pyritty hankkimaan myös selvitys-

---

[25] Aarnio (1975 s. 265) kuvaa oikeustieteessä tapahtuvaa systematisointityötä siten, että oikeussäännökset ja niitä jäsentävä systeemi voidaan erotella toisistaan; voidaan eritellä normit ja niitä esittävät käsitekonstruktiot.

[26] Ennen muuta tarkoitetaan tässä kohdin Heilimon, Kansanahon ja Pirisen tutkimuksia.

tä siitä, miten hallinto-oikeudellisesti, nimenomaan erityisen kirkkohallinto-oikeuden näkökulmasta kirkon hallintolaki tulisi käsittää.[27] Tällöin on myös sivuttu kysymystä kirkon hallinnollisen normin perustuslain mukaisesta sijoittumisesta itse kirkkolakiin. On ollut havaittavissa jossakin määrin kirkon hallintoa sitovan lakinormin (aineellisten säännösten) vähittäistä lainsäädännöllistä siirtymistä kirkkolaista muualle oikeusjärjestykseen.[28] Tämä kirkon hallintoa koskevan lakinormiston siirtymistaipumus synnyttää myös lähitulevaisuudessa lainsäädännöllisten hankkeiden ja trendien valossa dubioita kirkkolakijärjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta nykyoloissa. Tutkimuksen selvitystyö rakentuu siten osittain aikaisemmille tutkimushavainnoille, joskin tutkimuksessa on näitä tutkimustuloksia pyritty selventämään etsimällä yhteiskunnan ja kirkon muuttumisen syy-yhteyksiä.[29]

Perustuslain nimenomaisen sanamuodon mukaan kirkon hallinnosta säädetään kirkkolaissa ja lainsäädäntövalmistelut ovat käynnissä entistä kattavamman yleisen yhteiskunnallisen lain säätämiseksi hallintomenettelylain laajentamiseksi yleiseksi hallintolaiksi. Tästä seuraa kysymys, miten perustuslain 76 §:n säännös siitä, että kirkon hallinnosta säädetään kirkkolaissa, olisi tämän jälkeen ymmärrettävä. Tällöin olisi kirkkolain asema kirkon hallintoa sääntelevänä säädöksenä saatava asettumaan oikeaan suhteeseen uuden yleisen hallintolain ja muiden hallinnollisten lakien soveltamisaloihin. Kirkkolaki kirkon hallintolakina on *lisäksi käsitettävä normina sikäli laaja-alaisesti, ettei se koske vain pelkkää kirkon organisaatiota koskevia normeja, vaan on kirkon toiminnan sääntelypohjana.* Tutkimuksen erääksi painopisteeksi tulisi näin ollen myös sen arvioiminen, olisiko edes teoreettisesti tarkastellen mahdollista yhteiskunnan yksipuolisin

---

[27] Mm. Leino 2000 s. 142–150. Ks. myös Leino 2001b s. 155–166. On kuitenkin pidettävä mielessä Aarnion (1970 s. 279) opit siitä, että "emme kykene – eikä erityisesti nykyisin ole mahdollista – selvittämään, mihin määrätyllä lainsäädännöllä on pyritty". Makkonen (1998 s. 62–63) kiinnittää myös huomiota kieleen kommunikaatiovälineenä. Teologiaan läheisessä yhteydessä olevat kirkko-oikeudelliset käsitteet ovat valmisteluvaiheessa voineet saada metafyysistä sisältöä, jotka ovat lähellä arvoarvostelmia tai niillä saattaa olla muutoin ateoreettista sisältöä. Vrt. myös Koskenniemen käsitykseen (1997 s. 184) käytännön ja teorian eroista: - - "Tästä myös seuraa, ettei oikeuden eri kielipeleillä ole sen suurempaa tai pienempää etäisyyttä todellisuuteen: teoria on käytäntöä ja käytäntö on teoriaa - -".

[28] On esiintynyt tapauksia yleisen yhteiskunnallisen lain ja kirkkolain keskinäisistä soveltamisongelmista, mm. tasa-arvolain ja julkishankintalain soveltamisaloihin nähden. Tutkimuksessa käytetään varsinaiseen kirkkolakijärjestelmän kautta säädettyyn *kirkkolakiin* verrattaessa kirkollisia asioita sisältävistä (yksinomaan) yhteiskunnan säätämistä laeista nimitystä *kirkollinen laki* (esim. laki evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista; 968/1974) ja myös kirkossa sovellettavasta hallinnollisia säännöksiä sisältävästä lasita nimitystä *yleinen hallintoa koskeva laki* (esim. HMenL; 598/1982).

[29] Vrt. mm. Niiniluodon (1984 s. 19) viittaukseen Charles S. Piercen v. 1898 näkemykseen tieteestä "itseään korjaavana prosessina". Niiniluodon mukaan tämän näkemyksen pohjalta parhaiten on selvitettävissä tieteen perusluonteeseen kuuluvia ominaisuuksia kuten objektiivisuus, kriittisyys, autonomisuus ja edistyvyys.

normein säännellä hallinnollisesti kirkon omaleimaista toimintaa. Tämä kysymyksenasettelu ei sinänsä ole aivan uusikaan. Jo vuoden 1869 kirkkolain säätämisen ajoista lähtien siihen on aika ajoin jouduttu palaamaan.[30] Muuttuneessa yhteiskunnallisessa ja lainsäädännöllisessä tilanteessa tuttu kysymyksenasettelu saa kuitenkin nykyhetkessä uudenlaista ulottuvuutta. Tosin uudemmissakin visioissa on ollut havaittavissa myös kaikuja menneisyydestä.

Tarkastelun kohteina ovat kirkon olemuksesta seuraavan omaleimaisuuden vaikutukset kirkkoa sääntelevään normistoon sekä tämän omaleimaisuuden hallinnolliset ilmenemismuodot. Tällöin tutkimus ulottuu, vaikkei olekaan kysymys teologisesta tutkimuksesta, myös kirkon olemukseen kuuluviin, mutta muille julkisyhteisöille vieraisiin käsitteisiin, sellaisiin kuten Raamattu, kirkon tunnustus, kirkon tehtävä, yhteinen pappeus[31], virkapappeus, lähetystyö jne. Nämä käsitteet ovat myös "sidoksissa" kirkon järjestysmuotoon ja sen suhteeseen kirkkolakiin. Näiden käsitteiden oikeudellisenkin kytkennän tiedostaminen ylipositiiviseen normistoon on myös edellytyksenä kirkollishallinnon luonteen käsittä-

---

[30] Heikkilän (1989 s.113) mukaan vaikka Suomen kirkkojärjestelmään ei suoraviivaisesti sovi sellainen ajattelutapa, jonka mukaan kirkko olisi valtion rinnalla oikeudellisesti täysin itsenäinen subjekti, voitaisiin kuitenkin Heikkilän mukaan – ainakin periaatteellisella tasolla – tutkia oikeudellisesti nykyistä itsenäisempien uskonnollisten yhteisöjen muodostamaa kirkon ja valtion suhteiden mallia (vrt. Taxellin vuonna 1970 laajennetun piispainkokouksen Kirkko ja valtio-komitean mietintöön liitetty kirjoitus s 67–74). Heikkilä on tavoitellut esimerkkinä *evankelis-luterilaisen kirkon ja valtion yhteistyön perustumista valtion ja uskonnollisen yhteisön keskinäisiin sopimuksiin.* Tällöin perustana ei Heikkilän mukaan olisi niinkään lainsäädäntö, vaan tavoitteena olisi tällöin mitä ilmeisemmin jonkinlainen valtion ja kirkon välinen "konkordaatti". Vrt. Brotherus 1923 s. 138. Jonkinlaista konkordaattimallia, sopimusta tosin kaavailtiin pienimuotoisena jo ns. sove-kysymyksen järjestämisessä 1980-luvun alussa. Kirkolliskokous ei hyväksynyt kirkkohallituksen neuvottelemaa sopimusta. Opetusministeriön historia-kirjassa VII (1997 s. 199, Autio) kerrotaan tähän liittyen ministeriöiden erilaista rooleista valtio-osapuolena: "Kirkko ei kuitenkaan hyväksynyt sopimusmalliakaan. Valtion puolella verokysymys hiertää erityisesti valtiovarainministeriötä. Kirkko onkin 'rangaistukseksi' saanut työnantajana maksaa sairausvakuutusmaksua kuntia korkeamman prosentin mukaan". Opetusministeriön julkaisussa on näin nimenomaisesti kerrottu jonkinlaisesta *rankaisumenettelystä* valtion toimesta. Kirkon ja valtion suhteissa oli totuttu kirkkolakijärjestelmän puitteissa kirkolle suotuun vapauteen tehtävänsä hoitamisessa. Kysymys oli kirkon hallinnonsisäisesti siitä, ettei kirkon päättävä elin hyväksynyt kirkon puolesta tehtyä sopimusta jakoveron osan palauttamisesta 20 milj. mk vuodessa lisäverotuloistaan valtiolle. Jakoverona kerätään seurakuntaan kuuluvilta jäseniltä *seurakunnan toiminnassa tarvittavat verot veroäyrihintaperusteella.* Kirkolliskokous ei katsonut lisäverotuloa syntyneen. Ajankohtaisena asiana myös eduskunnan valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja Maria Kaisa Aula on ilmoittanut olevansa kirkon saaman yhtiöveron korvaamisesta kulttuuriministeri Suvi Lindènin kanssa eri mieltä. Aulan mukaan ministerin vaihtoehdossa kirkko voisi menettää itsenäisyyttään ja valtio saattaisi ruveta määräämään sen tehtävistä. Kirkko voisi joutua myös toimintansa rahoittamisessa poliittisten suhdanteiden varaan. (Etelä-Suomen Sanomat 11.11.2001).

[31] Virkakomitea on osamietinnöissään (N:ot 2 ja 3, 1975 s. 10–11) erottanut kirkon yhden viran piirissä toisistaan uskovien yhteisen pappeuden (sacerdotium commune fidelium) ja toisaalta palveluviran pappeuden eli virkapappeuden (sacerdotium ministeriale). Komitean mukaan nämä kuuluvat yhteen, eikä kumpaakaan ole ilman toista eikä niitä ole johdettavissa toisistaan.

miseksi. *Nämä sidokset kirkon ylipositiiviseen oikeusperustaan reflektoivat kirkkoa koskeviin positiivisiin säädöksiin.*[32] *Tämä ylipositiivinen oikeus vaikuttaa myös muutoin kirkon ja sen jäsenten elämään, koska se on samalla kirkon jäsenten henkilökohtaisen sitoutumisen perusta kirkon opetukseen.* Kirkon hallinnolliseen normistoon, ainakin teoriassa, vaikuttaa myös *ylikansallinen normisto.* Tämän normiston osalta ei edes perustuslaki anna suojaa kirkkolakijärjestelmälle. Kirkkolain normit ovat tältä osin muiden kansallisten lakinormien tavoin alttiita syrjäytymiselle. Edellä mainitut seikat myös vaikuttavat kirkkoa koskevaan oikeudelliseen normiin de lege ferenda.

Evankelis-luterilainen kirkko on julkisoikeudellinen itsehallintoyhdyskunta kuntien tapaan.[33] Kirkko seurakuntineen on kuntiin verrattuna hallinnollisena organisaationa omaleimainen itsehallintoyhdyskunta, jota koskeva hallinnollinen normitus olisi pelkästään yleisin hallinnollisin säännöksin hankalasti toteuttavissa.[34] Seurakunta on kirkon hallinnon perusyksikkö. Kirkon jäsenetkin kuuluvat kirkkolain 3 luvun 2 §:n mukaisesti seurakuntiin, joilla kullakin on määrätty oma alueensa.[35] Kirkon hallinto on lainsäädännöllisesti pääosin järjestetty kirkkolain säännöksillä, mutta kirkon hallintoa koskevia säännöksiä on myös muissa kirkollisissa laeissa ja yleisissä hallintolaeissa sekä kirkkolain valtuutuksella annetuissa kirkollisissa säädöksissä.

Kirkkolakijärjestelmän soveltuvuus yhteiskunnan koko oikeusjärjestelmän hallinnollisten normien kokonaisuuteen on myös tärkeätä. On näyttänyt siltä kuin yleisten lakien ja kirkkolain soveltamisalojen yhteensovittamisissa *satunnaiset ratkaisut* johtaisivat *kirkkolain aseman hämärtymiseen.* Valtiosääntöön

---

[32] Juntunen 2000 s. 220, 227.

[33] Pohjolainen, T. - Pohjolainen, A.-E. (1996 s. 33) jakavat itsehallinnon kolmeen pääryhmään: 1) alueellisten pakkoyhdyskuntien itsehallinto, 2) kirkollinen itsehallinto ja 3) muiden yhdyskuntien itsehallinto.

[34] Myös kuntalakia säädettäessä lähtökohtana oli, että kuntalaki voisi toimia kunnallishallinnon peruslakina, jolloin kuntaa ja sen hallintoa koskevien säännösten olisi mahdollisimman kattavasti tullut sisältyä kuntalakiin. Tarkoitus oli, vaikkakaan päämäärää ei täysin saavutettu, että muissa laeissa kuntalaista säädettävien poikkeusten lukumäärä olisi ollut mahdollisimman vähäinen. Tästä tarkemmin Harjula – Prättälä 1998 s. 38. Ks. myös Mäenpään tarkastelua (2001 s. 244) kunnan jossakin määrin ristiriitaisesta kaksoisroolista EU-oikeudessa.

[35] Kirkon jäsenyyden parokiaalisuuden perustan osalta voidaan viitata mm siihen, että vuoden 1964 KL 8 §:n mukaan kirkon jäsen oli sen seurakunnan jäsen, jossa hän on kirkonkirjoissa. Heilimo selitti (1967 s. 26) *kirkonkirjoihin kuulumista siten, että seurakunnan jäsenen tuli olla siinä seurakunnassa kirkonkirjoissa, jonka alueella hän oli henkikirjoitettu.* Henkikirjoituksesta annetun lain (299/1939) 2 §:n nojalla henkilö oli näet henkikirjoitettava siinä kunnassa, jossa hän pääasiallisesti oleskeli tai missä hänellä oli toimensa, ansionsa tai muiden olosuhteiden perusteella voitiin katsoa olevan asunto ja koti. Muuttokirja-asetuksesta (362/1930) puolestaan seurasi muuttaneelle henkilölle velvollisuus kahden kuukauden kuluessa ilmoittaa asiasta kirkkoherranvirastolle, jonka oli toimitettava henkilöä koskeva muuttokirja uuteen seurakuntaan. Ks. myös KLF 1863 s. 2 (Tredje kapitlet § 1): "Den evangelisk-lutherska kyrkans medlemmar i Finland äro fördelade i kyrkoförsamlingar, hwilkas yttre område utgör ett kyrkogäll."

kirjatuksi tullut periaate kirkon omasta laista jää huomaamatta tai hukkuu lukuisten uusien säädettävien lakien paljouteen, taikka on muuten menettämässä merkitystään lukuisten laista toiseen viittaavien säännösten vuoksi.

Tällöin tulee myös arvioitavaksi kysymys, voidaanko kirkkolakia pitää riittävänä kirkon hallintolaiksi.[36] Tässä kohdin nousee riittävyydessä esiin useita kysymyksiä, esimerkiksi:

- Onko kirkkolakiin sisällytetty kaikki lakisäännökset, jotka tarvitaan kirkon hallinnon sääntelyssä?
- Onko kirkkolaki siten riittävä, ettei kirkon hallintoa koskevia säännöksiä tarvitse/saa ottaa muihin lakeihin?
- Onko kirkkolaki käytännössä menettänyt asemansa kirkon hallintolakina niin, että olennainen osa kirkon hallintoa koskevista säännöksistä on sijoitettu lainsäädännössä yleisiin hallinnollisiin lakeihin?
- Onko Schaumanin kirkkolaissa vuonna 1869 luotu ja valtiosääntöön toistuvasti otettu järjestelmä vielä nykyoloissa tarkoituksenmukainen ja toimiva?

Kirkkolain riittävyyttä kirkon hallintolaiksi aikaisemmin selvittäneessä tutkimuksessa oli myös kysymys positiiviseen oikeuteen kuuluvien normien sisällön analyyttisestä selvittämisestä tarkasteltaessa kirkkolain luonnetta erityisesti hallinnollisena lakina perustuslain 76 §:n (HM 83 §:n) mukaan.

Kirkon järjestyksen teologisten tulkintaongelmien vaikutus kirkon hallintoon

Kirkon järjestysmuoto ja hallinto ovat yhteydessä sen teologisiin perusteisiin. Kirkon ja sen hallinnon rakenteiden sekä kirkko-oikeuden käsittäminen ei ole mahdollista ilman kirkon teologisen olemuksen ymmärtämistä.[37] Toisaalta myös *oikeuden käsitteeseen* sisältyy syvyyttä, johon on mahdollista peilata myös kirkko-oikeudelle ominaisen ajattelutavan kestävyyttä. Se, että jokin on kirkollista, ei kuitenkaan ilman muuta merkitse, että se olisi jumalallista tai oikeinkaan.[38] Kirkon lainsäädännön ja hallinnon ei voida kuitenkaan katsoa olevan pelkästään jotakin rituaalia ja kulttilakia tai kulttien harjoittamiseen luotua organisaatiota.

---

[36] Ks. tästä kysymyksestä tehty erillinen tutkimus Leino 2000.

[37] Heilimon (1967 s. 13) mukaan "kirkkolakia ei voida oikein käsittää, jollei sitä selitettäessä tai tulkittaessa oteta huomioon niitä jumaluusopillisia syitä, joiden nojalla kirkon ja seurakunnan olemus ja tehtävä ovat ymmärrettävissä".

[38] Pirisen (1985 s. 258) toteamus kuulostaa paradoksaaliselta aforismilta: "Kirkon kaksinkertaisesta dualismista on siten tuloksena kirkko-oikeudellinen trialismi". Pirinen on lausumassaan kuvatessaan schaumanilaista kirkkolakijärjestelmää kiteyttänyt osuvasti "kaavioksi", mitä kirkon erityisestä olemuksesta ja omaleimaisuudesta on seurannut kirkon ulkonaiselle järjestykselle ja olomuodolle.

Sellaisena se olisikin yksinomaan teologian piiriin kuuluva.[39] Kirkkolaki voi tosin lakisäädöksenä aineellisessa merkityksessään olla yleisten lakien joukossa kummajainen.[40] Sen säännösten on kuitenkin yhteiskunnan voimassa olevana lakinormina sopeuduttava julkishallinnon lainsäädännön kokonaisuuteen ja todellisuuteen. Lainsäädännöllinen sopeutuminen vaatii kuitenkin jossakin määrin myös säännössopeuttamista. Tällöin on otettava huomioon, ettei kirkkolaki ole teologiaa, mutta sen sisältö ei kaikilta osin kuulu hallinto-oikeustieteeseenkään tämän käsitteen perinteisessä merkityksessä. Pyrittäessä oikeustieteellisesti selvittämään kirkkolainsäädännön sopeutumista muita julkisyhteisöjä koskevaan lainsäädäntöön on hallinto-oikeudellisessa tarkastelussa vaikeutena hallinnollisten normien kietoutuminen teologiseen taustaansa.[41]

Tarkasteltaessa hallinnollisia ilmiöitä kirkossa saattavat joissakin tilanteissa kirkollisen menettelyn ja yleisen hallinnossa noudatetun menettelyn väliset erot näyttää ristiriitaisilta. Ihmetystä ainakin herättäisi, jos meneteltäessä jonkin teologisen tulkinnan mukaisesti hallinnollisessa toiminnassa syntyisi aivan toisenlaisia menettelyjä kuin normaalissa perinteisessä hallinto-oikeudellisessa menettelyssä. Tällöin jouduttaisiin kysymään, voiko olla mahdollista, että *hallinnon käsitteen määrittely* kirkon ylipositiivisen oikeusperustan ja tunnustuksen sekä kirkon tehtävän ja toiminnan perusteella, voisi antaa *hallinnon käsitteelle olennaisesti toisen sisällön* kuin mihin yleishallinto-oikeudessa on totuttu. Tällaisessa tilanteessa jouduttaisiin arvioimaan, voisiko kirkollisen menettelyn poikkeavuus johtua teologisesta tulkinnasta tai sen heikkoudesta ja siitä seurata ristiriita yleishallinto-oikeudellisiin normeihin ja menettelyihin, esim. hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin tai perusoikeuksiin nähden.[42] Vai voisiko todellakin olla kysymys kirkon hallinnon omaleimaisuuden vaatimista erilaisista normituksista ja niiden edellyttämistä toisenlaisista tulkintatavoista verrattuna yleishallinto-oikeudessa käytössä oleviin. Mm. pappisviran erityislaatuisuudesta, kirkon kaksi-

---

[39] Heilimo 1967 s. 13.

[40] Sipponen 1965, s. 126 mukaan muodollisen lain käsitteeseen sisältyy se, että "valtion toimielimen päätös on syntynyt erityisellä asianomaisen maan valtiosäännössä lain säätämistä varten määrätyllä menettelyllä". Se ei Sipposen mukaan välttämättä sisällä aineellista lakia eli oikeussääntöjä.

[41] Kirkkolain hallinto-oikeudellinen tarkastelu ei ole teologista, ei edes oikeusteologista. Vrt. Juntunen 2000, s. 1 mukaan "oikeusteologialla ymmärretään Suomessa tavallisesti kirkko-oikeuden teologiaa eli kirkko-oikeuden lähtökohtien ja perustan, kirkon oikeudellisen ja yhteiskunnallisen aseman, valtiollisen uskontolainsäädännön sekä kirkon ja valtion välisten suhteiden *teologista* selvittelyä". (Kursiv. tässä). Juntunen 1996 katsoo myös s. 64, että kirkolla on vapaus omien organisaationormiensa luomiseen. Kirkko-oikeuden tulee kuitenkin ollakseen "oikeudellisesti sitovaa, olla valtion auktorisoimaa". Hän viittaa myös Träskmanin 1990 "etsintään" kirkko-oikeudellisista perusteista kirkon kaksinaisesta luonteesta: uskonyhteisö-oikeusyhteisö. Ks. oikeusteologian käsitteestä tarkemmin jakso 3.3.2.

[42] Ks. hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkityksestä kirkkohallinto-oikeudessa jakso 4.3.6 sekä perusoikeuksien velvoittavuudesta jaksossa 4.3.4.

naisesta tai dualistisesta olemuksesta taikka kirkon erityisen tehtävän toteuttamisesta aiheutuisi tarvetta normitukseen, jollaista muussa julkishallinnossa ei tarvita. Tällaisesta erityisnormistosta seuraisi ainakin jossakin määrin myös omaa doktriinia kirkkohallinto-oikeuteen.

Aksiomanomaisena olettamana luterilaisessa kirkossa voisi olla hallinnollisten toimintojen verraten suuri yhteneväisyys muun yhteiskunnallisen hallinnollisen menettelyn kanssa, koska hallinnon järjestely teologisten selvitysten mukaan on nähty pitkälle tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi.[43] Elleivät säännökset ja käytännöt kirkon ja muun yhteiskunnan kesken poikkea olennaisesti toisistaan, voitaisiin tästä puolestaan *johtaa aksiooma siitä, ettei kirkolla olisi tarvetta erityiseen lakijärjestelmään, vaan yhteiskunnan normit olisivat sovellettavissa myös kirkossa tai kirkko voisi toimia muiden uskonnollisten yhdyskuntien tapaan omin sisäisin määräyksin.* Lainsäädännöllisenä järjestelynä tällöin olisi vain kirkkoa tai uskonnollisia yhdyskuntia koskeva yleinen laki ja (puite)laki kirkosta, esim. Ruotsin mallin mukaan.[44]

Perusoikeuksien ja kirkon oikeuden omista asioistaan päättämisen välinen suhde

Perusoikeusuudistuksen tavoitteisiin kuului ilman muuta perusoikeussäännösten suoran sovellettavuuden parantaminen hallinnossa ja tuomioistuimissa. [45] Käytännössä tämän tavoitteen onnistuminen voidaan havaita yksilöiden lisääntynei-

---

[43] Tästä mm. KJKom 1979 s. 38 ja Juntunen 2000 s. 209.

[44] Ks. Ekström 1999 s. 39: "Lagen om Svenska kyrkan är en *ramlag*, som anger att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund, som framträder som församlingar och stift, men som också har nationella organ." (Kurs. tässä). Nimitystä *puitelaki* on tässä käytetty, vaikkei Ruotsissa toteutettu lainsäädännöllinen järjestely Sipposen määrittelyä aivan täytäkään. Vrt. mm. Sipposen (1965 s. 335–336) kuvausta käsitteistä blankettilaki, puite- eli kehyslaki ja avolaki. Hän viittaa Puhakan määrittelyyn blankettilain sisältämän pelkän valtuutuksen jotakin asiaa tai oikeusalaa koskevien säännösten antamiseen. Kehyslaki sisältäisi tämän lisäksi ohjeita annettavista säännöksistä. Hän viittaa samalla siihen, että blankettilakia on kutsuttu myös avolaiksi. Sipposen oma määrittely puite- eli kehyslaille on: "Puitelaki sisältää valtuutuksen jotakin asiaa tai oikeusalaa koskevien sääntöjen antamiseen hallinnollisessa järjestyksessä sekä tärkeimpiä ko. sääntöjä annettaessa noudatettavia ohjeita ja periaatteita." Itse asiassa Ruotsin kirkon kannalta laki Ruotsin kirkosta sisältää normihierarkian suhteen juuri ongelmaa siitä, ettei ole saatu täyttä selvyyttä kirkon itsensä antamien normien ja tämän Ruotsin kirkosta annetun lain välisestä suhteesta. Laki täyttäisi puitelain piirteitä muutoin, mutta valtuutuselementti on epäselvä; valtuutusta on johdettu kirkolliskokouksen asemaa koskevasta säännöksestä, jossa sitä on luonnehdittu päättäväksi elimeksi. Tämän vuoksi Ruotsin kirkosta annettua lakia voisi luonnehtia myös yleisesti (vain) spesiaalilaiksi. Ruotsalaisesta oikeuskirjallisuudesta löytyy puitelainsäädännön määrittelyä mm. Hydèn 1984 s. 1 mukaan puitelaki- lainsäädännöllä ymmärretään lainsäädäntöä, joka sisältää vain "perussäännöt". Ne voidaan erityssäännöksin syrjäyttää. ("- - som kan utflyttas med specifiserade föreskrifter"). Puitenormit ovat Hydènin mukaan luonteeltaan enemmän muuttumattomia ja antavat päämääriä ja suuntaviivoja.

[45] Tuori 2000b, s. 68.

nä relevantteina suorina vetoamismahdollisuuksina perusoikeuksiin oikeusasemansa suojaksi.[46] Kirkkolakijärjestelmään kohdistuvassa juridisessa tutkimuksessa on kiinnitettävä huomiota perustuslakiin ja sen hyväksymiseen liittyviin vaiheisiin, perusteluihin ja sosiologisiin seikkoihin. Kysymys on myös perustuslain tulkinnasta ja tulkintalinjan käännekohdista.[47] Myös kirkkoa koskevasta oikeuskäytännöstä löytyy ratkaisu, jossa korkein oikeus on viitannut kappalaisen valintaa koskevassa tasa-arvoriitatuomiossaan lainvalmistelusta ilmenevään tarkoitukseen *sovittaa yhteen kaksi perusoikeutta* (sukupuolten tasa-arvo ja uskonnonvapaus) *sekä kirkon oikeus* päättää sen omiksi katsottavista asioista.[48] Korkeimman oikeuden tuomiossakin on näin viitattu kirkkolakijärjestelmään ja sen asemaan suhteutettuna perusoikeuksiin. Tutkimus koskettaa näin ollen myös *perusoikeusjärjestelmää kirkkolain aseman kannalta.*[49]

2.2 OIKEUDELLISET KYSYMYKSET JA OIKEUSFILOSOFIS-TEOREETTINEN KONTEKSTI

Oikeudelliset kysymyksenasettelut

Tutkimuksen keskeiset oikeudelliset kysymyksenasettelut liittyvät kirkkolakijärjestelmän *legitiimisyyteen nykyaikaisen oikeusvaltion säätämänä lakina* kansallisen enemmistön kirkkoa varten. Vuoden 1869 kirkkolain syntymisen aikoihin oli yhteiskunnallinen ja kirkollinen todellisuus merkittävästi erilainen kuin nyt. Sääty-yhteiskunnasta ja uskontopakosta on kehitys kulkenut kohti hyvinvointivaltiota ja moniarvoista kirkkoa. Juridisena peruskysymyksenä onkin pidettävä sitä, *voidaanko positiivisen kirkkolain ja kirkkolakijärjestelmän katsoa heijastavan nykyistä yhteiskuntatodellisuutta.* Tällöin myös kirkon kannalta on kysyttävä, *täyttääkö nykyinen lainsäädännöllinen järjestely alkuperäisen Schaumanin kirkkolakiehdotuksesta säädetyn kirkkolakijärjestelmän tarkoituksen?* Alunperin piti poliittisen tilanteen salliessa kirkon itsenäisyyttä lisätä valtioon nähden

---

[46] Vrt. jakso 4.3.4.

[47] Jyränki 1997 s. 85: "Valtiosääntöjuristi erotti relevanteiksi kaiken asiapaljouden keskeltä- -. Sosiologit puhuivat jo noihin aikoihin osallistuvan havainnoinnin metodista - - ." sekä Jyränki 1973: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos; Jyrängin case study-tyyppinen tarkastelu käännekohtaproblematiikasta.

[48] Ks. tarkemmin jakso 4.3.4 KKO 19.1.2001 (2001:9).

[49] Tällöin joudutaan myös pohtimaan Pöyhösen (2000 s. 73) uudelleen muotoilemaa oikeuden peruskysymystä:"Mitä oikeuksia yhteiskunnan jäsenten on tunnustettava toinen toisilleen, jos he ylipäätänsä haluavat säännellä yhteistä elämäänsä legitiimisti oikeuden avulla?" Tutkimuksen kannalta mielenkiinto kohdistuu tällöin erityisesti siihen, mitä tämän oikeuden peruskysymyksen osalta merkitsee oikeusjärjestykseen sisältyvä kirkon oma oikeusjärjestelmä.

väljentäen tiukkaa valtiokirkkoasetelmaa kirkon toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi uuden ortodoksisen valtiojohdon alaisuudessa. Yhteiskunnan muuttuminen on helposti havaittavissa, mutta onko myös kirkko muuttunut olennaisesti kirkon ja valtion välisten suhteiden uudelleen järjestämistä edellyttävällä tavalla vai *voidaanko poikkeuksellisissa oloissa synnytettyä kirkkolakijärjestelmää pitää perusteiltaan "ajattomana" järjestelynä kirkon ja valtion välillä?* Tähän kysymysketjuun liittyy olennaisesti myös yhteiskunnan näkökulma asiaan: muodostaako kirkkolakijärjestelmä kohtuuttoman lainsäädäntöteknisen "jarrun" uusia lakeja säädettäessä kirkkolain roolin tultua muuttuvassa yhteiskunnassa vaikeasti hahmotettavaksi.

Tutkimuksen oikeudelliset kysymyksenasettelut kohdistuvat myös *kirkkolain, yleisen lain ja muiden normien välisiin suhteisiin.* Näillä suhteilla on merkitystä myös itse kirkkolakijärjestelmän toimivuuden kannalta.[50] Juridisen tarkastelun scopuksena on pidettävä myös kirkkolain alan ja luonteen sekä kirkkolakijärjestelmän valtiosääntöoikeudellisten perusteiden selvittämistä. Vaikka tutkimuksen oikeudellisen metodin näin ollen voi katsoa painottuvan perinteisen lainopin mukaan, liittyvät oikeudelliset kysymyksenasettelut kuitenkin laajempaan kontekstiin. Kun tutkimus keskeiseltä sisällöltään on järjestelmän tarkastelua, sen alkuperäisessä ja muuntuneessa muodossaan, on oikeudellisten kysymysasettelujen "avautumisessa" ollut käytettävä apuna tarkastelussa etenkin oikeusvertailevaa ja kirkko-oikeushistoriallista sekä viitekehyksen luomisessa myös yleisempää oikeushistoriallista näkökulmaa. Tarkastelutavan valinta ei kuitenkaan muuta tutkimusta oikeushistorian metodia vaativaksi, koska päämääränä ei ole niinkään kirkko-oikeushistorian kuin kirkkolakijärjestelmän ja sen kautta syntyneen tuotoksen, kirkkolain tarkastelu, lähinnä hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Kysymys ei kuitenkaan ole järjestelmän itsetarkoituksellisesta kuvaamisesta, vaan pyrkimyksenä on lainopillisen tarkastelun *täydentäminen* ja *käyttää siinä apuna* sekä oikeusvertailua, tutkimuksen otsakkeen ilmaiseman vaihtoehtoisen järjestelmän tarkastelussa, että kirkko-oikeushistoriaa etenkin vastaamaan kysymykseen "miksi muuttui?" Näiltä osin ei käytetä perinteisen lainopin metodeja, vaan järjestelmävertailun osalta pitäydytään sellaisia toisten kirkkojen sääntelyjä koskeviin järjestelmiin, joissa kirkon ja valtion välisissä suhteissa olosuhteet ovat vertailukelpoisia tarkastelun kohteena olevaan kirkkolakijärjestelmään. Kirkko-oikeushistoriallisessa tarkastelussa "miksi muuttui"-kysymyksen aksioomanomaisena taustana on ajatus, että kirkon ja sen elinympäristönä olevan yhteiskunnan kehittyminen ja niiden väliset suhteet vaikuttavat kirkkoa koskevaan sääntelyjärjestelmään ja itse sääntelyn sisältöön.

---

[50] Tästä tarkemmin jaksossa 4.3.3.1.

Tutkimuksen ja oikeusfilosofisen historian sekä oikeuden käsittämisen teoreettiset liittymäkohdat

Kristillisen kirkon kirkko-oikeuden omat alkulähteet ovat kaukana historiassa. Kirkon hallinnon juridisen tarkastelun pitää kuitenkin lähteä myös itse oikeuden juurista. Jo antiikin aikana Aristoteleen (384–322 eKr) filosofiassa on löydettävissä teleologista perusnäkemystä "ihmisestä, joka toteuttaa omaa perimmäistä tarkoitustaan". Stoalaisuutta on pidettävä antiikin luonnonoikeusfilosofian merkittävimpänä koulukuntana ja se piti keskeisenä näkemyksenä maailmankaikkeutta hallitsevaa järjellistä ja hyvää sielua.[51] Stoalaisuuden mukaan oikeudenmukaisuuden ja lain katsottiin olevan olemassa luonnostaan.

Oikeudellisen ajattelun kehitysvaiheet ovat olleet antiikin ihmisen kokonaisvaltaisista käsityksistä erkaantumista. Kreikan kaupunkivaltion ihmisillä oli vielä jonkinlainen "fatalistinen" käsitys ihmisten välisen oikeuden ja kosmoksen lakien yhtenäisyydestä.[52] Mutta uuden ajan luonnontiede erotti tällaiset luonnonlait lopullisesti maallisista laeista. Modernimpi oikeuskäsitys on kokonaisuutena merkinnyt oikeuden erkaantumista omaksi autonomiseksi alakseen.[53] Samalla myös moraalietiikka on selkeästi erottautunut oikeuden käsitteestä.[54] Eriytyminen luonnonlakien ja ihmisen laatimien sääntöjen välillä sekä toisaalta oikeuden ja moraalin välillä on toteutunut. Tieteen piirissä inhimillisen toiminnan tieteellinen tarkastelu on tieteenfilosofisesti toteutunut perinteen jakautumisena aristoteliseen tarkasteluun (ilmiöiden teleologinen tai finalistinen ymmärrettäväksi tekeminen/ ihmisen ymmärtäminen yksilönä tai sosiaalisena olentona) ja galileilaisen perinteen mukaiseen tarkasteluun (taustafilosofiana positivismi).[55] Luonnonoikeuden idea sinänsä syntyi jo vanhassa antiikissa.[56] Aristoteles

---

[51] Juntunen 2000 s. 25.

[52] Tosin horoskoopit ja muut "astrologisen uskomisen" ilmiöt ovat tuoneet nykyaikaankin kuuluviksi ääri-ilmiöiksi luonnonilmiöiden muotitarkastelun ja paluun jonkinlaiseen "astrologiseen luonnonoikeuteen".

[53] Aarnio (1988b s. 944) ajoittaa vuoden 1088 taitekohdaksi eurooppalaisen yliopistolaitoksen kehityksessä ja oikeusajattelun historiassa. Bolognassa oikeustieteen opetus ja tutkimus irtautui kirkon talutusnuorasta omaksi opinalakseen.

[54] Airaksisen (1987 s. 190) mukaan ajatus luonnollisesta moraalisesta järjestyksestä on klassisen Kreikan stoalainen idea. Siihen kytkeytyy oikeuksien teoria. Airaksisen mukaan maailman järjestyksestä voidaan lukea oikeuksia ja velvollisuuksia,"jotka sitovat ihmistä luonnollisen maailman asukkaana". Airaksisen mukaan luonnollista lakia ei kuitenkaan voida pitää arvoteoreettisena kantana, vaan se on lakiajattelua ja siten "liittyy pysyviin ja objektiivisiin velvollisuuksiin ja oikeuksiin".

[55] Aarnio 1988 s. 944 ja 1977 s. 317.

[56] Hirvosen (2000 s. 402) antiikin kreikkalaisen kirjallisuuden juridisesta tarkastelusta löytyy oikeuden olemuksen etsintää: "Antigonen heroöinen oikeassa oleminen merkitsee sitä, että nimenomaan hän on virittäytynyt oikeuteen, jolloin oikeus saattaa koskettaa Antigonea. Diken ohikulkemisen tuulahdus on Antigonelle koskettava totuuden henkäys, vaikka se on muille kansalaisille autiomaasta puhaltava sokaiseva myrsky." Oikeus kulki antiikissa ohi, se oli sokaiseva myrsky.

osasi erottaa luonnolliset säännökset, joilla on kaikkialla sama pätevyys, sekä ihmisten luomat säännökset. Järjen käyttämisellä voitiin hankkia tietoa maailmanjärjestyksen hallitsevista periaatteista. Tämä filosofisen maailman ja sen ilmiöiden käsittäminen siirtyi syntyvään roomalaiseen oikeuskulttuuriin. Sen mukaan ihmisiä kaikkina aikoina velvoitti yksi ainoa, ikuinen ja muuttumaton oikeusjärjestys. Keskiajalla Tuomas Akvinolainen (1225–1274) osasi jo erottaa neljä oikeusjärjestystä: luonnollinen oikeus (ius naturale), ikuinen oikeus (ius aeterna), jumalallinen oikeus (ius divinum) ja inhimillinen oikeus (ius positivum).[57] Inhimillinen oikeus sisälsi kuitenkin Tuomas Akvinolaisen mukaan vain ius naturalesta, ius aeternasta ja ius divinumista johdettuja periaatteita. Tässä kohdin historia voinee osoittaa Akvinolaisen erehtyneen tai ainakaan ei olla aina toimittu lakeja säädettäessä hänen oikeuskäsityskehyksensä sisällä.[58] Inhimillistä oikeutta säädettäessä ei oikeuden, edes kirkkolakien, voida katsoa koostuvan ius positivumina vain ius naturalesta, ius aeternasta tai ius divinumista. Kirkkolakeihin ja muihinkin säädöksiin on otettu aineksia myös "ius societas'ista" oikeuskäsitteen laajennuttua akvinolaisesta kvarttiajattelusta.[59]

Vuosisatojen ajan luonnonoikeuden asema oli siinä mielessä vankkumaton, että positiivisen oikeuden katsottiin saavan siitä pätevyytensä.[60] Luonnonoikeu-

---

Vrt. Raamattu 2 Moos. 33:21–23:"Sitten Herra sanoi: 'Näetkö tämän paikan vieressäni? Asetu tämän kallion luo. Kun minun kirkkauteni kulkee ohi, minä asetan sinut kallionkoloon ja suojaan sinua kämmenelläni, kunnes olen kulkenut ohi. Sitten otan käteni pois ja saat nähdä minut takaapäin, mutta minun kasvojani ei kukaan saa nähdä. " Vaikka Hirvosen Antigonen ja Diken kuvaus ei ole historiankirjoitusta, ovat kuitenkin oikeuden käsitteen yhtäläisyydet Hirvosen oikeuden etsinnässä "toiseen vanhempaan kuvaukseen" silmiinpistäviä. Pyhää Jumalaa, voisi kutsua oikeudeksikin, ei pidä Raamatun eikä kokemuksenkaan perusteella nähdä. Raamatun mukaan Jumalan olemuksen muotoja ovat pyhyyden lisäksi armo ja totuus, joilla on yhteyttä oikeuskäsitteeseen (Joh. 1:14 ja Joh. 14:6).

[57] Makkosen (1998 s. 21) tarkastelussa ius naturale merkitsi ihmisen kykenevyyttä järkensä kautta ymmärtää (osaksi) Jumalan luomissuunnitelmaa. Ius aeterna taas oli suunnattu "elävälle ja kuolleelle luomakunnalle". Mooseksen lakia voidaan pitää puolestaan ius divinumiin kuuluvana. Ius positivum on luodun ihmisen luomaa lainsäädäntöä, joka saattoi akvinolaisen ajattelun mukaan sisältää vain em. oikeuden muotojen aineksia. Ks. myös Juntunen 2000 s. 227.

[58] Tolonen (1984 s. 58) toteaa Tuomas Akvinolaisen perusajatuksen mukaan olleen olemassa puhtaasti teoreettista (spekulatiivista) ja puhtaasti praktista tietoa. Akvinolaisen käsitys oli lisäksi se, että ihmistoiminnassa on havaittavissa erilaisia välialueita.

[59] Ketosen (1981 s. 64) mukaan kristinuskossa, johon Akvinolainen oikeuskäsityksensä perusti, ei sanottavasti ollut eurooppalaisen ihmisen vanhaan maailmankatsomukseen nähden "uutta käsitteellistä, filosofista ainesta". Kristinuskon pääsisällys on Ketosen mukaan eettinen ja eskatologinen.

[60] Hobbesin (1651, 1999 s. 505) mukaan "sama erehdys, että nykyistä kirkkoa pidetään Jumalan valtakuntana, johti valtiollisen ja kanonisten lakien erotteluun." Hobbesin mukaan suvereenien säädöksistä heidän omilla alueillaan koostui valtiollinen laki. Samoilla alueilla pyrki kanoninen laki koostumaan paavin säädöksistä ennen Kaarle Suurta tarjottuina sääntöinä ja ruhtinaiden vapaaehtoisesti hyväksyminä; myöhemmin määrättyinä sääntöinä, jotka keisarien oli kelpuutettava laeiksi.

delliseen kehykseen sisällytettiin "mitä erilaisimpia näkökantoja valtion, yhteiskuntaelämän, oikeuden ja oikeudenmukaisuuden sisällöstä".[61] Vasta 1600-luvulla rationaalinen filosofia toi luonnonoikeuteen uusia piirteitä. Hugo Grotius edusti rationaalista luonnonoikeutta ja katsoi, että luonnonoikeuden sisällöstä voitiin saada tietoa joko loogista tietä osoittamalla säännöksen vastaavan ihmisen sosiaalista ja järjellistä luontoa tai kokemusperäisesti eri kansojen oikeuksia tutkimalla. Grotiuksen näkemyksessä voidaan nähdä kytkentäkohtaa vanhaan antiikin filosofiseen käsitysmaailmaan siinä, että järjen käyttäminen oli jo silloin tiedon hankkimisen väline maailman järjestystä hallitsevista periaatteista. Vasta 1700-luvulla luonnonoikeus alkoi menettää asemiaan kansojen itse säätämälle oikeudelle.[62] Myös kristinuskon edustamien arvojen ja toimintamallien soveltuvuutta yhteiskunnallisiin asioihin osattiin ja osataan vieläkin epäillä.[63] Makkonen toteaa kuitenkin, että "aatehistoriallisesti ajatus luonnollisen oikeuden löytämisestä on saanut korostetun merkityksen aina kriisiaikoina, jolloin positiiviset oikeusjärjestykset horjuvat".[64]

---

[61] Makkonen 1998 s. 21.

[62] Esim. Sohmin (1924 s. 25–26) mukaan oikeus ei olisi mitään "luonnonoikeutta". Sohmin mielestä ei ole mitään itsestään selvää esineiden "luonnosta" johtuvaa, ainoastaan ajattelulla syntynyttä ikuista, muuttumatonta oikeutta. Sohmin mukaan "oikeus syntyy osaksi lain*käytöstä*, ts. tiedottomasti kansan elämästä ja vakaumuksesta (tavanomainen oikeus), *oikeudensäätämisestä*, ts. valtiomahdin itsetietoisen, muodollisesti sen *mielivallan* toimen avulla (säätönäinen oikeus)". Kursivointi on Sohmin (1924).

[63] Esim. Hobbes toteaa (1651, 1999 s. 412) Leviathanissaan:"Olen jo osoittanut viime luvuissa, että Kristuksen kuningaskunta ei ole tästä maailmasta, niin muodoin eivät hänen palvelijansakaan voi vaatia kuuliaisuutta hänen nimessään (elleivät ole kuninkaita)." Nykyajassa tätä "post-kritiikkiä" on edustanut mm. Paasilinna (1999 s. 65): "Piispojen ja prelaattien pitäisi joka päivä rukoilla sen hyvän puolesta, ettei Jeesus tosiaan saisi päähänsä palata tänne heidän puuhiaan tutkimaan." Marjatta Sakariston (1980 s. 153–154) Ruustinnan päiväkirjassa puolestaan epäillään kirkon harhautuneen käsityksissään pelkän yhteiskunnallisen vanhurskauden alueelle valtaamalla sille kuulumattomia alueita mm. kunnalliselta sektorilta. Toisaalta kirkon uskontohuoltolaitosmaisuuden tilalle on myös haettu enemmän uskonyhteisöä korostavia vaihtoehtoja (mm. Kekäle 2001 s. 12) siitä, mikä luterilaisena vaihtoehtona merkitsisi "järjellinen jumalanpalveluselämä".

[64] Mm. Makkonen (1998 s. 34 on kiinnittänyt tähän huomiota. Samoin myös Klami (1990 s. 26), jonka mukaan luonnonoikeus on usein ollut "optimistinen reaktio sosiaalisiin ja poliittisiin epäkohtiin" (mm. toisen maailmansodan jälkeen uuskantilainen luonnonoikeuskoulu). Peczenikin (1995 s. 21) mukaan keskeistä luonnonoikeudelle on mm. sen normien kohdistuminen erityisen tärkeisiin eettisiin normeihin, jotka ovat "universaaleja, eivätkä sidottuja aikaan tai paikkaan". Niitä voidaan perustella tukeutuen väitteisiin ihmisluonnosta. On huomattava myös luonnonoikeudelliseen ajatteluun liitetyt järjestelmän hahmottamisyritykset. Aarnio (1988 s. 949) toteaa Christian Wolffin luonnonoikeudelle antaman hahmotelmaksi sen, että "luonnollinen oikeus on pyramidi, jonka kärjessä ovat yleisimmät prinsiipit ja kivijalkana niistä logiikan lakien mukaan johdetut yksittäiset vastaukset". Tältä osin Wolffin luonnonoikeuden hahmotelma muistuttaa Aarnion mukaan käsitelainoppia. Klami (1980 s. 94–95 ja 97) puolestaan pitää monia Wolffin ajatuksia huomiota ansaitsevina. Wolffin näkemyksissä metafysiikka, moraali ja politiikka mm. muodostivat välttämättömien asioiden yhteyden. Tästä Wolff päätyi siihen, että oikeus on siveellistä toimintakykyä, "facultas moralis agendi". Tutkimuksen kannalta erityistä mielenkiintoa on Klamin havain-

Positivismin synty voitaneen ajoittaa 1800-luvun puoleen väliin ja tuolloin oikeudellisessa ajattelussa alkoi ihmisen luoma oikeus tulla positivistisen painotuksen mukaisesti oikeuden käsitteen keskipisteeksi. Nyttemmin on myös syntynyt positivismiin eri tavoin kriittisesti suhtautuvia, vaikkakin ehkä (vain) ihmisen itse luomasta oikeudesta kiinni pitäviä, teorioita.[65] Nykymaailmassa näkyy lisäksi luonnonoikeudellisen ajattelun jonkinlaista renessanssia. Samoin kysymys ihmisoikeuksista on tullut "hämmentämään" oikeuden käsitettä.[66]

On syntynyt myös keskustelua ihmisoikeuksien ja positiiviseen oikeuteenkin sisältyvien perusoikeuksien perimmäisestä perustasta. Tähän asiakokonaisuuteen voidaan katsoa liittyvän myös uskonnolliseen tai eettiseen vakaumukseen perustuvan näkemyksen ja positiivisen oikeuden väliset konfliktitilanteet. Tällöin liikutaan kirkko-oikeuden immanenteissa jännitteissä ylipositiivisen arvopohjan ja positiivisen oikeuden välillä.[67] Yleisemmin oikeudellisen ajattelun kehitysvaiheista voisi Makkosen mukaan todeta, ettei täysin puhtaaksi viljeltyä omaehtoista oikeudellista ajattelua ole olemassakaan. Hän ei pidä uudessakaan oikeudellisessa käsittämisessä "eroa vanhaan absoluuttisena". Eri ajatussuunnissa kysymys on ennemminkin "samankaltaisista aineksista ja vivahde-eroista".[68]

Kirkon oikeus on joka tapauksessa syntynyt ylipositiiviselta perustalta.[69] Nykymuotoinen kirkon oikeus on positiivista oikeutta, jonka on kuitenkin oltava

---

nolla Wolffin luonnonoikeuden periaatteiden muuntumisesta yhteydeksi "Lutherin henkeen", so."myönnetään luonnollisen järjen kanssa sopusointuiseksi se, minkä valtaa pitävä lainsäätäjä kulloinkin on suvainnut noudatettavaksi määrätä." Tästä Klamin mukaan johtaa suora linja 1800-luvun oikeuspositivismiin.

[65] "Oikeuskulttuuriakin syvempien" oikeusjärjestyksen kerrostumien ollessa haussa voisi katsoa jonkinlaisen "yhdyskäytävän" luonnonoikeuteen sekä myös eettisiin, moraalisten arvojen "uusjakoon" olevan syntymässä uudelleen myös sitä kautta. Tämä kysymys herää, kun tarkastelee tukevasti positiivisessa oikeudessa lepäävän oikeuden pintatason alla olevien ainesten ja luonnonoikeuden sekä eettis-moraalisten arvojen välistä käsitteellistä yhteyttä. Vaikka esim. kriittisen oikeuspositivismin voisi katsoa olevan ainakin jonkinlaisessa näennäisessä törmäyskurssissa "luonnonoikeudellisiin syvärakenteisiin", toteaa kuitenkin mm. Tuori (2000a s. 282) "oikeuden syvärakenteeseen kerrostuneiden ihmisoikeusperiaatteiden vastaavan sisällöllisesti modernin yhteiskunnan perustavia moraaliperiaatteita."

[66] Airaksinen (1987 s. 200) pitää ihmisoikeuksia "poliittisen ja historiallisen prosessin läpikäyneinä ja kansainvälisen tilanteen vaatimina yleisinä hyvän elämän ehtoina". Moraali on kyllä taustalla. Airaksisen mukaan ihmisoikeuksilla voidaan tarkoittaa luetteloa niistä tekijöistä, jotka ovat edellytyksenä ihmisarvoiselle elämälle jokaisessa yhteiskunnassa. Airaksinen ei kuitenkaan pidä ihmisoikeuksia vain moraalisina oikeuksina, joille ne kuitenkin perustuvat. Vielä vähemmän ne ovat lakiin perustuvia positiivisia oikeuksia.

[67] On myös selvästi havaittavissa oikeustieteen piirissä herännyt kiinnostus Raamatun kertomuksiin, kirkkohistoriaan ja draaman kohtausten oikeuden hakemiseen. Ks. tästä mm. Polycentricity (1998 s. 198), edited by Ari Hirvonen The Case of Abraham (ja Derridan argumentit), The Case of Augustine tai The Case of Hamlet. Samoin myös Hirvosen 2000: Antigonen laki ja oikea oikeus.

[68] Makkonen 1998 s. 35.

[69] Mm. Juntunen (2000, s. 66) käyttää käsitettä ylipositiivisuus kuvatessaan kirkon "luonnonoikeudellista" oikeusperustaa. Ks. myös Leino 2001a s. 388. Vrt. Taxellin (1963 s. 47) toteamukseen kirkon suhtautumisesta oikeuden perusteisiin: "Också frågan om rättens grund är värd upp-

sopusuhteessa[70] kirkon ylipositiiviseen perustaan ja yhteiskunnallisiin tosiasioihin. Kirkon järjestysmuoto nimenomaan edellyttää, ettei tämä positiivinen oikeus ole ristiriidassa kirkon arvoperustan kanssa.

Uusimmassa oikeustieteen teorianmuodostuksessa kriittisessä oikeuspositivismissa on modernin oikeuden keskeiseksi tunnusmerkiksi asetettu oikeuden positiivisuus. Oikeus on "nimenomaisilla päätöksillä asetettua ja jatkuvasti muutettavissa olevaa oikeutta".[71] Tutkimuksen motoksi valitussa kirjallisuusviitteessä Tuorin kriittiseen oikeuspositivismiin esiintyy teoriaan sisältyvä oikeuden tasoittelussa eritelty oikeuden syvätason käsite. Tuorin teorianmuodostuksessa ylipositiiviselle oikeudelle tai luonnonoikeudelle ei varsinaisesti ole kuitenkaan sijaa, vaan teorian lähtökohtiin kuuluu luonnonoikeudellisen oikeusajattelun rajautuminen itse oikeuden käsitteen ulkopuolelle. Tuori on kriittisen oikeuspositivismin teoriassaan pyrkinyt ratkaisemaan klassisen oikeuspositivismin epäonnistumisesta aiheutuneet kysymykset oikeuden rajoista ja legitiimisyyden kritee-

---

märksamhet från kyrkans sida. Det framstår som angelägen uppgift att också kyrkan motarbetar den renodlade positiv-rättsliga uppfattningen – in inställningen att rätten är detsamma som de i lagar och författningar uttryckligen fastlagna normerna, att *rätten* ej har någon *grund bortom lagstiftarens makt. Att frågan om rättens djupare liggande grund aldrig kunnat klarläggas på ett allmängiltigt sätt hör icke hit. Det väsentliga är att man som en realitet erkänner att också rättsordningen liksom samhället självt vilar på en grund, i vilken ideella världen och andliga krafter utanför de reella samhällsfaktorerna ingår som väsentliga beståndsdelar.*" (Kurs. tässä).

[70] Oikeuden käsittämisen liittyminen yhteiskunnassa erilaisiin ilmiöihin, mm. uskomiseen/uskomuksiin, voivat aiheuttaa kirkon oikeudellisen normin kannalta ongelmia sosiaalisessa pluralismissa *yhteiskunnallisen oikeuden käsittämisen heijastuksina.* Ks. tästä mm. Malik 2000 s. 129–149. Hän käsittelee (s.129) uskomisen ja oikeustieteen suhdetta:"The term faith usefully captures associated with not only religion, but also race, nationality and cultural tradition which may be important in the life of an individual. Contemporary concern with social pluralism and diversity will ensure that understanding the status of these commitments in the life agents will remain a key issue. Discrete areas of law especially consitutional theory and discrimination law – have responded to the problems which arise when faith-based arguments are used by agents to justify belief and action." *Malik kytkee* (s. 130) *sosiaalisen pluralismin John Rawlsin poliittisesta liberalismista käytyyn keskusteluun:*"The challenge is to develop an adequate response to diversity of heterogenous – and often incompatible – beliefs, practices and customs which are adopted by individuals as part of their comprehensive conception of the good." Malikin johtopäätöksiksi kuitenkin tulee (s. 148–149), *ettei* haasteena ole *oikeudellisen järjestelmän perustaminen* (näihin) *uskomuksiin tai asenteisiin:* "The challenge is not to justify these beliefs and attitudes as true or seek absolute criteria on which to base a legal system." Haasteena on sen sijaan *niiden* (laaja-alainen) *tiedostaminen:*" Rather the challenge is that theorists must understand these facts about human agents accurately, treat them as serious and important matters, where relevant, take these participant beliefs into account. These matters which are important not only for those 'insiders'who rely on faith, but also for all those concerned with understanding law and legal institutions."

[71] Ks. myös Tuorin (2000a s. 16) havaintoa siitä, että hyvinvointivaltiossa on tuotettu ennen näkemätön määrä oikeudeksi kutsuttuja säädöksiä. Tuorin mukaan kuitenkin samanaikaisesti säännösten kvantitatiivisen määrän lisäyksen kanssa nimenomaan kulttuurien modernisaatio on tuhonnut "perustan muuttumattomalta luonnonoikeudelta", joka ei näin ollen voi toimia lainsäätäjän vallan sisällöllisenä rajana.

reistä.[72] Kriittisessä oikeuspositivismissa on myös kiinnitetty huomiota arvojen tyranniaan. Tuori on katsonut, että tällainen tilanne syntyy, jos oikeudellisella sääntelyllä "puututaan niihin yksilöiden ja ryhmäkohtaisten elämänmuotojen tason vahvoihin arvoihin, joiden varaan yksilölliset ja ryhmäidentiteetit rakentuvat"[73].

Tuorin teoriaan kiinnittymistä nyt tarkastellulla tavalla voidaan pitää perusteltuna, koska kirkkolakijärjestelmää voidaan pitää koko oikeusjärjestykseen sisältyvänä intresanttina oikeusjärjestelmänä laajemman (yleishallinnollisen) oikeusjärjestelmän sisällä ja samalla myös oikeusjärjestelmänä, jonka normatiivisena arvopohjana voidaan pitää ylipositiivista perustaa.[74] Se tarjoaa siten tutkimusasetelman, jossa on mahdollista tarkastella "laboratorio-oloissa", jonkinlaisena ideaalityyppinä[75] oikeusjärjestelmän sisällä toimivan mikro-oikeusjärjestelmän suhdetta paitsi sitä ympäröivään kansalliseen makro-oikeusjärjestelmään myös ylikansalliseen oikeusjärjestelmään ja ylipositiiviseen perustaansa nähden. Kirkkolakijärjestelmä vaikuttaa Tuorin teorian mukaan toimivalta itse positiiviseen oikeusjärjestykseen kuuluvana kirkkolakijärjestelmänä, mutta kirkon ylipositiivisen arvoperustan merkitys huomioon ottaen vaatisi teorian soveltaminen tältä osin käytännössä siihen "kirkon ylipositiivisuutta koskevan poikkeuksen, joka vahvistaisi säännön". Kriittisen oikeuspositivismin teoriansa esittelyssä Tuori suhteellistaa traditionaaliselle oikeuspositivismille tärkeätä eroa oikeuden ja moraalin välillä:

---

[72] Tuori 2000a s. 8. Kriittinen oikeuspositivismi on avoin teoria yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen suuntaan ja poikkeaa mm. tässä kohdin Kelsenin klassisen oikeuspositivismin mukaisesta puhtaasta oikeusopista, jossa sein- ja sollen-maailmojen välinen erottelu on selviö (esim. s. 335). Raimo Siltalan (1998 s. 235–236) väitöskirjassa A theory of Precedent: From Analytical Positivism to A Post-Analytical Philosophy of Law esitettiin H.L.A Hartin oikeusteoriasta tulkinta, jonka mukaan tunnistamissääntö on samalla kertaa sekä-että ja ei-eikä suhteessa normi/faktajaotteluun. Siltala on nimenomaan todennut Hartin joutuneen luopumaan oikeuspositivismille tunnusomaisesta sein-sollen erottelusta. Siltalan mukaan tunnistamissääntö on sekä pätevä sääntö että yhteiskunnallinen tosiasia. Näitä se on samalla kertaa, mutta ei ole kuitenkaan kumpikaan näistä. Ks. tästä myös Tuori 2000a s. 28.

[73] Tällä Tuorin arvotyranniaa koskevalla luonnehdinnalla saattaisi olla myös kirkon oikeuden kannalta relevanssia esim. tilanteissa, joissa kirkon jäsen vetoaa suoraan ohi kirkon positiivisen oikeuden kirkon ylipositiiviseen arvoperustan "vahvoihin arvoihin".

[74] Kriittisen oikeuspositivismin teorian lähtökohtia on luonnonoikeudellisen oikeusajattelun rajautuminen itse oikeuden käsitteen ulkopuolelle. Tämä on kuitenkin ongelmallista oikeuden kokonaiskäsittämisen osalta. Esimerkiksi tutkimuksen kohteena olevan kirkkolakijärjestelmän on kuitenkin katsottava "hengittävän" ylipositiiviseen perustaansa, jolloin aksioomaksi tulee, eikö Tuorin kriittinen oikeuspositivismin teoriaa olisi tältä osin täydennettävä "kriittiseksi positiiviseen oikeusjärjestelmään sisältyvän oikeusjärjestelmän ylipositiivisuuden sallivaksi oikeuspositivismiksi" varauksella.

[75] Tuori 2000a s. 32. Jos oikeuden ulottuvuudessa on mukana kirkon ylipositiivinen oikeus voitaisiin käsittää Kari Suomalaisen tunnetun piirroksen mukaisesti. Siinä oikeustieteen tutkija pohtisi ideaalityyppistä konstruktiota oikeuden kolmitasoittelusta eläen itse valtavan oikeuden kämmenen päällä tai oikeastaan sisässä, oikeuden atmosfääri- / kosmostasoissa.

"Kriittisen positivismin oikeuskäsitys suhteellistaa myös toista Kelsenin ja Hartin traditionaaliselle oikeuspositivismille perustavaa rajanvetoa, oikeuden ja moraalin eroa. Kelsenille oikeuden normatiivisten sisältöjen kriittinen arviointi oli mahdollista vain oikeuden ulkopuolisesta moraalisesta näkökulmasta. Kelsenin relativistinen moraalikäsitys puolestaan johti hänet kiistämään intersubjektiivisesti pätevän sisällöllisnormatiivisen kritiikin mahdollisuuden.

Kriittisessä positivismissa oikeus sen sijaan hahmotetaan moraalille avoimena normijärjestyksenä. Oikeusjärjestys solmii sidoksensa yhteiskunnan moraalinormeihin ja eettisiin arvoihin ennen kaikkea periaatteissaan, jotka ovat kerrostuneet oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteeseen. Kriittisessä positivismissa oikeus- ja moraaliperiaatteita ei tosin samasteta jäännöksettä toisiinsa. Jonkin periaatteen moraalinen hyväksyttävyys ei vielä osoita sen kuuluvan oikeusjärjestykseen; lisäedellytyksenä on – Dworkinin termeillä ilmaistuna – institutionaalinen tuki, jota periaate saa pintatason oikeudellisesta materiaalista. Oikeusperiaatteet jakavat modernin oikeuden positiivisuuden, jonka oikeuden tasojen välinen sedimentaatiosuhde kanavoi oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteeseen."[76]

Tuorin mukaan oikeuden syvärakenne on "oikeuden vakain kerrostuma". Se on kuitenkin myös altis muutoksille, toisin kuin luonnonoikeudellinen ajattelu ikuisine periaatteineen tai Kelsenin puhdas oikeusoppi.[77] Oikeuden syvärakenteisiin Tuori on sijoittanut historiallisia oikeustyyppejä, yksi sellainen on Tuorin teorian elinympäristö, moderni oikeus. Tuorin teoria positiivisesta nimestään huolimatta sallii positiivisuuden rajan ylityksiä, mm. periaatteisiin nähden. Kelsenin Grundnorm (perusnormi) on ollut tapana sijoittaa säädöshierarkiassa huipulle, mutta jos koko oikeuden käsite on "sellaista mikä ei näy, syvimpiä kerroksia", pitäisi tämän mahdollistaa myös perusnormin ("Grundnorm") "paikallistaminen" ylipositiiviselle perustalle tai vaikka oikeuden syvätasolle. Myös mm. Tähti on väitöskirjassaan osoittanut säännön ja periaatteen, oikeuden ja moraalin välisen rajanvedon vaikeuden.[78] Ja etenkin Alasen käsityksessä oikeudellisista periaatteista luonnonoikeudelliset lähtökohdat ovat merkittäviä.[79] Ihmisoikeuskysymysten ja ylikansallisten periaatteiden esiinmarssissa on myös nähty luon-

---

[76] Tuori 2000a s. 335–336.

[77] Tuori 2000a s. 213.

[78] Tähti 1995 s. 159. Rajanvetovaikeutta ilmentää Makkosen (1981 s. 192–193) johtopäätös: "Ratkaisutoiminnan kannalta katsoen oikeusperiaatteet ovat, yleisesti ottaen, oikeusnormeja ja päinvastoin. Jokaisen oikeusnormin voidaan sanoa tarkoittavan jotain oikeusperiaatetta. Toisin sanoen: sellaisen oikeusnormilauseen, joka on tosi, merkitys on tietty oikeusperiaate." Vrt. kuitenkin uudemmassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin oikeusperiaatteiden eron tekemiseen säännöistä. Pikkujämsän (2001 s. 75–99) mukaan oikeusperiaatteilla oikeuden osana on keskeisenä tehtävänä mm. systeemin vahventaminen ja hyväksyttävyyden selittäminen.

[79] Alanen 1965 s. 10.

nonoikeudellista vaikutusta.[80] Nämä seikat Tuorikin teoriassaan sijoittaa (kriittisen) oikeuspositivismin(sa) pintatason alla sijaitseviin kerrostumiin.[81] Täysin vakuumin oikeusteorian rekonstruoiminen sellaiseksi, ettei se positiivisuudestaan "vuotaisi" ylipositiivisuuteen tai luonnonoikeuteen oikeuden käsittämisessään sekä oikeuden rajoja ja legitimiteettiä määritellessään, näyttää mahdottomalta tehtävältä. Se ei yksinkertaisesti mahdu oikeuden käsittämiseen.

Tutkimuksellinen jännite kirkkolakijärjestelmää juridisesti tarkasteltaessa syntyy oikeuden eri tason ulottuvuuksien sekä kansankirkon dualistisen olemuksen osien rinnakkain ja yhteensovittamisen tarkastelusta. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon historialliset vaiheet sisältävät sinänsä mielenkiintoisia jaksoja nykyisen kirkkolakijärjestelmän muodon ja sisällön ymmärtämiseen. Kirkon teologisen arvopohjan tarkastelu juridiselta näkökannalta on välttämätöntä sen arvioimiseksi, tarvitaanko kirkkoa varten oma ja jos, minkä muotoinen, -tasoinen ja -sisältöinen oikeusjärjestelmä osana oikeusjärjestystä. Järjestelmän tarkastelu eri kannoilta on tarpeen senkin vuoksi, ettei ole syytä antaa Schaumanin luoman järjestelmän kritiikittömästi kanonisoitua.[82]

---

[80] Klami 1986 s. 45–46. Klamin mukaan annetuksi ymmärretyn uskonnollisen normijärjestyksen sääntöjä verrattaessa oikeusnormeihin ja asetettaessa uskonnolliset normit "löydetyiksi perusnormeiksi" syntyy velvoittavuuden ja voimassaolon kannalta ongelmia. Ei nimittäin ole helppoa päästä "yksimielisyyteen siitä, mistä tarvittavat ulkopuoliset, heteronomiset normit voitaisiin johtaa ja kuka voisi todeta niiden pätevyyden". Klami mainitsee esimerkkinä luonnonoikeuden historiasta "enemmän tai vähemmän harhaisista viittauksista luonnollisten olosuhteiden asettamiin oikeudellisiin rajoituksiin" väitteen siitä, ettei mies siitoskykyään menettämättä kykenisi moniavioisuuteen ja sen vastaväitteenä oikeusetnologian tarjoamat esimerkit "mitä merkillisimmistä sääntelyistä ja ristiriitaisista ajattelutavoista". Klami kysyykin:"Mistä sitten johtuisi se pysyvä ja ikuinen oikeudenmukaisuus, joka olisi asetettava voimassaolevien lakien pätevyyden arvostelun pohjaksi?" Myös Juntunen (2000 s. 204) toteaa, että "omantunnon relatiivisuuden takia tätä ylipositiivista perustaa (eli luonnonoikeutta) ei kuitenkaan voida tarkoin rekonstruoida eikä sellaisenaan kirjoittaa oikeusnormeiksi – ainakaan yhdellä ainoalla tavalla". Edellä siteerattua kirkon ylipositiivisen oikeuden ja luonnonoikeuden *rinnastusta* ei oikeastaan voida tehdä. Molemmat kylläkin voidaan nähdä jonkinlaisina *vastakohtina positiiviselle oikeudelle*, mutta *erilaisina* vastakohtina.

[81] Tuori 2000a s. 259. Tuorin mukaan arvojen tyrannian torjunnassa perusoikeuksilla on merkitystä. Esimerkiksi yksityisyyden suoja tai uskonnon ja omantunnon vapaus asettavat Tuorin mukaan pidäkkeitä yksilötason valintoja rajoittavalle sääntelylle. Tuorin kriittisessä positivismissa voidaan näin nähdä ainakin jonkinlaista painetta ylipositivismiin. Teorian mukaan paineet suuntautuvat kuitenkin "*ali*positivistisesti" oikeuden *syvä*rakenteisiin.

[82] Pirinen (1985 s. 260) tosin viittaa kanonisoimiseen hieman eri yhteydessä. Pirinen katsoo, ettei ole syytä varauksettomasti hyväksyä esim. saksalaisia kokemuksia ja oivalluksiakaan kirkko-oikeudesta. Kanonisoitumista on kuitenkin tapahtunut siinä mielessä, että Schaumanin tekemät valinnat eivät välttämättä ottaneet huomioon vallitseviakaan saksalaisia tai ruotsalaisia kirkko-oikeudellisia näkemyksiä, vaan Nordströmin ehdotuksen karilleajon aiheuttama uusi linjaus ja tietty sattumanvaraisuus vuoden 1869 KL:n käsittelyssä on nostettu "kanonisoiduksi" viisaudeksi. Ks. myös esim. Träskmanin toteamus (1992 s. 29):"Dragningen till de reformerta läroma var påtaglig, men detta vill man inte erkänna hos oss eftersom Schauman i vissa kretsar dyrkas som en halvgud". Myös Träskman 1993 s. 30. Träskman on kiinnittäessään perustellusti huomiota Schaumanin käsityksistä vallinneeseen yksipuolisuuteen jäänyt aika "yksinäiseksi sudeksi". Kuitenkin

2.3 TUTKIMUSKYSYMYSTEN RAJAUS

Tutkimus on kirkkoa koskevien normien *oikeustieteellistä* tarkastelua. *Teologinen tai oikeusteologinenkin* tarkastelu jäävät tällöin *tutkimuksen ulkopuolelle.* Tutkimuksen kohdistuessa kirkon oikeudellisiin normeihin on sillä kuitenkin *sivuamiskohtia* myös kirkon teologiseen ulottuvuuteen. Tutkimukseen liittyvä *teologinen aineisto* kuuluu tutkimuksen välttämättömään *viitekehykseen.* Tämän luomiseksi on otettava esille myös kirkkoa koskevaa historiallista näkökulmaa ja sen organisaatiota koskevia seikkoja. Tutkimus ei ole oikeushistoriallinen tarkastelu siinä mielessä, että pyrkimyksenä olisi selvittää yleisiä oikeushistoriaan kuuluvia yhteiskunnallisen oikeuden kehitysvaiheita tai sisältöjä. Oikeushistoriallista viitekehystä on tutkimuksessa tarkasteltaessa kirkkoa koskevien oikeudellisten normien asemaa ja normitutkimuksen taustaa yhteiskunnallisen oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa. Kun kysymyksessä on järjestelmätutkimus, joka samalla kohdistuu hallinto-oikeudellisena tarkasteluna järjestelmän mukaiseen positiiviseen oikeuteen, muodostaa järjestelmän synty olennaisen osan. Tavoitteena ei ole Schaumanin kirkkolakiehdotuksen historian tai Schaumanin ajatusten tai hänen koti- ja ulkomailta saamiensa vaikutteiden, eikä edes kaikkien lainsäädännöllistenkään vaiheiden tarkka selvittäminen.[83] Myös ylikansallisen normiston tarkastelussa on ollut pitäydyttävä sen keskeiseen mahdolliseen vaikutukseen kirkon kannalta. *Kirkkojen välisiin julkilausumiin, julistuksiin ja sopimuksiin*, vaikka niillä voisi nähdä olevan jonkinlaista *soft law-vaikutusta*, ei ole mahdollista tutkimusaiheen puitteissa syvemmälti itse käsittelyssä puuttua.[84]

---

myös esim. Vikström (1976 s. 103–112) on Schaumanin teologisia käsityksiä valottaessaan todennut Schaumanin teologisissa perusnäkemyksissä olleita painotuksia ja niissä etenkin uskon subjektiivisen ja objektiivisen puolen välistä suhdetta.

[83] Historiallisesta tarkastelusta mm. Kansanaho 1958,1976 ; Heilimo 1958; Juva (1950, 1960, 1976), Murtorinne 1995 ja Kirkko ja valtio-komitea 1977. Schaumanin käsityksiä ja kirkkolain syntyä on myös erityisesti tutkinut Pirinen 1985.

[84] Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja muiden kirkkojen kesken on hyväksytty yhteisiä kirkkojen oppia koskevia julistuksia ja julkilausumia. Niiden juridinen luonne on epäselvä. Ne eivät varsinaisesti kuulu eurooppaoikeuteen eivätkä edes ylikansalliseen oikeuteenkaan, vaikkakin niillä on vaikutuksia yli kansallista kirkkoa koskevan oikeudellisen normiston. Julistukset ja julkilausumat vaikuttavat kirkkojen elämään ja välillisesti myös kirkon lainsäädäntöön, joten eräässä mielessä *niiden voitaisiin ainakin välillisesti kirkkojen tunnustuksiinkin liittyvinä ja vaikuttavina katsoa kuuluvan ainakin myös kirkon oikeuden positiivista ja ylipositiivista oikeutta välittävään aineksen.* (Vrt. Tuorin 2000a s. 282 kriittisen oikeuspositivismin tasottelu). Tällaisia kirkkojen välisiä sopimusten luonteisia julkislausumia ja julistuksia ovat olleet mm.:

1) Luterilaisen maailmanliiton ja Roomalais-katolisen kirkon yhteisen Yhteinen julistus vanhurskauttamisopista valmistui vuonna 1997. (Ks. tästä esim. Saarelma 1998 s. 59.

2) Jo 1980-luvulla hyväksytty BEM-asiakirja. BEM-asiakirjassa (Baptism, Eucharist and Ministry) sen hyväksyneiden kirkkojen toivotaan mm. kehittävän kolmisäikeisen viran mallia omissa puitteissaan,

3) Euroopan kirkkojen konferenssin (EKK) ja Euroopan katolisten piispainkonferenssien neu-

Tässä tutkimuksessa on jouduttu laajuusongelman vuoksi luopumaan myös muiden uskonnollisten yhdyskuntien säännöksiin tai määräyksiin kohdistuvasta vertailusta, samoin kuin kunnallisen itsehallinnon tarkemmasta selvittämisestä. Samasta syystä johtuen ei myöskään ole mahdollista mennä kirkon ja valtion välisten suhteiden tarkastelussa laajempaan selvitykseen kuin tutkimuksen kannalta on välttämätöntä.

Myöskään *laajempi erillinen ulkomaisten kirkkojen lainsäädäntöjä ja asemaa koskeva oikeusvertailu*jakso on jätetty sisällyttämättä tutkimukseen. Etenkin Norjan, Tanskan ja Islannin luterilaisten kirkkojen, Saksan kirkkojen ja kirkkoliiton, Viron evankelis-luterilaisen kirkon sekä katolisen kirkon osalta on ollut tyydyttävä vain *lyhyisiin viittauksiin säädöksiin ja hallintoon* lähinnä yksittäisissä tekstikohdissa. Toisaalta näiden kirkkojen ja kirkkoliittojen aseman erilaisuudesta johtuen ei olisi saavutettavissa merkittävää vertailukelpoista, ainakaan välittömästi tutkimusta hyödyttävää, tietoa. *Tarkoituksenmukaisempaa tutkimuksen kannalta on ollut ottaa mukaan vertailukohdan saamiseksi nimenomaan Ruotsin kirkkoa ja jossakin määrin myös Suomen ortodoksista kirkkokuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja hallintoa.* Suurelta osin nämäkin vertailut on tutkimuksen etenemisen edistämiseksi ollut sijoitettava eri tarkastelujaksoissa sopi-

---

voston (CCEE) laatiman ekumeenisen peruskirjan Charta Oecumenica. (Ks. tästä tarkemmin mm. Saarelma 2000 s. 46).

4) Suomen ja Ruotsin kirkot eivät ole allekirjoittaneet vuonna 1973 Sveitsissä solmittua *Leuenbergin konkordiaa.* Sen on hyväksynyt suurin osa Euroopan luterilaisista, reformoiduista ja muista protestanttisista kirkoista. Norjan kirkko on liittynyt vuonna 1999 ja Tanskan kirkko vuonna 2001 sopimukseen. Sopimuksen mukaan kirkot tulkitsevat Raamattua samalla tavalla. Pyrkimyksenä on päästä uskonpuhdistuksen synnyttämistä opillisista kiistoista. Ks. tästä tarkemmin mm. Saarelman (1996 s. 64) toteamusta Saksassa v. 1996 käydyistä neuvotteluista: "Koska Leuenbergin konkordia ei vieläkään näytä kirkkomme kannalta hyväksyttävältä ratkaisulta, Berliinissä päätettiin tutkia mahdollisuutta järjestää kirkkomme suhteet kokonaan uudella sopimuksella, joka sijoittuisi sisällöllisesti Meissenin ja Porvoon puoliväliin."

Kirkkojen tekemät sopimukset ovat saattaneet myös vaikuttaa muuttavasti niitä koskevaan lainsäädäntöön. Tällainen sopimus on ainakin

5) Porvoon yhteinen julkilausuma. Pohjoismaiden ja Baltian luterilaisten kirkkojen sekä Britannian ja Irlannin anglikaanisten kirkkojen välillä käytiin neuvottelut, joiden tuloksena hyväksyttiin 13.10.1992 englannin kielinen *Porvoon yhteinen julkilausuma (The Porvoo Common Statement). Julkilausumassa on yhteinen julistus, jonka pääasiallinen luonne on teologinen. Siihen liittyy kuitenkin myös "Kohti läheisempää yhteyttä"-osa, jossa julistuksen antaneet kirkot ovat sitoutuneet useisiin käytännön toimenpiteisiin, mm. pitämään kaikkien sopimusosapuoli-kirkkojen kastettuja jäseniä myös oman kirkon jäseninä. Porvoon yhteinen julkilausuma hyväksyttiin kirkolliskokouksessa marraskuussa 1995. (Ks. tästä tarkemmin mm. Saarelma 1996 s. 56–57). Kevään 2001 kirkolliskokouksessa hyväksyttiin Porvoon sopimuksen edellyttämiä lakimuutosehdotuksia. Ks. kirkkohallituksen esitys nro 1/2000 kirkolliskokoukselle (Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen täydentäminen Porvoon yhteiseen julkilausumaan sisältyvän Porvoon julistuksen täytäntöönpanemiseksi) sekä myös jaksossa 5.5. käsiteltyä HE* 186/2001 vp:een sisältyvää KL 6 luvun 1 §:n 2 momentin muutosesitystä ja eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä herännyttä *tutkimuksen kannalta mielenkiintoista* kysymystä, voidaanko voimassa olevan kirkkolain virka- ja työkelpoisuusehtona kirkon jäsenyyttä edellyttävää säännöstä pitää PeL 6 §:n 2 momentin vastaisena.

viin kohtiin. Ortodoksista kirkkokuntaa ja sen aseman järjestämistä on tarkasteltu samassa yhteydessä kuin uskonnonvapauslainsäädännön vähittäistä kehittymistä kohti uskonnonvapauslakia (jaksossa 3.2), koska kirkkokunnan aseman järjestäminen maan vähemmistön kirkkona on liittynyt osana kirkkolakijärjestelmän synnyttämisestä alkaneeseen uskonnonvapauslainsäädännön laajentamista koskevaan prosessiin. Ruotsin ja Suomen kirkkojen *yhteistä historiaa* on ollut satoja vuosia. Vuoden 2000 alusta Ruotsin kirkko on kuitenkin sopeutettu aivan uuteen yhteiskunnalliseen lainsäädäntöjärjestelyyn. Ruotsin kirkkoa koskee reformin jälkeen muita uskontokuntia koskevan lainsäädännön lisäksi erikseen vain lyhyt puitelaki.[85] Suomen ortodoksisen kirkkokunnan lainsäädännöllinen järjestely jossakin mielessä muistuttaa Ruotsin kirkossa omaksuttua järjestelyä.[86] Vertailtaessa kirkkoja maailmanlaajuisesti yhteiskunnalliset olot ja lainsäädäntö ovat siinä määrin poikkeavia, ettei yhteismitallisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja juurikaan ole löydettävissä. Kuitenkin esimerkiksi anglikaanisen kirkon säännöstöt ja hallinto olisivat Porvoon julkilausumankin valossa sinänsä mielenkiintoista tarkasteltavaa. Samoin Yhdysvaltojen kirkollisen elämän monimuotoisuudesta löytyisi erikseen tutkittavaa. Tässä tutkimuksessa nykyiseen kanoniseen oikeuteen on voitu ottaa vain lyhyt maininta alaviitteessä nro 181.

Kirkon hallintolainkäyttöjärjestelmää selvitetään pääosin *järjestelmäkuvauksena*, ei niinkään empiirisen lainkäyttömateriaalin analysoinnin pohjalta, koska kirkollisessa hallintolainkäytössä käsiteltyjä asioita on positiivisen lain kannalta pidettävä "kirkon omina asioina". Tutkimuksellista mielenkiintoa on tältä osin lähinnä *kirkon hallintolainkäyttöjärjestelmän merkityksellä kirkkolakijärjestelmän kannalta.*[87] Tällöin tarkastelun kohteena on myös kirkon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden merkityksen arvioiminen. Kirkollisia ja muita hallintolainkäyttöratkaisuja otetaan esille tutkimuksen kannalta tärkeiksi katsottavina ennakkopäätöksinä sekä myös esityksen *havainnollistamiseksi* ja empiirisen aineiston tuomiseksi oikeustapausten muodossa mukaan selvitykseen.

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on tarkastella kirkon oikeudellista normia kirkkohallinto-oikeudelliselta kannalta. Kirkkojärjestyskomitean mukaan *hallinto on toimintaa. Hallinnon ja sitä koskevan oikeudellisen normin tarkastelun ulkopuolelle jää kuitenkin komitean hallinnon määrittelynkin mukaan* kirkon

---

[85] Ruotsin kirkon lainsäädäntöreformia on käsitelty lähinnä jaksossa 4.4.1.

[86] Myös Suomen ortodoksista kirkkokuntaa koskee uskonnonvapauslain lisäksi erityinen (puite)laki. Muutoin kirkkojen lainsäädännölliset asemat ovat kuitenkin erilaiset. Ortodoksisesta kirkkokunnasta on mm. myös annettu asetus. Sen henkilökunnan palkkausmenojen maksamiseen valtio on edelleenkin osallistunut. Tästä aihepiiristä tarkemmin mm. U.V.J. Setälä (1966 s. 77–84) on tarkastellut kansallisen ortodoksisen kirkkokunnan perustamiskysymystä Suomen politiikassa vuosina 1917–1925. Myös Elisa Pispala 1984 on lisensiaattityössään tutkinut Suomen ortodoksisen kirkkohallinnon vaiheita vuosina 1883–1917.

[87] Kirkkohallituksen esitys kirkolliskokoukselle nro 1/2001 (Hiippakuntahallinnon kehittäminen) mm. s. 12–21. Piispainkokous on 11.–12.2.2002 lausunnossaan kirkolliskokoukselle asettunut

varsinainen työ, sanajulistus, sakramenttien hoito yms. tehtävät ja pääosin niiden hoitamiseen annetut kirkkokäsikirjaan sisältyvät ohjeet, joita ei lähinnä teologian piiriin kuuluviksi katsottavina ole voitu tarkastella tässä kirkkohallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa.[88] Kuitenkin kirkkokäsikirjan selvästä teologiapainotteisuudesta huolimatta myös siihen sisältyy määräyksiä, joita voidaan pitää luonteeltaan hallinnollisina, näin ollen myös normatiivisina.[89] Näiden määräysten tarkempaan selvittämiseen ei ole mahdollisuuksia tämän tutkimuksen puitteissa. Erillisessä tutkimuksessa kirkkolain riittävyydestä kirkon hallintolaiksi on selostettu kirkon hallinnossa sovellettavaa lainsäädäntöä ja muuta normistoa sekä myös eri kirkollisten viranomaisten antamia määräyksiä tms. Tämän vuoksi ei tässä tutkimuksessa ole ollut syytä selostaa kirkon hallinnollista normistoa yksityiskohtaisesti.[90]

2.4 MENETELMÄT JA LÄHDEAINEISTO

Lainopillisen tutkimuksen perustehtävänä on pidettävä oikeussäännösten *tulkintaa ja systematisointia*. Tieteen metodit puolestaan on Niiniluodon mukaan katsottava "keinoiksi tieteen päämäärän ja tavoitteiden saavuttamiseksi".[91] Tulkinnan rakenne ja laajuus ovat säilyneet aikojen kuluessa lähes muuttumattomina, vaikka käsitys oikeuslähdeluettelon[92] laajuudesta ja mielipiteet lähteiden tärkeysjärjestyksestä ovat vaihdelleet. Tosin myös usko tietoon ja tieteeseen on vaihdellut eri aikoina.[93]

Yleistä kirkko-oikeudellista tutkimusta on ollut jonkin verran. Kirkko-oikeuden sijoittaminen pelkästään yhteen tieteenalaan tutkimuskohteena on vaikeasti toteutettavissa. Se on tutkimus-alana suuntautunut tähän mennessä selkeästi teologiaan päin. Kirkko-oikeudella on kuitenkin myös selvä oikeustieteellinen olomuotonsa. Kiinnekohtia sillä on mm. hallinto-opin, historian ja sosiologian tut-

---

vastoin kirkolliskokouksen periaatepäätöstä tukemaan kirkollisen hallintolainkäyttöjärjestelmän säilyttämistä nykyisellään.

[88] KJKom 1979 s. 34.

[89] Esim. Kk-kirja 2000 s. 30 konfirmaation kohdasta: "Jos oppilaiden kristinopin taitoa ei kysellä konfirmaation yhteydessä, siihen varataan rippikoulun päättyessä erityinen tilaisuus, jota seuraamaan voidaan kutsua oppilaiden vanhemmat, omaiset ja kummit sekä kirkkoneuvoston jäsenet. Tilaisuus päättyy lyhyeen puheeseen, rukoukseen ja virteen." Nämä Kk-kirjan määräykset ovat pappia sitovia, hallinnollisia. Suomessa tällaisten teologisesti koettujen tekstien juridistakin luonnetta ei ole täysin käsitetty. Vrt. esim. Gullaksenin (2001, s. 87–96) selvitys norjalaisesta teologisten normien käsittämisestä ("Forholdet mellom kirkerett og bekjennelsesskrifter").

[90] Leino 2000 s. 61–113.

[91] Niiniluoto 1980 s. 60.

[92] Ks. kirkkohallinto-oikeuden oikeuslähteistä jaksossa 3.3.2.

[93] Aarnion (1978 s. 22) mukaan "jokapäiväisessä elämässä on jopa tieteestä joskus tavallaan tullut *uusi uskonto tai uskonkappale*, jonka sanomaa emme juurikaan rohkene epäillä". (Kurs. tässä).

kimukseen. Eri tieteenalojen välimaastoonkin sijoittuu tutkimusta. Sellaisia vakiintuneita tutkimuksen aloja ovat oikeusteologia ja oikeussosiologia.

Varsinaisesti kirkkohallinto-oikeutta ei sen sijaan ole ennen väitöskirjatasolla erikseen tutkittu. Kirkkohallinto-oikeudellisten käsitteiden selvittäminen on siten jäänyt vähäiseksi. Eeva-Kaarina Nurmirannan papin opin, virkatoiminnan ja elämän valvontaa käsittelevän, lähinnä virkamiesoikeudellisen, väitöskirjan lisäksi ei kirkkohallinto-oikeudellista tarkastelua ole juurikaan ollut, ei ainakaan Teologisen Aikakauskirjan ulkopuolella. Kirkon asemaan ja hallintoon on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa toki viitattu, mutta useimmiten kysymys on ollut valtiosääntöoikeudellisista yhteyksistä. Jotkut oikeustieteen tutkijoistakin ovat sivunneet kirkko-oikeudellisia kysymyksiä vuosikymmenien kuluessa. Yleiseksi kirkko-oikeudelliseksi näkökulmaksi on jäänyt kulloisenkin tilanteen vaatimien kirkkoa koskevien, lähinnä valtiosääntöoikeudellisten kysymysten selvittäminen. Historiallista näkökulmaa kirkon hallinnon kehittymiseen ovat tutkimukseen tuoneet ennen muita Erkki Kansanaho, Mikko Juva, Kauko Pirinen ja Olli Heilimo julkaisuillaan. Viimeksi mainitulla on ansioita myös kirkkolakikommentaarin tekijänä. Tieteellisiä kirkko-oikeuden väitöskirjoja on julkaistu teologisen tieteen tutkimuksina, lähinnä kirkkohistoriallisina väitöskirjoina.[94] F.L. Schaumanin väitöskirja ("De constitutione regiminis ecclesiastici singulari Fenniae ratione habita") on jo vuodelta 1847.

Tutkimuksessa säännöksiä tarkastellaan sekä empiirisen tutkimuksen metodilla (liiteosassa olevat säännösmuutokset) että systemaattisesti. Historiallista (subjektiivista) eli kirkkolakijärjestelmän laatijoiden tavoitteiden ja käsitysten selvittämiseen tähtäävää tutkimusta tehdään objektiivisen laintulkintateorian soveltamisen lisäksi. Arvioinneissa de lege lata ja ferenda etsitään säännösten tai itse järjestelmän "objektiivista" ratiota, lain järkevää merkitystä.[95] Tutkimukses-

---

[94] Esim. Halmesmaa 1976, Kena 1979, Reijonen 1980, Knuutila 1990, Takala 1990 ja Träskbacka 2000 (lisensiaattityö). Nurmiranta 1998, s. 29 mainitsee kirkko-oikeudellisista tutkijoista Suomessa ja Ruotsissa oikeusoppineista Eino J. Ahlan, K.R. Brotheruksen, Robert Hermansonin, Johannes Leivosen; Johan Jacob Nordströmin; Veli Merikosken, Kauko Sipposen, K.J. Ståhlbergin, Gunnar Träskmanin, Jaakko Voipion sekä R.A. Wreden. Kirkkolakikommentaarityössä ovat lisäksi toimineet kirkkolakijärjestelmän aikana eri ajanjaksoina oikeusoppineista ja/tai teologeista ainakin Gunnar Grönblom, Matti Halttunen, Olli Heilimo, O.K. Heliövaara, Y. Loimaranta, Pirjo Pihlaja, Pauli Piispanen, Mauno Saloheimo, Gunnar Träskman, Kari Ventä, Jaakko Voipio ja Risto Voipio.

[95] Aarnio 1989 s. 151–178 ja s. 217–252. Aarnio 1975 s. 262–377. Klami 1986 s. 81. Husa – Mutanen – Pohjolainen T. (2001 s. 13) pitävät oikeustieteiden oleellisimpina tieteenhaaroina lainoppia, oikeushistoriaa, oikeussosiologiaa, oikeusfilosofiaa ja vertailevaa oikeustiedettä. Tässä tutkimuksessa on näiden liikuttava näiden tieteenhaarojen aloilla sekä myös teologisen tieteen katvealueilla. Ks. Tyynilä 1984 s. 35–111. Tyynilä pyrki (s. 2) väitöskirjassaan *kuvaamaan ja selittämään* (kurs. Tyynilän) lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheita. Hän rakensi eri aikoina voimassa olleista säädöksistä kehikon, jonka ympärille tarkastelut rakennettiin. *Vaikka tämänkin tutkimuksen kuvaamisen ja selittämisen malleihin liittyy tiettyä kehikkorakennelmaa (esim. tutkimuksen liitemateriaali), on muuttumista tarkasteltu enemmänkin systemaattisesta nä-*

sa on normianalyysin lisäksi myös kirkko-oikeushistoriallista ja oikeusvertailevaa materiaalia. Metodisia vertailukohtia on haettu tämän vuoksi aikaisemmasta juridisesta tutkimuksesta. Kirkkohallinto-oikeudelliseksi sovellutukseksi muodostuu eräänlainen "kolmikärkisyys" (vuonna 1869 luotu kirkkolakijärjestelmä, sen muuntuminen sekä positiivinen kirkkolaki), jolloin myös eri menetelmien kautta voidaan luoda "kolmiulotteisempaa" kuvaa. Tarkastelutavan valinnan tuoman raskaslukuisuuden korvaa kokonaisvaltaisemman selityksen hahmottamisen mahdollisuus kirkon oikeudellisesta normista ja sen synnystä. Tarkastelutavasta johtuu, että tutkimus ei ikään kuin etene. Pysähtelemisen tunteesta riippumatta joitakin perusasioita on tarkasteltava eri yhteyksissä. Pyrkimyksenä on kuitenkin ollut kirkon oikeudellisia normeja koskevan teesi-antiteesi-asetelman hahmottaminen eräitä keskeisiä muuttujia (kirkko, yhteiskunta, kirkon ja valtion väliset suhteet sekä kirkon ja sen edustajien sitoutuminen kirkon ylipositiiviseen perustaan) apuna käyttäen. Tämä voidaan myös ilmaista siten, että tutkimuksessa pyritään nyky-yhteiskunnan kannalta selvittämään valtion ja kirkon tehtäväjakoa kirkkolain alaan kuuluvissa "kirkon omissa asioissa". Tutkimuksessa ei kuitenkaan ole mahdollista, kuten tutkimuksen rajauksissa on tuotu esiin, mennä erikseen kirkon ja valtion välisten suhteiden syvempään problematiikkaan. Tässä olisi tutkimisen sarkaa runsaasti erikseen.[96]

Oikeussäännösten systematisoinnilla on yleensä tarkoitettu tietyn alueen oikeussääntöjen järkiperäistä jäsentelyä.[97] Samaan yhteyteen kuuluvat asiat nivotaan yhteen ja erotetaan toisistaan oman nimikkeen alle. Aarnion käyttämän terminologian mukaan voidaan puhua käsitepuusta tai kirkkohallinto-oikeudessa oikeastaan ennemminkin vasta aivan systeemipuun istuttamisesta.[98] Tutkimuksen lähestymistavan on oltava analyyttistä, hermeneuttista ja osin myös empirististä.[99]

Tutkimuksessa ei ole mahdollista ohittaa myöskään oikeussosiologista näkökulmaa.[100] Sen mukaisesti tarkastellaan oikeudellisten ja muiden yhteiskunnal-

---

kökulmasta. Jotta (kirkkolaki)järjestelmä tutkimuksessa saataisiin analyyttisesti esiin, on siihen asetettava myös historiallista/oikeushistoriallista materiaalia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ko. historiallisia/oikeushistoriallisia eroja tutkittaisiin geneettisesti.

[96] Ks. mm. Rentto 1995, joka on pohtinut esim. subsidiariteettiperiaatteen filosofisia juuria mm. katolilaisesta yhteiskuntakäsityksestä lähtien.

[97] Aarnio (1978 s. 26) toteaa tiedon edellytyksiksi mm. invarianttisuuden, systemaattisuuden ja käsitteellisyyden.

[98] Aarnio 1978 s. 74 ja Aarnio 1975 s. 262. Leino 2000 s. 15.

[99] Aarnio-Heinonen-Tuori 1975 s. 69. Ks. myös Husa-Mutanen- Pohjolainen T. (2001 s. 13) määrittelevät lainopin eli oikeusdogmatiikan tehtävät, mm. oikeusjärjestyksen systematisoinnista. Ks. myös Aarnion (1977 s. 319) toteamus inhimillisen toiminnan hallitsemisen mahdottomuudesta perinteisen luonnontieteelle ominaisin menetelmin. Intentionaalista eli tarkoituksellista tutkimuskohdetta täytyy voida myös "ymmärtää antipositivistisesti", ei kuitenkaan pelkästään "puhtaan hermeneutiikan" mukaisesti.

[100] Tältä osin voidaan viitata myös tämän tutkimuksen *liitteeseen 1* kansankirkon dikotomisesta sääntelymallista, joka pyrkii tutkimuksen tekijän suorittaman hermeneuttisen pisteytyksen 1–5

listen ilmiöiden vuorovaikutusta.[101] Myös kirkkojärjestyskomitean mietintöön sisältyy sosiologinen näkökulma kirkkolakijärjestelmän tarkasteltaessa. Komitea onkin korostanut sitä, että kirkon kannalta keskeisin uhka, jota voidaan teologisen sisällön lisäksi pitää myös sosiologisena, on se, etteivät ihmiset löydä kirkon edustamalle uskolle sijaa. Tällöin tutkimuksen dikotomisen kansankirkkoparadigman mukaan oltaisiin sisäistetty kirkosta lähinnä sosiologisen yhteisön malli, jollei uskonyhteisöluonnetta omaavalla kansankirkolla olisi sen jäsenistölle enää todellista käyttöä.[102]

Tarkasteltavana on Brotheruksen (1923) tavoin yhteiskunnan muuttumisen suhde kirkkoon sekä miten muutos on heijastunut kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön. Brotheruksen tarkastelutavassa näkökulma oli uskonnonvapauden laajentuminen: miten "oikeauskoinen" valtio muuttui "kristilliseksi" valtioksi ja vielä "tunnustuksettomaksi" valtioksi eri yhteiskunnan kehittymisen vaiheissa. Nämä vaiheet näkyvät kirkkoa koskevassa lainsäädännössä. Brotheruksen tar-

---

avulla arvioimaan eri ryhmien (kirkon papisto, muut työntekijät ja luottamushenkilöt) sisäistä sitoutumista eri kansankirkon normiperusteisiin kansankirkon sisäisissä rakenteissa ja eri aikoina sekä myös vertaillen tilannetta Ruotsin nykykirkkoon. Tämän vertailun lähtökohtaa voidaan pitää "oikeussosiologisena" siinä mielessä, että yhteiskunnallisten ja kirkollisten arvostusten voidaan katsoa heijastavan oikeudelliseen sääntelyyn ja sen tarpeisiin.

[101] Kyntäjä-Laitinen 1983 s. 35: "Yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat oikeusjärjestykseen ja muuttavat sen yhteiskunnallista funktiota. Myöskään oikeudellinen ajattelu ei jää näiden muutosten vaikutusten ulkopuolelle, joskin sosiaaliset muutokset ja innovaatiot usein heijastuvat oikeusjärjestelmän eri osissa ja oikeusajattelussa ilmeisesti melko tiedostamattomina, epäkriittisessä muodossa ". Tekijöiden mukaan oikeudellisen sääntelyn avulla vaikutetaan sosiaalisiin muutoksiin ja niiden edellytyksiin. Sääntely on myös keino ohjailla ja kanavoida muutosvoimia ja innovaatiopotentiaaleja. Myös vallankäyttönä sääntelyä on pidettävä. Oikeussosiologinen näkökulma on myös painottanut sitä, että "valtion poliittinen valta realisoituu suurelta osin oikeudellisten mekanismien välityksellä". Tekijät ovatkin sitä mieltä, että oikeussosiologinen tutkimusala sijoittuu eräänlaiseen leikkauspisteeseen tai solmukohtaan, jossa punoutuu yhteen monia säikeitä. Nämä säikeet koostuvat politologisesta, oikeustieteellisestä, taloudellisesta, sosiaalipoliittisesta ja muusta yhteiskuntatutkimuksesta.

[102] KJKom (1979 s. 23) on tarkastellut mm. sitä, missä määrin kirkko on riippuvainen tietyistä ulkonaisista edellytyksistä ja missä määrin nämä edellytykset ovat aikojen kuluessa muuttuneet. Nimenomaan voimakkaat rakennemuutokset ovat tuottaneet kirkon järjestysmuodon ja hallinnon järjestämiselle vaikeuksia. Kirkkoon nähden itsenäisemmät kirkkotyypit ovat selvinneet helpommin rajuista yhteiskunnan rakennemuutoksista, mikä onkin loogista. Yhteiskuntaan löysemmin kiinnittyneet kirkkotyypit eivät ole sääntelyssään niin herkästi riippuvaisia yhteiskunnan suhdanteista, jos niiden taloudellinen tilanne antaa myöten jatkaa toimintaa ja siten selviytyä muutoksista. Komitea on korostanut, ettei kysymys ole vain taloudellisista arvoista. Kirkon sosiologiseen tarkasteluun kuuluu myös todeta, että historian valossa kirkon tärkeimpänä menestymisen takeena ja elinehtona on tradition siirtyminen sukupolvelta toiselle. Tässä kohdin etenkin kotien ja uskonnonopetuksen merkitys on korostunut. Tutkimuksen kannalta tärkeä sosiologinen näkökulma ja merkitys ovat yhteiskunnan sekularisoituminen sekä korostuneet eturistiriidat. Tämä on vaikuttanut myös asenteisiin kirkkoon ja sen edustamiin arvoihin. Taloudellisia ja poliittisia eturistiriitoja on syntynyt vastakkainasettelusta. Tämä on vaikuttanut myös kirkon asemaan ja asennoitumiseen.

kastelun valossa on vaikea havaita, kumpi oli ensin "muna vai kana" eli kumpi muuttui ensin, yhteiskunta vai kirkkoa koskeva lainsäädäntö.[103]

Kun tutkimuksen tarkoituksena on myös selvittää, mitä yhteiskunnan ja kirkon muuttuminen vuodesta 1869 kirkkolakijärjestelmän syntymisen ja uuden vuosituhannen vaihtumisen välillä merkitsee de lege ferenda, syntyy väistämättä kysymys, voidaanko kirkkolakijärjestelmää pitää niin ajattomana, ettei sen sääntelykohteen muuttuminen aiheuta järjestelmän muuttamisen tarpeita. Tältä osin tutkimukseen liittyy mm. kansankirkon dikotominen sääntelymalli, jolla *pyritään hermeneuttisesti kuvaamaan* kirkkolain säätämiseen vaikuttavia tekijöitä kirkon jäsenten, papiston, muiden työntekijöiden ja luottamushenkilöiden asennoitumisessa kirkkoa koskeviin säännöksiin ja kirkon ylipositiiviseen perustaan. Mallin mukaan on mahdollista tarkastella mm. sitoutuneisuuden muuttumista eri kirkkolakien säännöksiin sekä vertailla asennoitumiseroja Suomen ja Ruotsin kansankirkkojen kesken. Mallilla pyritään havainnollistamaan kansankirkon dualistista luonnetta sekä tämän dualistisuuden vaikutusta kirkkoa koskevaan positiiviseen oikeuteen.[104] Sääntelymalli osoittaa *kansankirkossa asenteellisessa sitoutumisessa tapahtuneita muutoksia* vuoden 1869 kirkkolain ja vuonna 2002 voimassa olevan kirkkolakien välillä sekä tarkastelee Ruotsin kirkkoa kansankirkon luonteeseen kuuluvien uskonyhteisön ja sosiologisen yhteisön diskursion avulla muuttuneessa kirkollisessa vaiheessa. Tarkasteltavina ovat kirkon jäsenten, papiston, luottamushenkilöiden ja kirkon muiden työntekijöiden primääriintressit kansankirkon sääntelyperusteiden suhteen. Mallin mukaisessa tarkastelussa kirjoittajan harkintaan pohjautuvat sitoutumista kuvaavien kertointen lukuarvot 0–5 ovat luonteeltaan suuntaa-antavia, eivätkä perustu mittaustuloksiin. Luvut ovat tarkoitetut vain *hermeneuttiseksi apuvälineeksi* kansankirkon olemuksen dikotomisuuden sääntelyyn vaikutuksen käsittämiseksi. Mielenkiinto kohdistuu muuttuneissa vaiheissa siihen, mitä asteikolla 0–5 eri ryhmissä koetaan primaarisyysasteeksi eri normilajien osalta. Tällöin kirkon normiksi on arvioitu myös kirkon ylipositiiviset lähtökohdat: Raamattu ja siihen viittaava kirkon tunnustus.

---

[103] Jaksossa 3.3.1 käsitettä valtio tarkastellaan hieman eri näkökulmasta: enemmän suvereenisuudesta ja vallankäytöstä käsin, ei niinkään uskonnonvapauden näkökulmasta, mikä oli Brotheruksen valtion käsitteen tarkastelukulma. Vrt. myös Eliotin (1947 s. 8) neutraalin valtion tarkastelua. Mainittu ruotsinkielinen kirja on tehty T.S. Eliotin maaliskuussa 1939 kolmen Cambridgessa pitämän esitelmän kootusta alkuperäisestä käsikirjoituksesta (The idea of christian society).

[104] Tutkimuksen kansankirkon hallinnon dikotominen sääntelymalli, liite 1. Kysymys on osaltaan myös eräällä tavoin tulkintahermeneutiikan ja empiiristen menetelmien yhteensovittamisesta. Sääntelymallin sisältämää hypoteesia näyttäisi tukevan argumentaationa myös tuore kyselytutkimus (KT 22.10.2001), jonka mukaan etenkin kirkon nuoren papiston sitoutuminen on heikkoa kirkon työhön. Alle 40 vuotiaista papeista tutkimuksen mukaan jopa noin 41 % harkitsee eri syistä työnantajan vaihtamista. Ks. mm. Kyrkpressen nr. 44/2001 s. 6, tutkija Kati Niemelän haastattelu. Ks. Husa – Mutanen – Pohjolainen T. (2001 s. 14–16) oikeussosiologian tehtävistä ja kokemusperäisistä metodeista verrattuna oikeusfilosofiseen käsittelytapaan.

Tutkimukseen liittyvän kansankirkon dikotomisen sääntelymallin ideana on pyrkiä olemaan eräänlainen "taulukkoperformanssi" siitä, miten yhteiskunta on 1920-luvun jälkeen muuttunut tunnustuksettomasta valtiosta joksikin muuksi "jälkitunnustuksettomaksi", monikulttuuriseksi, hyvinvointivaltioksi tai sekulaariseksi ja miten tämä näkyy tai sen tulisi näkyä kirkkoa koskevassa lainsäädäntöjärjestelmässä sekä sen tuottamassa kirkon omassa laissa. Tässä tarkastelussa käytetään myös Ruotsin kirkkoa esimerkkinä siitä, mitä yhteiskunnan muuttuminen on vaikuttanut kirkkoon. Ruotsin kirkollista tilannetta tarkasteltaessa näkyy selkeämmin kuin Suomen kirkossa, miten yhteiskunnan muuttuminen on vaikuttanut voimakkaasti kirkon muuttumiseen kansankirkon dikotomisessa kokonaisuudessa sen sosiologisen yhteisön ominaisuutta korostaen.[105]

Klamia lainaten voisi näkökulmaeroa kirkkolain yksittäisten säännösten ja kirkkolakijärjestelmän välillä luonnehtia mikro- ja makrotason näkökulmaeroksi.[106] Nämä eri näkökulmat ovat tarpeen tutkimuksessa. Tarkasteltaessa kysymystä vuoden 1869 kirkkolakijärjestelmän soveltuvuudesta nykyisessä yhteiskunnallisessa todellisuudessa on otettava huomioon myös kirkko ja valtio-suhteiden ja uskonnonvapauden laajentumisen lisäksi eri yhteiskunnallisten tilanteiden ja uskonnollisten käsitysten muuttumisen vaikutukset. Brotheruksen ajatuskulkua jatkaen on mielenkiinnon kohteena erityisesti, onko kirkkolakijärjestelmän syntyessä ollut kristillinen valtio muuntunut sitä seuranneen tunnustuksettoman valtion kauden jälkeiseen vaiheeseen.[107] Tällöin saattaisi olla tarvetta

[105] Myös hyvinvointivaltio voi muuttua sekulaariseksi kirkon edustamiin arvoihin nähden – edellyttäen, että kirkko ei itse sekularisoidu. Tarkasteltaessa yhteisön sekulaarisuutta (tai "hyvinvointiominaisuutta") on relaatiossa kansankirkko-valtio otettava huomioon sekin, että kansankirkko voi menettää kirkko-ominaisuutensa (teologisen määrittelyn mukaan) myös itse sekularisoitumalla, mikä voi ilmetä myös esim. kirkon muuttumisena "pelkäksi hyvinvointikirkoksi", jolla ei välttämättä olisi kirkon teologisen olemuksen luonnetta. SVT:n teksti-TV 27.10.2001 mukaan Göteborg Posten- lehden haastattelutulos:"Vana och tradition vara med i kyrkan. Bara 8 % anger Gud som direkt orsak till medlemskapet". Heinon (1997 s. 19) mukaan suomalaisista v. 1996 45 % piti itseään uskovina, jopa 73 % uskoi Jumalaan. Heinon mukaan osa Jumalaan uskovista uskoo toisin kuin kirkko opettaa (ekologisen virtauksen mukana voimistunut panteismi, uusplatonisuus, okkultistien Absoluutti, ekofilosofia, New Age, radikaalifeminismi, uuspakanuus ja Äiti Maa, jumalattaret, uusi planetaarinen tietoisuus, Gaia jne.).

[106] Klami 1977 s. 21.

[107] Brotherus 1923, s. 211 mukaan se, että "oikeauskoisesta" valtiosta tuli "kristillinen", johtui lähinnä "muuttuneesta käsityksestä siitä, mikä uskonnolle oli ominaista". Kristillisessä valtiossa ei puhdasoppisuudelle pantu enää samaa painoa kuin aikaisemmin. Muutos kristilliseksi valtioksi oli seurausta siitä, että alettiin käsittää uskonnollisten arvojen olevan laadultaan "sisällisiä". Schaumanin kirkkolakireformin yhtenä perusprinsiippinä oli nimenomaan valtiosidonnaisuuden vähentämisen lisäksi vapauden lisääminen, koska sen katsottiin edistävän uskomisen asiaakin. Tästä tarkemmin mm. Pirinen 1985 s. 115, Kansanaho 1976 s. 43 ja 1954 s. 275 sekä Heilimo 1958 s. 53. Brotheruksen tarkastelussa valtion ja kirkon uskontunnustuksen välisen suhteen kannalta voidaan historiallisesti vaiheet jakaa kolmeen jaksoon: oikeauskoinen valtio (uskonpuhdistuksesta vuoden 1869 KL:iin), kristillinen valtio (Schaumanin kirkkolaista 1869 vuoden 1922 uskonnonvapauslain säätämiseen) ja tunnustukseton valtio (vuoden 1922 uskonnonvapauslain säätämisestä). Tässä tutkimuksessa erityinen mielenkiinto kohdistuu tämän Brotheruksen kolmijakoisen tarkaste-

harkita kirkkolakijärjestelmän muuttamista uudessa uskontopoliittisessa tilanteessa. Tutkimuksessa edetään Brotheruksen tarkasteluvaiheiden ohi niin, että tarkoituksena on tarkastella kirkkolakijärjestelmää tunnustuksettoman valtion jälkeisessä sekulaari- ja hyvinvointivaltiossa ja sen modernin oikeuden ns. kypsässä oikeudessa.[108]

Haettaessa ja luotaessa metodia ja sen avulla doktriinia kirkkohallinto-oikeudelliseen tutkimukseen voidaan jopa jonkinlaisina metodinomaisina apuvälineinäkin pitää *kansankirkkokäsitteen* lisäksi kirkkolainsäädännön *ylipositiivisen oikeuden perustan ristiriidattomuuden arvioimista* suhteessa kirkkolakijärjestelmän tuottamaan positiiviseen kirkkolakiin. Kirkon ylipositiivisesta oikeusperustasta aiheutuu juuri kirkolle ominaisten entiteettien sääntelyn tarve.[109] Kirkkolakijärjestelmän tarkastelun eräänlaisena mittarina voidaan siten pitää myös näiden kirkolle ominaisten entiteettien esiintymistä kirkon elämässä ja siitä seuraavaa erityisten säännösten tarvetta sekä niiden edellyttämää mahdollista erityistä oikeusjärjestelmää.

Tarkastelutavan määrittelyn kannalta on tärkeätä havaita jossakin määrin pyrkimystä liittää kirkkohallinto-oikeudelliseenkin systeemipuuhun teologisen tieteen puolelta istukkaita. Tutkimuksessa on otettava myös riittävästi huomioon se, että "teologisessa ilmapiirissä" syntyneiden säännösten on yleisessä hallinto-oikeusjärjestelmässä toimittava yhdessä sellaisten oikeussäännösten kanssa, joiden syntymiseen ja sisältöön teologiset näkökohdat eivät ole vaikuttaneet.

Kriittisen oikeuspositivismin teoriaan liittyy huolimatta sen näennäisestä pidättyväisestä suhtautumisesta luonnonoikeuteen useita kirkko-oikeuden kannalta mielenkiintoisia liittymäkohtia.[110] Kypsän, modernin yhteiskunnan oikeusjärjestyksille ominaiset ilmiöt, mm. kansalaistottelemattomuus, sisältää mielenkiintoisia vertailukohtia esim. kirkon hallinnossa eräissä tilanteissa ilmenevään

---

lunäkökulman täydentämiseen neli- tai viisijakoiseksi myöhemmän yhteiskunnan kehitysvaiheiden mukaan. Ks. myös tutkimuksen jakso 3.3.1 (Valtion käsitteen määrittely). Tutkimuksessa pidetään kuitenkin moniarvoisen hyvinvointivaltion käsitettä parempana kuvaamaan yhteiskunnan ja kirkon välisiä suhteita sekä valtiota kuin Brotherukselta peräisin olevaa termiä tunnustukseton valtio. Tutkimuksen kannalta vielä moniarvoista hyvinvointivaltiota parempana modernia valtiota kuvaavana on pidettävä *sekulaarivaltiota*, jonka näennäisestä välinpitämättömyydestä kirkolle keskeisistä arvoista voi olla seurauksena yhteiskunta-arvoja, jotka vallitsevina vaikuttavat yhteiskunnan suojaamina kirkon asemaan ja tehtävän toteuttamiseen negatiivisemmin kuin aikaisemmat uskonnonvapauden näkökulmasta luonnehditut valtiotyypit. Sekulaarivaltio voi synnyttää "sekulaarisuussuotuisissa olosuhteissa" päinvastaisista pyrkimyksistä huolimatta yhteiskuntauskonnoksi luonnehdittavissa olevan ideologian, jossa kirkko voi joutua vieraiden yhteiskuntavaltaa pitävien ideologioiden palvelijaksi.

[108] Tuori 2000a s. 5.

[109] Tässä entiteetillä tarkoitetaan kirkon järjestysmuodon perusteella kirkolle tyypillisiä ja välttämättömiä käsitteitä ja "mikrotason instituutioita", kuten pappisvirka, yhteinen (= yleinen, hengellinen, maallikoiden) pappeus, kirkon toimitukset, sakramentit, kirkkokuri jne.

[110] Tuori 2000a mm. s. 23, s. 246.

"omantunnon arkuuteen". Edelleen omaantuntoon vetoamista on mahdollista tarkastella Tuorin teorian oikeuden tasojen, mm. oikeuden syvärakenteen näkökulmasta. Tällöin kirkon normistoa voidaan tarkastella uudesta ulottuvuudesta, jolla on yhtymäkohtia kirkon järjestysmuodon perustaan ja sen pohjalta konkretisoituvaan tai siihen yhteydessä olevaan kirkon "hengelliseen normistoon".

Kun kirkkohallinto-oikeudellista tutkimustyötä ei juurikaan ole ollut, tutkimustyön on rakennuttava pitkälti yleisen hallinto-oikeudellisen tutkimustyön perustalle ja sen teorioiden (yleisten oppien) varaan. Tällöin oikeudellista mielenkiintoa itse kirkkolain luonteen lisäksi sisältävät nimenomaan kirkkolain ja yleisten hallinnollisten lakien keskinäinen soveltaminen, yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden sekä eurooppalaisen hallinto-oikeuden ja ihmis- ja muiden perusoikeudellisten normien soveltaminen kirkon hallinnossa.

Lähdemateriaalina on kirkko-oikeudesta ja kirkosta julkaistu kirjallisuus, muu kirjallinen materiaali, artikkelit tms. Kirkkolain säätämisessä kirkolliskokouskäsittely muodostaa keskeisen vaiheen. Kirkkolain valmistelutyössä on käytetty kirkkolakikomiteoita. Kirkolliskokouksen valiokuntien mietinnöissä on ehdotukset kirkolliskokouksen päätöksenteon pohjaksi. Komiteoiden ja valiokuntien mietinnöt ovat siten tärkeätä lainvalmisteluaineistoa, jotka ilmentävät osaltaan ns. kirkkolainsäätäjän tahtoa. Kun kirkkolaki valmistuakseen edellyttää myös normaalin lainvalmistelutyön (opetus)ministeriössä ja eduskunnassa valiokuntakäsittelyineen, nämäkin valmistelutyöt ovat käytettävissä laintulkinnan apuna. Käytännössä kirkkolain materiaalinen sisältö tulee faktisesti määritellyksi jo kirkolliskokouskäsittelyn yhteydessä johtuen kirkkolain erityisestä käsittelyjärjestyksestä. Tämän vuoksi kirkolliskokouksen päätöksentekoon liittyvillä kirkkolakia koskevilla valmisteluasiakirjoilla voisi katsoa olevan normaalin lainvalmistelutyön asiakirjoja merkittävämpi painoarvo oikeuslähteinä.[111]

Hallintolainkäyttöratkaisuista on esimerkeiksi otettu joitakin KHO:ssa vuosittain tehdyistä muutamasta kymmenestä kirkollisia valituksia koskevista ratkaisuista sekä kaikkien tuomiokapitulien sellaiset päätökset, joista ei ole valitettu KHO:een. Tästä aineistosta on saatu tutkimuksen selvitysaineistoon materiaalia. Kun tutkimuksen tarkoituksena ei ole varsinaisesti selvittää kaikkien kirkollisten valitusten tai erilaisten hallinnollisten menettelyjen tuloksena syntyneitä päätöksiä muuten kuin kirkkolakijärjestelmän kannalta, ei tutkimus ole vaatinut kaikkien tällaisten ratkaisujen aineellisen sisällön analysointia.

Tutkimuksen luvussa 3 tarkastellaan yhteiskuntaa ja sen oikeusperustaa. Luvussa 4 tarkastelukulma muuttuu kirkkoa koskevan lainsäädännön ja muiden oikeudellisten normien tarkasteluksi reformaatiosta nykyhetkeen. Viidennessä luvussa tutkimuksen kohteena on kirkkolain normien omaleimaisuus eli tarve

[111] Ks. kirkkohallinto-oikeuden lähteistä jaksossa 3.3.2.

erityiseen lakijärjestelmään. Luvun 6 tarkastelussa on kirkkolakijärjestelmän muuntuminen schaumanilaisesta vuoden 1869 kirkkolaista nykymuotoiseen järjestelmään. Viimeisessä luvussa tehdään johtopäätöksiä tutkimuksen aikaisemman selvityksen ja sen liitemateriaalin pohjalta.

2.5 TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMASTA

Tutkimus on hallinto-oikeudellinen. Sen keskeisenä tarkastelunäkökulmana on kirkkolain tutkiminen varsinaisesti hallinto-oikeudellisena lakina ottaen kuitenkin huomioon kirkkolain luonne kirkon järjestysmuotoa koskevana säädöksenä. Kirkkolakijärjestelmän tutkimisessa teologinen/oikeusteologinen tarkastelu jää näkökulmana tässä tutkimuksessa taka-alalle, lähinnä viitekehykseen. Kirkko ei ole pelkkää teologiaa. Se on myös hallinnollinen ilmiö. Onkin todettava, ettei jo aikaisemmin harrastettu valtiosääntöoikeudellinen kirkkolainsäädännön tarkastelu ole kovinkaan kaukana hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Kirkkolakijärjestelmän syntymisen historiakin asettuu 1800-luvun legalismin kauteen. Venäjän vallan alaisuudessa lain noudattamisen korostamisessa tulivat esiin myös valtiosääntöoikeudelliset korostukset.[112] Kirkon valtiosääntöoikeudellisen aseman tarkastelusta ei siten ole suurta siirtymää sen organisaatioiden hallinto-oikeudelliseen tarkasteluun.

Tutkittaessa oikeusjärjestyksen osaa, jonka kirkollishallinto säädöksineen muodostaa, joudutaan Aarnion esittämän klassisen oikeudellisen ajattelun perusasetelman eteen. Havainnoidako järjestelmää sen ulkopuolisena tarkkailijana vai siinä toimivan henkilön tavoin? Vai onko tutkijan rooli jokin muu?[113] Havainnoitsijan oikean aseman ja toimivan analyyttisen mallin löytämisen vaikeus korostuu, kun tutkimuksen tekijä on itse tutkimansa hallintojärjestelmän kaikilla tasoilla ollut soveltamassa tutkittavia normeja ja ollut laatimassa pitkähkön ajanjakson lain aineellista sisältöä kirkolliskokouksessa osallistumalla tällöin myös useiden keskeisten kirkkoa koskevien asioiden käsittelyyn.[114] Toisaalta monita-

---

[112] Mm. Kulla (1999 s. 541) viittaa autonomian ajan oikeustaistelun vastapareihin legalismi-myöntyväisyys (pragmatismi). Saksalaisesta valtio-oikeudellisesta positivismista vaikutteita saanut Ståhlberg (1913 s. 4) määritteli oikeusvaltion perustuslailliseksi valtioksi, jossa hallintotoiminnan tulee pysyä lain rajoissa. Tuori (1999 s. 531) pitääkin Ståhlbergin vuonna 1913 ilmestynyttä teosta uuden tieteenalan (hallinto-oikeus) merkkipaaluna ja valtio-oikeudesta eriytymisessä tärkeänä käsitteen oikeusvaltio muodostumista keskeiseksi.

[113] Aarnio 1971 s. 2–3.

[114] Tutkijaposition selventämiseksi todetaan tässä kohdin kirjoittajan toimiminen mm. kirkollisko-kousedustajana v. 1982–1992, kirkkohallituksen/kirkon sopimusvaltuuskunnan esittelijänä kirkon virka- ja työehtojärjestelmän syntyessä, Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulin jäsenenä ja lakimiesasessorina v.1975–1983 ja 1991– (osallistuen joidenkin tutkimuksessa mainittujen päätösten valmisteluun ja ratkaisemiseen), Helsingin seurakuntayhtymän lakimiehenä (v. 1983–1989), ope-

hoinen säädösten ja säännöstöjen havainnointi voi antaa mahdollisuuden niiden neutraalimpaan tarkasteluun, joskin havainnoitsijan oma tausta voi kulminoitua vaikeaksi punnitsemiseksi tutkimisen rehellisyyden velvoittaessa valaisemaan myös aineiston taustoja ja epämieluisia näkökohtia tai vääristymiä. Tosin Aarniokin on viitannut Hartin havainnoitsijan rajattuun kykyyn tehdä havaintoja.[115]

Hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa ei voida tutkia kirkon teologian oikeellisuutta. Juridisessa tarkastelussa voidaan viitata kirkon ylipositiiviseen oikeusperustaan – siihen, että sellainen on olemassa sekä sen säätämiseen kirkon positiivisessa oikeudessa legitiimiksi oikeudeksi. Mutta mikä tämän ylipositiivisen oikeusperustan tarkempi sisältö tai tulkinta on – se on jätettävä edelleenkin teologien selvitysten ja diskurssien varaan. Mutta hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa selvitystyö voi osoittaa juridisia ongelmia, jotka perimmältään voivat aiheutua kirkon toiminnassa olevista ongelmista, myös teologisista. Kirkossa sen oman arvoperustaan nähden ristiriitainen toiminta voi esim. johtaa perusoikeuksien ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden rikkomiseen sekä myös muutoin positiivisen oikeuden vastaisuuteen. Toisaalta joissakin tilanteissa myös kirkon pitäytyminen omaan arvopohjaansa voi aiheuttaa jännitettä suhteessa yhteiskunnan normeihin.

---

tusministeriön hallitussihteerin viran hoitajana kirkollisten asioiden esittelijänä valtioneuvostossa (v. 1980–1982). Tutkimuksen tekijä on myös osallistunut tuomiokapitulin valtion palkkaamana virkamiehenä v. 1995–1996 pohjoismaiseen valtion virkamiesvaihtoon tutustuen kirkollishallintoihin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

[115] Aarnio 1975 s. 17 mukaiset havainnot: 1) todeta käyttäytymisen säännönmukaisuuksia, 2) panna merkille säännönmukaisia sanktioita normeista poikettaessa ja 3) rekisteröidä oikeusnormien tosiasiallisen hyväksymisen.

3 Kirkon ja valtion välisten suhteiden lähtökohtien ja niihin liittyvien käsitteiden selvittäminen

3.1 KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄN LÄHTÖKOHDAT POSITIIVISENA HALLINTOLAINSÄÄDÄNTÖNÄ

Kirkkolaki positiiviseen oikeuteen kuuluvana säädöksenä sisältää säännöksiä, jotka kirkosta lähtöisin olevina ovat luonteeltaan moninaisia "kirkon omia asioita".[116] Kirkkolain säännökset eivät siten ole luonteeltaan vain organisaatiota tai puhtaasti hallintoa koskevia, vaan ne ovat olleet luonteeltaan myös normeja, joilla on säännelty kirkollista toimintaa ja sen toteuttamiseksi tarpeellista hallintoa.[117]

Tutkimuksessa kirkkolakijärjestelmää tarkasteltaessa on selvitetty myös voimassa olevan kirkkolain hallinto-oikeudellista luonnetta. Vaikka tutkimuksen lähtökohta siten on positiivisessa oikeudessa, itse valtiosääntöön rakentuva moniulotteinen järjestelmä on syntynyt lainsäädännössä aikaisemmin ja näkemys siitä muotoutunut ajan kuluessa. Kirkkolain tutkiminen vaatii siksi taustakseen selventävän viitekehyksen. Kirkon hallinnon tarkastelussa joudutaan jännitteeseen, jossa sekä organisaation että toiminnan on rakennuttava hengellisen yhteisön tarpeiden mukaan. Ollakseen julkisyhteisöhallintoa kirkon hallinto-organi-

---

[116] Ks. Leinon (2000 s. 67) kirkkolainsäädännön normien esimerkinomaisesta tyypittelystä: *"Regulatiivisia* (käskeviä, kieltäviä, sallivia) kirkon hallintoa koskevia normeja voidaan helposti löytää. Tällaisia säännöksiä ovat esim. KL 5:2 (Papin rippisalaisuus), 6:3 (Viranhaltijan vaitiolovelvollisuus), 6:7 (Asumisvelvollisuus), 6:8 (Eroamisvelvolvollisuus) ja 17:3 (Haudan hoitamisvelvoite).Tosiasioita luovia *konstitutiivisia* normeja on kirkon hallintoa koskevissa normeissa myös runsaasti.Näistä *kompetenssinormeja*, jotka esim. osoittavat kenellä tai millä on oikeus käyttää valtaoikeuksia, tai joilla annetaan kelpuutus tai rajoitetaan valtaoikeuksien käyttämistä. Esimerkkeinä tällaisista *organisaationormeista*, jotka määrittelevät toimivallan sisältöä ja laajutta ovat KL 9:1 (Kirkkovaltuuston päätösvalta ja sen siirtäminen), KL 10:1 (Kirkkoneuvoston tehtävät), 19:1 (Tuomiokapitulin tehtävät ja jäsenet) ja KJ 6:34 (Kirkkoherran tehtävät). *Menettelynormeista* esimerkkeinä voidaan mainita KL 5:3 (Menettely pappisvirasta eroamisesta tai harhaoppisen pappisvirasta erottamisesta), KL 19:6 (Menettelyä koskeva oikeusohje HMenL:n ja HLL:n säännösten noudattamisesta), KL 24:1 (Alistamismenettely). *Legaalimääritelmiä* ovat mm. kirkollisen rakennuksen käsitteen legalisointi (KL 14:2), kirkonkirjojen määrittely (KL 16:2), lehtorin määritelmä (KJ 6:35,3) ja kirkolliset juhlapäivät (KL 4:3)."

[117] KJKom 1979 s. 46:"Erityisesti hallinto vaatii suuressa määrin *oikeudellisesti sitovia toimintasäännöksiä*."

saatioon on kuitenkin sovellettava myös julkisen hallintonormittamisen pelisääntöjä. [118]

Luterilainen perusnäkemys kirkosta ja yhteiskunnasta pohjautuu regimenttijakoon hengellisen ja maallisen vallan kesken.[119] Tämä regimentteihin perustuva jako sulkee periaatteessa pois hengelliseltä tarkastelutavalta ylivallan tutkittaessa niinkin maallista käsitettä kuin hallinto.[120] Tosin mm. arkkipiispa Martti Simojoki on korostanut kirkon järjestysmuodon ja hallinnon yhteyttä seurakunnan hengelliseen elämään.[121] Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että hengellisen viran hoitajilla olisi jokin jumalalliseen järjestykseen perustuva parempi tieto siitä, miten yhteiskunta, kirkko tai niiden hallinnot olisi järjestettävä. Kun on kysymys kirkon hallinnosta, ollaan alueella, joka on maallisen regimentin maaperällä. Siellä ratkaisujen perusteena ensisijaisesti on järki. Samalla liikutaan myös organisaatiossa, joka toimittaa hengellisen regimentin tehtäviä. Tällöin ainoana ratkaisuperusteena saa olla usko.

Kirkkolaissa on uuden perustuslain 76 §:n mukaisesti säädetty evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolakia voidaan perustus-

---

[118] Heilimo (1967 s.13) viittaa Simojoen Kirkko ja nykyaika-kirjassa (1960 s. 57) esitettyyn kirkon oikeusjärjestyksen luonnehtimiseen. Simojoen mukaan hyvä järjestys on mm. "mielivallan kurissa pitäjä ja vapauden turva." Epäilemättä hyvällä järjestyksellä kirkon hallinnossa voidaan hallinto-oikeudellisesti ymmärrettyä pitää sellaista hyvän hallinnon mukaista järjestystä, jossa hallintoa ei ole alistettu katolisen kirkon mallin mukaisesti papiston ylijohtoon, mutta ei myöskään mielivaltaisesti hengellistetty "ylireformoidusti", vain hengellisesti ymmärretyksi hallinnoksi, "maallikkoteologiaksi", joka kuristavuudessaan voisi hyvinkin olla klerikalismiin verrattavissa.

[119] Regimenttiopin soveltaminen suoraviivaisesti kirkon hallintoon ei ole ongelmatonta. Regimenttiopin mukaiset "vastapoolit" ovat laki ja armo (järki ja ei-järki). Kirkon hallintoon sovellettuna ei ole mahdollista tulkita kirkollista toimintaa siten, että se edustaisi (vain) "ei-järkeä" ja hallinto (vain) "järkeä".

[120] Träskman (1993 s. 25) kiinnittää huomiota siihen, että Lutheriakin voisi pitää kirkko-oikeuden kannalta problemaattisena. Luther olisi Träskmanin mukaan ollut paitsi corpus iuris canonicia (roomalais-katolisen kirkon oikeus) vastaan myös ylipäätänsä kirkko-oikeutta vastaan. Tätä taustaa vasten Träskman asettaisi myös Rudolf Sohmin tunnetun (ja kiistellyn) vuodelta 1892 olevan lausuman, jonka mukaan kirkko-oikeus on ristiriidassa kirkon olemuksen kanssa. Vrt. esim. Arffmanin (1996 s. 306) mukaan historian näkökulmasta katsottuna modernin ajattelun pohjalta nouseva *moderni teologia* eroaa olennaisesti 1500-luvun luterilaisuudesta. Arffmanin mukaan luterilaisuuden luojat eivät erottaneet opetuksessaan ydintä ja toisarvoista sovellutusta samaan tapaan kuin moderni teologia pyrkii tekemään. Arffmanin mukaan Valentin Löscher (k. 1749) määritteli vanhaurskauttamisopin "opinkohdaksi, jonka varassa kirkko seisoo tai kaatuu".

[121] Simojoen (1958 s.104) mukaan voidaan todeta, että "Uuden Testamentin aikana seurakunta kokonaisuudessaan tehokkaasti osallistui yhteisten asioittensa hallintoon." Lisäksi Simojoen mukaan (s. 105) "kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevissa kysymyksissä tarvitaan henkilökohtaista uskoa Kristukseen aivan yhtä suuressa määrin kuin kaikessa muussakin kristillisessä elämässä." Sinänsä Simojoenkaan näkemyksellä henkilökohtaisen uskon tarpeesta kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevissa kysymyksissä ei ole ratkaistu paradoksia siitä, millä tavoin positiiviseen oikeuteen perustuva kirkko voisi ehdottomasti taata tämän edellytyksen täyttyvän. Simojoen toteamus ilmaisee jännitteen "kirkon kahden luonnon", "näkymättömän ja näkyvän kirkon" välillä, joka on lähtökohtaisesti teologinen kysymys, mutta voi aktualisoitua myös hallinto-oikeudelliseksi kysymykseksi esim. eriluonteisten normien soveltamisalaan liittyvinä.

lain mukaan siten pitää eritellen kirkon perustuslakina (järjestysmuoto) ja hallintolakina (hallinto). Kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetyn lain alaa on tarkasteltava myös voimassa olevan kirkkolain omasta määrittelystä käsin. Kirkolla on sen mukaan yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Kirkkolain sisällöstä suuri osa on säännöksiä, joita voidaan pitää hallinnollisina. Tosin järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat säännökset ovat kietoutuneina toisiinsa, joten niiden erittely tarkasti vain järjestysmuotoa tai hallintoa koskeviksi säännöksiksi on käytännössä mahdotonta. Tähän liittyy myös kysymys kirkon tunnustuksen ja järjestysmuodon välisestä suhteesta. Kirkkolain uudistamiskomitean mukaan kirkon oppi, sananjulistus ja toiminta perustuvat tunnustukseen.[122] Kirkon tunnustuksella on myös ohjaava merkitys kirkkolain ja sen nojalla annettujen säännösten tulkinnalle.[123] Määrittely käsitteille kirkon järjestysmuoto ja kirkon hallinto voidaan tehdä kirkon tunnustuksen, tehtävien ja toiminnan perusteella.[124] Tällöin on kuitenkin otettava huomioon käsitteiden määrittely- ja käyttöympäristö.

Ståhlbergin määrittelyn mukaan "kirkollishallinto on se hallinnollinen toiminta, jonka esineenä ovat uskonto-olot. Niitä varten on muodostunut uskonnollisia yhdyskuntia." Ståhlbergin mukaan kirkkohallinnon järjestysmuotoon kuuluvat mm. kirkon korkeimman kirkollishallituksen ja kirkon omia toimielimiä koskeva järjestys, joista on säädetty kirkkolaissa.[125] Yhteiskunnassa hallintoa koskevia säännöksiä ei toistaiseksi ole yhdessä yleisessä laissa, vaikka pyrkimys tähän suuntaan on ajankohtainen. Sen sijaan hallinnollisesta menettelystä on yleisenä lakina ollut voimassa vuoden 1983 alusta lukien hallintomenettelylaki (598/1982). Käsiteltäessä kirkon taikka seurakunnan tai seurakuntayhtymän hallintoasiaa on kuitenkin vasta kirkkolain (1054/1993) 25 luvun 5 §:n mukaan 1.1.1994 lukien ollut noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa säädetään, ellei kirkko-

---

[122] Ks. tarkemmin tästä problematiikasta myöhemmin jaksoissa 3.3.2 (Kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsitteiden selventäminen sekä kirkon järjestysmuodon suhde kirkon omaan ylipositiiviseen perustaan).

[123] Ukom I 1988 s. 9.

[124] KJKom (1979 s. 34) mukaan määritelmillä järjestysmuoto ja hallinto ei juridisessa kielenkäytössä ole "selvää ja yksiselitteistä sisältöä". Kirkkolain alaa määrittelevinä ne on komitean mielestä selvennettävä ja arvioitava kirkon tunnustuksen, tehtävien ja toiminnan näkökulmasta. Komitean työskentelyn seurauksena saattoi kuitenkin käydä tässä selventämispyrkimyksessä niin, että kirkon järjestysmuodon käsite menetti teologista selkeyttään. Vuoden 1993 kirkkolakireformissa käsitesekaannusta lisäsi kirkon järjestysmuotoon kuuluvien asioiden sääntely uudessa kirkkojärjestys nimisessä säädöksessä. *PeL 76 §:n lakitekstin ruotsinnos järjestysmuoto-sanasta, "organisation", viittaisi vähemmän teologiseen käsitteeseen kuin KJKom:n mietinnön käsite järjestysmuoto. Kirkon järjestysmuodon käsitteen oikeata merkityssisältöä ei ole otettu* käännöksessä huomioon.

[125] Ståhlberg 1931 s. 494 ja s. 516. Ståhlbergin tarkastelutavassa voisi kirkollisen käsiteparin "järjestysmuoto-hallinto" rinnalla olla vastaavuutta valtiollisella käsiteparilla "valtiosääntö-hallinto". Ståhlbergin määrittely on kirkon järjestysmuodon juridinen ilmaisu, josta ei ilmene kirkon järjestysmuodon yhteys kirkon ylipositiiviseen oikeusperustaan.

laista muuta johdu. Kirkkolain on ainakin muodollisessa tarkastelussa katsottava säilyttäneen asemansa kirkon hallintolakina HMenL:n säätämisen jälkeenkin, koska vuoden 1993 kirkkolaissa on nimenomaisesti säädetty kirkon hallinnossa sovellettavaksi hallintomenettelylakia, *jollei* kirkkolaista muuta johdu.[126]

Hallintomenettelylain voimassaoloaikana on saatu kokemuksia hallintomenettelykäytännöstä hallinnon eri aloilla. Yhteiskunnan kehittymisen myötä on kuitenkin syntynyt tarvetta entisestään lisätä yhdenmukaisuutta julkishallinnon eri sektorien hallintokäytäntöjen välillä. Hallintomenettelylaki on soveltamisalaltaan hallintomenettelyyn rajoittuessaan ja toissijaisuudestaan johtuen melko suppea. Hallinnosta on myös löytynyt uusia hallinnon aloja, jotka olisi saatava yleisen hallinnollisen sääntelyn piiriin. Hallintoa koskevan yleisen lain soveltamisala olisi saatava laajemmaksi, koska myös yksityistämisen ja yhtiöittämisen kautta hallintomenettelyn ulkopuolelle on siirtynyt välillistä julkista hallintoa.[127] Valtiollisen ja kunnallisen sektorin lisäksi tällainen laajeneminen saattaisi periaatteessa ulottaa vaikutustaan myös kirkon hallintoon.

Omat haasteensa sääntelyn kehittämiselle ovat tuoneet tietotekniikan kehittyminen ja Euroopan hallinto-oikeuden säännösten monipuolistuminen. Euroopan yhteisön oikeus edellyttää kansalliselta hallintotoiminnalta riittävää tehokkuutta EY-oikeuden toteutumisen varmistumiseksi. Uuden taustatekijän kirkon hallintoon ja elämään on myös luonut yhteisöoikeudellisten normien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus. *Yhteisöoikeus, acquis communautaire*, tuli osaksi Suomen kansallista oikeusjärjestystä Suomen liityttyä Euroopan unioniin. Tämä merkitsee yhteisöoikeuden toimeenpanossa sitä, että suomalaiset hallintoviranomaiset joutuvat panemaan täytäntöön yhteisön oikeutta.[128] Laajemminkin voidaan puhua myös *eurooppaoikeudesta*. Velvoittavuutta saavat tämän laajem-

---

[126] Ks. Leino 2000 s. 119–121 HMenL:n soveltamisesta kirkon hallinnossa sekä kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyvistä HMenL:n syrjäyttävistä säännöksistä.

[127] OLJ 4/1997 s. 13. Valmistelussa olevan hallintolain nimityksen voisi olettaa viittaavan eksklusiiviseen lakiin, joka sääntelisi kaikkea hallintoa ja joka siten voisi ulottua kirkkolain perustuslain mukaiseen kirkon hallintolainkin alaan. Luonteeltaan hallintolaista tullee sitä alaltaan suppeamman edeltäjän tavoin toissijainen säädös, joka syrjäytyy kirkkolain säännöksin.

[128] Schwarze-Laakso-Kuuttiniemi (1999 s. 17–28) mukaan yhteisöoikeudessa on omaksuttu jäsenvaltioiden yhteisestä oikeusperinteestä tai yhteisön tuomioistuimen käytännöstä peräisin olevia oikeusperiaatteita. Tällainen on esimerkiksi yhteisöoikeuden etusijaperiaate (supremacy, primacy). Käytännössä tästä voi seurata kansallisen normin soveltamatta jättäminen. Se tarkoittaa myös lex superior derogat legi inferiori – periaatteen eli yhteisöoikeuden normien etusijajärjestyksen toteutumista. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisu Costa v. ENEL (6/64) merkitsi yhteisöoikeuden aseman tunnustamista omana oikeusjärjestyksenä. Kansalliseen lainsäädäntöön nähden etusija on unionin primäärioikeudella, sekundäärioikeudella, yhteisön solmimilla sopimuksilla ja yhteisöoikeuden luomilla oikeusperiaatteilla. Jäsenvaltiot ovat sidottuja yhteisöoikeuteen ja valtio on myös vastuussa viranomaistoiminnasta yhteisöoikeutta toteutettaessa. Yhteisöoikeus voi näin tulla myös "kirkon oman oikeuden" edelle. Raition (1998a s. 42) mukaan eurooppaoikeuden tulkintavaikutus merkitsee, että kansallisen oikeuden [kirkkoakin koskevan] säännöksille on annettava eurooppaoikeuden kanssa yhteensopiva merkityssisältö.

man käsitteen mukaan tällöin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset.[129]

Yleisen hallintolain säätämisen tarve luo pohjaa selvitystyölle, olisiko myös kirkon oman hallintolain (kirkkolain) säätämisen perusteita, rakennetta tai sisältöä muutettava, jotta säännökset paremmin sopeutuisivat yhteiskunnan yleisten hallintoa koskevien säädösten kokonaisuuteen. Riippuen tulevan hallintolain soveltamisalasta ja sisällöstä voisi uusi hallintolaki kirkon hallinnon kannalta tarkasteltuna jopa lisätä hallinnonalan erityissääntelyn tarvetta. Yleisten hallinnollisten lakien kodifiointipyrkimyksellä yhdeksi hallintolaiksi sekä erityislainsäädännön vähentämispyrkimyksellä on vaikutuksensa kirkkolakiin, sen sisältöön ja asemaan kirkon hallintolakina.

3.2 USKONNONVAPAUTEEN JA ORTODOKSISTA USKOA TUNNUSTAVAN VÄESTÖN USKONNOLLISTEN OLOJEN JÄRJESTÄMISEEN LIITTYVÄT KYSYMYKSET

Ortodoksisen kirkkokunnan aseman järjestäminen maan vähemmistön kirkkona on liittynyt osana kirkkolakijärjestelmän synnyttämisestä alkaneeseen uskonnonvapauslainsäädännön laajentamista koskevaan prosessiin. Kirkkokuntaa koskevia järjestelyjä on sen vuoksi tarkasteltu tässä yhteydessä osana maan uskonnollisten olojen kehitystä kohti täydellisempää uskonnonvapautta.

3.2.1 Eriuskolaislaki – uskonnonvapauslain edeltäjä ja välittäjä autonomian ajasta itsenäisyyden aikaan siirryttäessä

Kun valtio pyrki 1700-luvulla demokratisoitumaan, näkyi kuitenkin samalla säännöksissä hierarkkisesti organisoitu kirkko. Vuoden 1735 uskontosäännössä annettiin harhaoppien hävittämisestä määräyksiä. Näin puhdasoppisuuden ajan

---

[129] Mäenpään (2001 s. 9–11) määrittelyn mukaan *eurooppaoikeuteen* kuuluu EU-oikeuden lisäksi Euroopan neuvoston piirissä muodostunut oikeus. Eurooppaoikeuden keskeisen lohkon puolestaan muodostavat Euroopan neuvoston oikeus, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus. EIS:n määrittelemät ihmisoikeudet ovat tulleet myös sisällytetyiksi EU-oikeuteenkin, sen yleisinä periaatteina. Mäenpää luonnehtii eurooppaoikeuden alaa myös " kolmannen pilarin" kautta: "Euroopan unionissa on EY:n ohella kaksi muuta toiminnallista lohkoa tai pilaria: yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa." Ks. myös Husa ym. 2001, s. 44 eurooppaoikeuden määrittelyä. (EU:n piirissä muodostunut ns. yhteisöoikeus, Community Law – jaetaan tavallisesti primääriin ja sekundääriin eli johdettuun eurooppaoikeuteen). Raitio (1998b s.17) pitää tärkeinä lähtökohtina korostaa eurooppaoikeuden oikeuslähdeoppia (jakaantuu kirjoitetun primaari- ja sekundaarinormiston lisäksi myös EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön). Raition mukaan induktiivisen päättelyn avulla on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä selvitettävissä eurooppaoikeudellisten johtavien oikeusperiaatteiden merkityssisältö.

valtio ja siinä kirkko elivät taitekohdassa, kun samaan aikaan toisaalta uskonnonvapauden ajan alku oli käsillä. Vuoden 1724 säännös salli reformoidun kirkon jäsenille oikeuden omaan jumalanpalvelukseen. Vähitellen oikeudet laajenivat. Vuonna 1741 myönnettiin reformoidun ja anglikaanisen kirkon jäsenille uskonnonvapaus ja kansalaisoikeudet ja vuonna 1781 kaikki kristillistä uskoa tunnustavat ulkomaalaiset saivat oikeuden uskonnonharjoitukseen. Juutalaiset saivat vuonna 1782 alueellisesti rajoitetun uskonnonvapauden, mikä aiheutti tulkintaongelmia autonomisessa Suomessa, kun säännösten mukaiset juutalaisten uskonnonvapauteen kuuluvat kaupungit jäivät kaikki Ruotsin valtakunnan alueelle.

Luterilaisen kirkon piirissä sallittiin vuoden 1869 kirkkolain mukaan vapaampi uskonnon harjoittaminen. Kysymys ei ollut kuitenkaan vielä varsinaisesta uskonnonvapaudesta.[130] Laki eriuskolaisista vuodelta 1889 toi ennen uskonnonvapauslain säätämistä lisää vapautta yhteiskunnan uskonto-oloihin ja toimi lainsäädännöllistä uskonnonvapautta valmisteltaessa välikauden lainsäädäntönä. Myös asetusteitse pyrittiin tuomaan helpotusta yhteiskunnan uskonnollisiin oloihin.[131] Uskonnonvapauteen nähden vuoden 1869 kirkkolaki oli edistyksellisempi kuin Suomen Suuriruhtinaskunnassa voimassa ollut perustuslaki, joka periaatteessa vaati evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuulumista. Kirkkolaki salli eroamisen kirkosta. Kun uskonnonvapauslainsäädäntöä ei ollut mahdollista saada voimaan samaan aikaan kuin uusi kirkkolaki säädettiin, jouduttiin toimimaan

---

[130] Voisi myös sanoa, ettei kysymys ollut vielä uskonnonvapaudesta ollenkaan. Vuoden 1869 KL edellytti kirkosta eroavan olevan "harhaoppinen". Laissa sallittiin evankelis-luterilaisen opin lisäksi muunkinlaisen opin tunnustaminen, mutta ei uskonnottomuutta. Ks. tästä esim. Heilimo 1958 s. 82. Heilimo tulkitsee suppeasti lain 6 §:n mukaista "kirkkoyhdyskunta"-käsitettä (tai alkuperäisen käännöksen "uskokunta") niin, että se tarkoitti (vain) laillisesti järjestäytyneitä uskonnollisia yhdyskuntia eli käytännössä vain kristillisiä uskonyhdyskuntia. Ennen eriuskolaislakia ei voitu myöskään säätää kirkosta eroamisesta ja toiseen liittymisestä. Luterilaisen kirkon taholta ei siitä eroamista estetty ja valtiokin sen salli, koska kirkkolaissa oli tämä yleinen säännös. Ibid. s. 87.

[131] Kirkko ja valtio-komitea (1977 s. 19) totesi, että vuoden 1889 eriuskolaislain mukaan *protestanttiset* Raamattuun ja apostoliseen uskontunnustukseen perustuvat eriuskolaisseurakunnat saattoivat järjestäytyä omiksi kirkkoyhdyskunniksi. Uskonnonvapaus oli siten verraten rajattua. Luterilaisesta kirkosta *eroaminen* edellytti lisäksi 21 vuoden ikää sekä suoritettua [sic] rippikoulua. Ortodoksien eroaminen omasta kirkkokunnastaan ei ollut mahdollista. Oman kirkkoyhdyskunnan perustaminen tuli käytännössä mahdolliseksi baptisti- ja metodistiyhdyskunnille, jotka järjestäytyivät uskonnollisiksi yhdyskunniksi vuonna 1891. Komitea toteaa (s.19) eriuskolaislain tuottaneen pettymystä rajoittuneisuudessaan mm. vapaakirkolliselle liikkeelle, vapaamielisille ja ehkä eniten "naturalismiin taipuvaisille 1880-luvun radikaaleille, jotka purkivat tyytymättömyyttään avoimena kirkon- ja kristinuskonvastaisuutena". Samanaikaisesti annettiin myös asetus, joka mahdollisti "kristittyä uskonoppia" tunnustavien (eli luterilaista oppia avarammin) kaikille Suomen kansalaisille oikeuden toimia virka- ja palvelusmiehenä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Suuri epäsuhta todellisuuden ja lainsäädännön välillä muodosti tulppaa myös kirkolliselle vihkimiselle, joka oli ainoa avioliiton solmimisen muoto. Luterilainen kirkko edellytti vihkimisessä ehtoollisella käymistä, mikä kirkosta vieraantuneille oli vaikeaksi koettu edellytys.

väliaikaisin uskonnonvapautta koskevin järjestelyin. Eriuskolaislaki saatiin aikaan vasta noin 20 vuotta kirkkolain säätämisen jälkeen ja se rajoittui vain niihin kristittyihin uskontokuntiin Suomessa, jotka edustivat muuta protestanttista uskonoppia kuin evankelis-luterilaisuutta.

Vuoden 1869 kirkkolain tultua voimaan Brotheruksen mielestä uskontolainsäädännön keskeinen tehtävä oli sen yhteiskunnallisen lain aukon täyttäminen, joka oli olemassa ennen kuin kirkkolain 6 §:n mukainen kirkon jäsenen oikeus erota kirkosta saattoi tehokkaasti toteutua.[132] Kirkkolaki tosin salli kirkosta eroamisen, mutta muu yhteiskunnallinen lainsäädäntö ei vielä tätä mahdollisuutta tuntenut. Eriuskolaislaki annettiin vasta 11.11.1889. Viivästyksen Brotherus arvelee johtuneen kreikkalais-katolilaisia koskevan uskonnollisen kääntymiskiellon ongelmallisuudesta ja siitä, että kirkosta eroamispykälää pidettiin liian liberaalisena otettavaksi säännöksenä yleiseen yhteiskunnalliseen lakiin.[133]

3.2.2 Suomen ortodoksisen kirkkokunnan asema ja sitä koskevat säännökset

Kristillisiä vaikutteita on ilmeisesti tullut Suomeen jo ennen Ruotsista tehtyjä katolisen kirkon ristiretkiä. Karjalaisten Venäjälle ja Bysanttiin tekemät kauppamatkat ovat ilmeisesti tuoneet kristinuskon vaikutteita Karjalaan. Munkki Sergei perusti Valamon luostarin Laatokan saarelle arvioiden mukaan jo 1100- tai 1200-luvulla. Ortodoksisuus vakiintui vähitellen karjalaisen väestön uskonnoksi. Edes "1600-luvun luterilaistamispolitiikka" ei saanut aikaan huomattavaa siirtymistä luterilaisuuteen.[134] Suomenkielisiä jumalanpalveluksia alettiin vaatia slaavilaisen kirkkokielen sijasta. Vuonna 1892 Suomen ortodoksiset seurakunnat erotettiin Pietarin hiippakunnasta itsenäiseksi hiippakunnaksi. Brotherus on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kreikkalais-katolinen kirkko voinut sanan varsinaisessa merkityksessä Suomessa tulla valtiokirkoksi sisäisen rakenteensa takia.[135] "Vaikka kreikkalais-katolisen kirkon asemassa tosiasiallisesti oli piirteitä, jotka muistuttivat valtiokirkon asemaa, ei se" Brotheruksen mukaan, "missään tapauk-

---

[132] Brotherus 1923 s. 190.

[133] Ibid. s. 193.

[134] Piiroinen 1991 s. 9. Ortodokseja Suomessa on noin 56.400 henkeä eli runsas 1 % koko maan väestöstä.

[135] Brotherus 1923 s. 92. Venäjän pyhällä synodilla oli Suomen rajojen ulkopuolella hengellinen valta kirkossa. Brotheruksen mukaan Venäjän keisarilla tuli olemaan kahdenlainen asema Suomen kreikkalaiskatolisten seurakuntien suhteen. Hän oli koko kreikkalais-katolisen kirkon, myös Suomessa olevien seurakuntien, päämies. Hänellä oli myös Suomen suuriruhtinaana valta niillä aloilla, joihin Suomen lainsäädäntö ulottui, valta seurakuntia koskevissa asioissa. Brotheruksen käsitykset ovat tältä osin aikasidonnaisia. Myöskään Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa ei varsinaisesti ole pidetty valtiokirkkona. Vrt. jakso 3.3.1.

sessa oikeudellisesti so. Suomen perustuslakien mukaan, ole ollut valtiokirkkona maassamme".[136]

Autonomia-autokefaalisuus

Suomen ortodoksinen kirkkokunta on "maailman pohjoisin ortodoksinen kirkkokunta, autonominen Suomen ortodoksinen arkkipiispakunta".[137] Sana autonominen merkitsee ortodoksisen kirkkokunnan kannalta autonomisuutta nimenomaan uskonnollisessa mielessä. Vuonna 1918 annettiin asetus ortodoksisesta kirkkokunnasta, jonka mukaan Venäjän kirkon hiippakunnasta muodostettiin itsenäisesti toimiva hallinnollinen yksikkö; kirkkokunta sai autonomisen aseman, jonka myös myöhemmin vuonna 1921 Moskovan ja koko Venäjän patriarkka Tihon hyväksyi.[138] Tavoitteena on ollut alusta saakka autokefaalinen asema eli täydellinen riippumattomuss ulkomaisesta johdosta. Sisäinen itsehallinto asetettiin välitavoitteeksi.[139] Kansallisuudeltaan ortodoksit ovat enimmäkseen suomalaisia, mutta myös mm.venäläisiä, kreikkalaisia, ruotsalaisia ja eestiläisiä ortodokseja on. Suomen ortodoksiseen kirkkokuntaan eivät kuulu Helena Pavinskyn artikkelissa mainitut Venäjän ortoksisen kirkon Suomessa toimivat seurakunnat, joiden syntyhistoria ajoittuu vuoden 1923 kiistaan juliaanisen ja gregoriaanisen kalentereiden hyväksymisistä.[140]

---

[136] Ibid. s. 92. Brotherus on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että annetuista asetuksista jotkut olivat ristiriidassa perustuslakien kanssa s. 90–93.

[137] Piiroinen 1991 s. 7. Vrt. Purmosen 1987 s. 17–18 mukaan Suomen ortodoksisen kirkon hallinnon ja kanonisen aseman järjestely Venäjän vallankumouksen jälkeen oli määriteltävä suhtessa Venäjän kirkkoon ja toimintaedellytykset oli luotava itsenäistyneessä Suomen tasavallassa. Enää ei voitu olla Venäjän kirkon hiippakuntana, koska yhteydet Moskovan patriarkaattiin eivät voineet olla entiset. Kysymys oli vieraan valtakunnan alueella olevasta kirkollisesta keskushallinnosta.

[138] Ks. tästä Purmonen 1987 s. 18 ja 37 Purmonen siteeraa patriarkka Tihonin kirjettä arkkipiispa Serafimille 11.2.1921 ja tämän toteamusta autonomisuuden tunnustamisen perusteluna sitä, että Suomen ortodoksinen kirkko itsenäisen valtion sisällä nautttii itsenäisyyttä kaikissa "kirkollistaloudellisissa, kirkollis-hallinnollisissa, valistuksellisissa sekä kirkollis-kansallisissa asioissa". Ks. myös Pispalan (1976, s. 92–92) esiin tuomat kirkkohallinnollisten uudistuspyrkimysten vuosina 1905–1918 tapahtuneet rinnakkaiset vaikuttet Suomessa ja Venäjällä.Yhteisenä tendenssinä Pispala on pitänyt molemmissa maissa ortodoksisten kirkkojen uusdistuspyrkimyksissä *kirkollis-kokouskeskeisen sobornost-periaatteen* elvyttämistä sekä papiston ja maallikoiden oikeuksien ja valvollisuuksien lisäämistä kirkon hallintoelimissä.

[139] Purmonen 1987 s. 17 ja 39–40 kertoo Suomen ortodoksisen kirkon vaikeasta ja monivivahteisesta tiestä autonomiseksi kirkkokunnaksi. Suurempana vaikeutena oli kirkkokunnan kansallismielisen enemmistön ja venäläisen vähemmistön käsitysten eroavaisuus. Konstantinopolin patriarkan heinäkuussa 1923 antama "tomos" toi hyväksynnän kirkon ekumeenisen istuimen yhteydestä. Piironen (1991 s.12 alav.) mainitsee, että Suomen ortodoksien kirkon kuulumisen ekumeeniseen patriarkaattiin tunnusti myös 30.4.1957 Moskovan ja koko Venäjän patriarkka Aleksei synodinsa kanssa.

[140] Pavinskyn (1984 s. 97–100) mukaan Viipurin erillinen yhteisö muodostettiin vuonna 1926 ja se sai uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin helsinkiläisen "sisaryhteisön", pyhän Nikolauksen seu-

Ortodoksista kirkkokuntaa koskeva puitelaki ja sitä täydentävä asetus

Suomen ortodoksisesta kirkkokunnasta ei uudessa perustuslaissa ole suoranaista säännöstä sen aseman sääntelemiseksi yhteiskunnassa.[141] Tältä osin ortodoksisen kirkkokunnan lainsäädännöllinen asema poikkeaa luterilaisen kirkon asemasta. Asetuksen tasoista sääntelyä kreikkalais-katolisista seurakunnista oli kuitenkin jo ennen uskonnonvapauslain säätämistä.[142] Ortodoksisesta kirkkokunnasta on voimassa vuonna 1969 säädetty laki (521/1969). Laissa on yhteensä 83 pykälää. Ennen lakia oli voimassa ortodoksisesta kirkkokunnasta annettu asetus vuodelta 1953, joka lain voimaan tullessa kumottiin. Tämän jälkeen on kuitenkin vuonna 1970 annettu ortodoksisesta kirkkokunnasta uusi asetus (179/1970), jossa on kaiken kaikkiaan 232 pykälää. Suomen ortodoksisen kirkkokunnan virka- ja työehtovaliokunnasta on myös vuonna 1984 annettu laki (158/1984). Virka- ja työehtovaliokunnan tehtävänä on lain 1 §:n mukaan mm. tehdä maan hallitukselle esityksiä Suomen ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa mainittujen, seurakunnan palveluksessa olevien viran ja toimen haltijoiden palkkausta ja eläkettä koskevien säännösten antamisesta sekä muita palvelussuhteen ehtoja kos-

---

rakunnan 22.5.1927. Molempien yhdyskuntien toiminta on järjestetty uskonnonvapauslain säännösten mukaan. Ks myös Piiroinen 1991 s. 15. Vrt. myös HS 12.5.2001 yleisön osaston kirjoitus ("Kirkkoja ei pidä sotkea toisiinsa"), jossa ortodoksisen kirkon pappi Timo Soisalo huomauttaa, ettei "ortodoksista kirkkoa ja kreikkalais-katolista kirkkoa pidä samaistaa toisiinsa". Kreikkalais-katolisilla tarkoitetaan Soisalon mukaan "niitä, alunperin ortodoksisia, kristittyjä, jotka ovat tunnustaneet Rooman paavin hengelliseksi johtajakseen ja näin tulleet osaksi roomalais-katolista kirkkoa. Suomen ortodoksinen kirkkokunta ei kuitenkaan ole kreikkalais-katolinen.

[141] Keisari Aleksanteri II asetti vuonna 1866 komitean Suomen ortoksisten seurakuntien olojen parantamiseksi (Pispala 1976 s.10). Ortodoksisen kirkkokunnan aseman autonomian perustui 5.3.1883 annettuihin asetuksiin kreikkalaisvenäläisistä seurakunnista Suomessa sekä kreikkalais-venäläisten seurakuntien lastenopetuksesta. Pispala (1976 s. 19–20) viittaa keisari Aleksanteri III:n 24.10.1892 vahvistamaan Pyhän synodin tekemään esitykseen Suomen hiippakunnan perustamisesta, joka Suomessa sai asetuksen voiman 4.12.1895 (n:o 40), jolloin Nikolai II vahvisti Aleksanteri III:n tekemän päätöksen. Ks. myös Kirkko ja valtio- komitean (1977 s. 40) mukaan ortodoksisen kirkkokunnan asema ei nojaisi perustuslain tasoisiin säännöksiin. Tämä ei kuitenkaan täysin pitänyt paikkaansa, sillä välillisesti kirkkokunta on mainittu. Juntunen (1985 s. 77) on aivan oikein kiinnittänyt huomiota tältä osin HM 83 §:n 2 momentin ja 90 §:n sanamuotoihin sekä uskonnonvapauslain (267/1922) säätämiseen perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Vrt. tältä osin PeL 76 §:än viittauksen sanamuodon poikkeamiseen HM 83 §:n 2 momentin säännöksestä, joka viittasi "ennestään oleviin uskonnollisiin yhdyskuntiin". HM 90 § puolestaan viittasi mm. evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan virkojen täyttämisestä voimassa oleviin erityisiin säännöksiin. PeL 126 § ei sen sijaan viittaa erityisiin säännöksiin. Perustuslaki 2000-komitea on mm. s. 135 määritellyt PeL 2 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan käsitettä perustuslaissa.

[142] Hakkilan (1939 s. 321) mukaan "Suomen kreikkalais-katolisten seurakuntain olot ovat järjestetyt osaksi hallinnollisilla säännöksillä, joista tärkeimmät sisältyvät 26.11.1918 ja 14.1.1925 annettuihin asetuksiin, osaksi sanotun kirkon omalla kirkollisella lainsäädännöllä". Hakkila ei määrittele, mitä hän tarkoittaa "kirkon omalla kirkollisella lainsäädännöllä". Mahdollisesti maininta on ymmärrettävä viittaukseksi kansainvälistä kreikkalais-katolista kirkkoa koskeviin "kanonisiin" säännöksiin.

kevia esityksiä. Valiokunnan muut tehtävät liittyvät suositusten ja lausuntojen antamiseen. Se on velvoitettu tehtäväänsä suorittaessaan ottamaan huomion kirkkokunnan tarpeet ja muun julkisen alan palvelussuhteen ehtojen kehitys.[143]

Ortodoksisen kirkkokunnan lainsäädännöllistä asemaa verrattaessa luterilaiseen kirkkoon on todettava, että ortodoksista kirkkokuntaa koskevat ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain ja asetuksen lisäksi uskonnonvapauslaki, muu yleinen hallinnollinen lainsäädäntö. Soveltamisalaongelmia ortodoksista kirkkokuntaa koskevan lain ja asetuksen sekä muiden yhteiskunnan antamien säädösten välille ei juurikaan synny, koska ortodoksisesta kirkkokunnasta annettu laki on valtion säätämä laki ja sisällöltään jo säädettäessä selkeämmin puitelakina sopeutettu yleiseen lainsäädäntöön. Kirkkokuntaa koskevan asetuksen 171 §:n mukaan kirkolliskokouksen tehtävänä on esitysten tekeminen maan hallitukselle kirkkokuntaa koskevien lakien ja asetusten antamisesta. Aloite uusista säännöksistä tuleekin siten useimmiten ortoksiselta kirkolliskokoukselta. Valtio ei kuitenkaan ole sidottu ehdotuksen sisältöön, vaan ortodoksista kirkkokuntaa koskevat säännökset voidaan antaa valtion haluamassa muodossa. Kirkkokunta ei ole voinut vaikuttaa sitä koskevien lakien säätämiseen kirkkolakijärjestelmää vastaavalla lain ehdottamismenettelyllä. Kirkkokuntaa koskeva laki syntyy tavallisen lain valmistelun ja säätämisen mukaisessa menettelyssä. Tällöin valtion viranomaisten harkittavaksi jää, millä tavoin lain valmistelussa halutaan kuulla ortodoksista kirkkokuntaa.[144] Kirkkokunta joutuu nykyisen lainsäädäntöjärjestelyn mukaan hyväksymään myös sen mahdollisuuden, että valtio antaa kirkkokuntaa koskevalle säädökselle toisen sisällön kuin kirkkokunta toivoisi.[145] Orto-

---

[143] Veinio (2001 s. 2) on asiantuntijalausunnossaan tarkastellut Suomen ortodoksisen kirkkokunnan palkkamääräyksiä ja suositellut virka- ja työehtovaliokunnan esitysten säilyttämistä edelleen suosituksina, joiden voimaan tulemiseksi olisi oltava seurakunnan hallintoelinten käsittely ja päätöksenteko. Olisi myös tarkoituksenmukaista ohjesääntöjen laatiminen seurakuntien palvelussuhteiden ehtojen hallinnosta. Veinion mukaan ortoksisessa kirkkokunnassa pääsääntönä voisi olla valiokunnan suositusten hyväksymisen tavoite. Veinio on nähnyt virka- ja työehtovaliokunnalla kolme tehtävää: 1) ehdotusten tekeminen maan hallitukselle papiston ja kanttoreiden palkkausta ja eläkettä koskevista sekä muista palvelussuhteen ehdoista, 2) suositusten antaminen em. henkilöstön muista oikeuksista/velvollisuuksista sekä seurakuntien varoista palkatun muun päätoimisen henkilöstön palkkauksesta, palkkioista ja muista oikeuksista ja velvollisuuksista, sekä 3) lausuntojen antaminen palvelussuhteen ehtoja koskevista asioista sekä eräistä valtion palkkaamalle henkilöstölle maksettavista lisistä.

[144] Esim. Kielilakikomitea (mietinnön 15.6.2001 perustelujen s. 170) on ortodoksisesta kirkkokunnasta todennut, että se on *erillinen julkisoikeudellinen laitos*. Kielilakiehdotuksen 3 §:ssä ortodoksinen kirkkokunta rajattaisiin kielilain soveltamisalan ulkopuolelle. Säädettäväksi ehdotetun henkilöstön kielitaitovaatimuksista julkisissa palvelussuhteissa lain soveltamisalan kohdalla ei olisi kuitenkaan rajoittavaa säännöstä ortodoksisen kirkkokunnan osalta. Ko. lain 1 §:n mukaan sitä sovellettaisiin itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen virkamiehiin eli mietinnön perustelujen mukaan myös ortodoksisen kirkkokunnan henkilöstöön

[145] Ortodoksisen kirkkokunnan kirkolliskokouksella ei ole aloiteoikeutta ortodoksista kirkkoa koskevan lain säätämiseen. Ortodoksisen kansankirkon hallinto on siten lainsäädännöllisesti järjestet-

doksisen kirkkokunnan osalta on käytössä myös asetus.[146] Luterilaisen kirkon lainsäädännössä asetuksia ei ole käytetty varsinaisen kirkkolakijärjestelmän osana, mutta asetukset ovat voineet liittyä muihin kirkollisiin lakeihin.[147]

Suomen ortodoksista kirkkokuntaa ja Ruotsin kirkkoa koskevien sääntelyjen rinnastaminen

Suomen ortodoksisen kirkkokunnan ja Ruotsin evankelis-luterilaisen kirkon lainsäädännöllinen asema muistuttavat Ruotsissa vuoden 2000 alusta toteutetun lainsäädäntöreformin jälkeen jossakin määrin toisiaan.[148] Eroavuuksiakin kuitenkin on. Ortodoksisen kirkkokunnan asema on vähemmistökirkon asema. Mutta sitä koskeva laki on säännösmäärältään kattavampi kuin Ruotsin kirkkoa koskeva laki. Erityisen merkittävää ortodoksisen kirkkokunnan lainsäädännöllisen statuksen kannalta on valtion toimesta annettava laaja-alainen kirkkokuntaa koskeva asetus. Ruotsin kirkon osalta ei tällaista lainsäädännöllistä menettelyä ole käytössä, vaan tarkempia määräyksiä annetaan kirkolliskokouksen hyväksymässä kirkkojärjestyksessä. Kirkkojärjestyksen asema kuitenkin säädöksenä on jossakin määrin lainsäädännöllisesti epäselvä, kuten mm. jaksossa 4.4.1 on tarkemmin esitetty.

---

ty toisin kuin luterilaisessa kirkossa, jossa kirkkolain lisäksi ei ole käytössä asetuksia, vaan kirkolliskokouksen hyväksymät säädökset kirkkojärjestys ja kirkon vaalijärjestys. Tosin yleisissä luterilaista kirkkoa läheisesti sivuavissa asioissa on kuitenkin lakien lisäksi käytetty myös asetuksia. Valtio maksaa edelleen ortodoksisen kirkkokunnan keskus- ja hiippakuntahallinnon menot. Tämä on mielenkiintoinen piirre verrattaessa kahden kansankirkon taloutta. Vuoteen 1997 saakka järjestely oli luterilaisen kirkon hiippakuntahallinnon osalta vastaava.

[146] OpM:n hallintojohtaja Håkan Mattlin on ortoksisen kirkkokunnan kirkolliskokouksen yhteydessä syksyllä 2001 kuitenkin tuonut esiin mahdollisuuden luoda järjestely, jonka mukaan kirkkokunnan asioista *säänneltäisiin kirkkokunnan sisäisin määräyksin*. Tarkoituksena ilmeisesti olisi korvata asetus ortodoksista kirkkokuntaa sääntelevänänä säädöstyyppinä muuntyyppisellä normistolla. (HS 21.10.2001). Mattlinin mukaan ortodoksisella kirkkokunnalla toisena kansankirkoista on julkisoikeudellinen asema.Vrt. Parrukosken (1984 s. 23) luonnehdintaan ortodoksisen kirkkokunnan asemasta: "Paradoxally, the Orthodoxy Church, because of its position as State Church, is less independent than other religious organizations."

[147] Tutkimuksen systematiikan mukaan esim. laki kirkon keskusrahastosta (895/1941) on tällainen kirkollinen laki.Vrt. Merikosken kirkolliskokouksen vuonna 1963 kirkon lainsäädännön ja hallinnon uudistamista valmistelemaan asettamalle komitealle antamassaan *lausunnossa* (1965) de lege ferenda kirkkolainsäädännön erääksi uudeksi säädösmuodoksi *ehdottamaan asetukseen*, jonka tasavallan presidentti olisi antanut laajennetun piispainkokouksen esityksestä.

[148] Ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärällä on vaikutuksensa sääntelytapatarkasteluun. Vaikka kysymys ortodoksisen kirkkokunnankin osalta on lailla säännellyn kirkon lainsäädännöllisestä asemasta, merkitsee evankelis-luterilaisen kirkon huomattavasti suurempi koko, ettei ilman muuta voida lähteä ortoksiseen kirkkokuntaan järjestetyn sääntelymallin ideaalisesta soveltuvuudesta myös suurempaa kansankirkkoa koskevaan sääntelyyn. Kun Ruotsin kirkkoa varten on vuoden 2000 alusta luotu Suomen ortodoksisen kirkkokunnan sääntelyjärjestelmää muistuttava lainsäädäntö, on kirkkojen kokoon nähden vertailukohtana oikeampi Suomen

3.2.3 Uskonnonvapauslaki, sen täytäntöönpanosta annettu asetus, laki kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta sekä uskonnonvapauslainsäädännön uudistaminen

Vuoden 1922 uskonnonvapauslaki

Kirkon aseman lopullisesti valtiokirkosta kansankirkoksi muuttanut vuoden 1919 HM rakentui täydellisen uskonnonvapauden periaatteelle, vaikkakin uskonnonvapauslaki säädettiin vasta vuoden 1922 lopulla. Suomen kansalaisilla oli HM 8 §:n mukaan oikeus julkisesti harjoittaa uskontoa, mikäli lakia ja hyviä tapoja ei rikottu. Näin olivat toteutuneet tunnustukseton valtio ja uskonnonvapaus. Valtio ei enää tunnustanut virallisesti luterilaisen uskon ja kultin merkitystä eikä asemaa valtioideologiana. Periaatteellisina lähtökohtina oli nyt tunnustuksettomuus ja puolueettomuus. HM 9 § takasi kansalaisille samat oikeudet uskonnosta riippumatta.[149]

HM 83 § ei merkinnyt luterilaisen kirkon ja valtion keskinäisten suhteiden kokonaan purkamista, vaan luterilaisesta kirkosta tuli uskonnollinen yhdyskunta muiden joukossa. HM 83 § vahvisti luterilaisen kirkon kirkkolainsäätämisjärjestyksen ja siihen perustuvan oikeudellisen erityisaseman. Valtiosääntö vahvisti välillisesti myös ortodoksisen kirkkokunnan erityisen aseman, joka perustui vuonna 1881 annettuun kirkkokunnan perustamisasetukseen. Yksilöä syvemmin koskettava uskonnonvapaus ei syntynyt vielä kansankirkkoa koskevilla säädöksillä. Tarvittiin kuitenkin vielä erillinen uskonnonvapauslaki, joka tuli voimaan vuoden 1923 alusta. Uskonnonvapauslain (267/1922) 2 §:n mukaan myös evankelis-luterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa pidetään uskonnollisina

---

evankelis-luterilainen kirkko. Luterilaisten sisarkirkkojen koot ja lainsäädäntöjen lähtökohdat ovat lähempänä toisiaan. Vrt. myös Viron tilanteeseen. Kiivitin (2001 s. 551) mukaan Virossa tuli vuonna 1993 voimaan Kirkkojen ja seurakuntien laki (Kirikute ja koguduste seadus). Kiivitin mukaan Latvian ja Liettuan vastaavista laeista poiketen *virolainen laki kohtelee kaikkia uskonnollisia yhdistyksiä tasavertaisesti*. Lakia valmisteltaessa oli esillä myös Viron kahden kirkon (Eesti Evangeelne Luterlik Kirik-EELK ja Eesti Apostlik-Õigeusu Kirik – EAÕK) julkisoikeudellisen instituution asema, joka niillä oli vuoteen 1940. Aloite ei saanut kannatusta lakiehdotuksena riigikogussa, koska kirkkojen yhteiskunnallisen tehtävän katsottiin olennaisesti muuttuneen ja ne olisivat päässeet parempaan asemaan kuin muut uskonnolliset yhdistykset. Ks. myös alav. 259, Kiivit 2001 s. 550–551.

[149] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 20. Heikkilä-Knuutila-Scheinin luonnehtivat (1996 s. 285) Suomen valtion tunnustuksellisuuden astetta kansainvälisessä esityksessä: "The Finnish State is neither nondenominational nor denominational. There are close institutional and legislave links between the State and the Lutheran Church, and the public school system, run primarily by the municipalities and partly financed by the State, gives denominational religious instruction as part of the curriculum."

yhdyskuntina.[150] Nämä kaksi yhdyskuntaa ovat kuitenkin saaneet lainsäädännöllisesti verrattuna muihin uskonnollisin yhdyskuntiin erityisaseman siinä mielessä, että niiden järjestysmuoto ja asema on järjestetty lisäksi vielä niitä erikseen koskevilla säädöksillä.[151] Periaatepäätökseksi tuli myös se, että hautausmaat jäivät evankelis-luterilaisen kirkon omistukseen. Kirkko velvoitettiin kuitenkin antamaan hautasijat myös kirkkoon kuulumattomille. Uskonnonvapauslaki ei sisältänyt varsinaisesti kirkon ja valtion välisiä suhteita koskevia säännöksiä. Lain ensisijaisena tarkoituksena oli turvata yksilön uskonnonvapaus. Uskonnonvapauslaki vahvisti kuitenkin faktisesti myös luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan toisista uskonnollisista yhdyskunnista poikkeavan aseman. Tämä näkyy mm. rekisteröintiä koskevista säännöksistä. Luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan osalta erityistä rekisteröintiä ei tarvittu oikeushenkilöllisyyden saavuttamiseksi.[152]

Uskonnonvapauslain 1 §:n mukaan uskontoa saa Suomessa julkisesti ja yksityisesti harjoittaa, mikäli lakeja tai hyviä tapoja ei loukata. Uskonnonvapauslain 2 luvun säännösten soveltamisen ulkopuolelle jäävät kuitenkin evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta, koska niiden perustamista ja oikeudellista asemaa koskevat säännökset ovat muualla lainsäädännössä. Uskonnon-

---

[150] PeL 11 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus kuulua tai olla kuulumatta *uskonnolliseen yhdyskuntaan*. Tämä on käännetty ruotsiksi lakitekstissä väärin eli "religiöst samfund" (uskonnollinen yhteisö); pitäisi olla "reliligionssamfund". Uskonnonvapauslaissa esiintyvät sekä uskonnollinen yhdyskunta että uskonnollinen yhteisö, mutta on ruotsiksi kääntämisessä on tältä osin epäjohdonmukaisuutta.

[151] Ståhlbergin (1931 s. 495) mukaan valtioiden toteuttamalla uskonnonvapaudella on ymmärretty sitä, että uskonto ja sen harjoittaminen on lainsäädännöllä jätetty kunkin yksityisen omantunnon varaan. Valtiolle on tällöin kuitenkin jäänyt oikeus valvoa, ettei yksilöiden uskonnonharjoitus loukkaa lakia, siveyttä ja yleistä järjestystä. Reijonen (1980 s. 13) huomauttaa, että Euroopassa uskonnonvapauden vaatimus on liitetty Ranskan vallankumouksesta alkaneeseen valtiolliseen muutosprosessiin. Sen mukaan valtiovalta suvereenina vallan- ja oikeudenkäyttäjänä käytti kansan sille luovuttamaa valtaa. Uskonnonvapaus oli yksi kansalaisen perusoikeuksista valtion suve-reenia vallankäyttöä vastaan. Uskonnonvapauden käsitteestä on Reijosen (1980 s. 17) mukaan puhuttu suppeassa (yksilöllisenä) ja laajassa merkityksessä (myös uskonnollisten yhteisöjen vapautena). Vrt. Scheinin 1989 s. 325. Scheinin toteaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan vuoden 1982 vp lausunnoissa *vapauden uskonnosta* tulleen nostetuksi perusoikeuden asemaan – Scheininin mielestä se osoittaa perusoikeuksien säännön ("Regel") luonnetta. Sepon (1983 s.424) keskeiseksi tutkimustulokseksi tuli havainto monien vähemmistöryhmien pettymyksestä suomalaiseen vuoden 1922 uskonnonvapausratkaisuun.

[152] Jo vuoden Kirkko ja valtio -komitea (1977 s. 47) kirjasi tärkeimmiksi kansainvälisissä asiakirjoissa keskeisimmiksi uskonnonvapautta koskeviksi mm. YK:n huomattavimmat asiakirjat, Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen vuodelta 1948, Unescon sopimuksen kasvatuksesta ilmeisen syrjinnän kieltämiseksi, YK:n yleiskokouksen hyväksymän sopimuksen kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista vuodelta 1966 ja sopimusluonnokset kaikenlaisen uskonnollisen suvaitsemattomuuden ja syrjinnän poistamisesta vuosilta 1967 ja 1973. Komitea totesi Kirkkojen Maailmanneuvoston piirissä myös työskennellyn uskonnonvapauden määrittelemiseksi (Ihmisoikeuksien art. 18). Vuoden 1977 komitean jälkeen on kansainvälisillä sopimuksilla ja yhteisöpäätöksillä saatu aikaan uskonnonvapauden alalla lisää tuloksia. Ks. mm. Reijonen 1992.

vapauslain 2 luvun säännösten mukaan vähintään 20 Suomessa asuvaa henkilöä voi perustaa uskonnollisen yhdyskunnan, jonka perustamistoimien rekisteröimisestä ja valvonnasta vastaa opetusministeriö. Rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta ja sen seurakunnat ovat itsenäisiä oikeussubjekteja. Ne voivat hankkia omaisuutta, tehdä sitoumuksia sekä kantaa ja vastata niitä koskevissa oikeus- ja hallintoasioissa. Uskonnollisen yhdyskunnan jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti yhdyskunnan sitoumuksista. Uskonnollinen yhdyskunta on myös velvollinen pitämään jäsenluetteloa sekä tekemään yhdyskuntaa koskevat ilmoitukset. Rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia on Suomessa 45 ja niissä jäseniä noin 55.000 (n.1 %).[153]

Voimassa olevan uskonnonvapauslainsäännön perustana on perustuslain 11 §:n säännös, jonka mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Siihen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan myöskään omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Uskonnonvapauslainsäädännön uudistamishanke

Uskonnonvapauslakia ollaan parhaillaan uudistamassa komiteatyöskentelyn pohjalta.[154] Uudistustyön lähtökohtana on perustuslain 11 §:n periaatteiden toteuttaminen uudessa uskonnonvapauslaissa, joka säädettäisiin nykyistä enemmän eräänlaiseksi uskonnonvapauden peruslaiksi tai puitelaiksi.[155] Nykyisestä laista siirrettäisiin erityiseen hautaustoimilakiin hautaustointa koskevat säännökset. Kirkollisverotusta ja uskonnonopetuksesta vapauttamista koskevat säännökset siirrettäisiin myös pois nykyisestä uskonnonvapauslaista verotusta ja koulu-

---

[153] OpM:n UskVapK:n välimietintö 1999 s. 15. Ks. Kivistön (2001 s. 505) luonnehdintaa puheenjohtaja Hirven tavoitteesta saattaa uudistuksessa lainsäädäntö vastaamaan yhteiskunnan eri osa-alueilla tapahtunutta kehitystä ja moniarvoistumista. Kirkko ja valtio-komitean puheenjohtaja Laurila vuonna 1977 puolestaan oli todennut tältä osin: "Uudistuksia voidaan varoa...".

[154] Uskonnonvapauskomitean mietintö 1/2001. Ks. Luodon (2001 s. 525) toteamusta muiden uskonnollisten yhdyskuntien määrittelystä yksityisoikeudellisiksi yhteisöiksi, joille on annettu julkisoikeudellisia tehtäviä. Luodon mielestä "olisi jo korkea aika päästä eroon tästä uskonnollisten yhdyskuntien tasa-arvoa hiertävästä ongelmasta", esim. Ruotsin uudessa uskontolainsäädännössä toteutetulla tavalla.

[155] Opetusministeriön toimesta asetettiin jo 1.10.1998 kansliapäällikkö Vilho Hirven johdolla uskonnonvapauslainsäädännön kokonaisuudistamiseksi komitea, joka jätti ensin välimietintönsä 14.10.1999 (Komiteanmietintö 1999:5) ja lopullisen ehdotuksensa uudeksi uskonnonvapauslainsäädännöksi 21.3.2001. (Komiteanmietintö 2001:1). Välimietintöön liittyi väestörekisterikeskuksen tietoihin pohjautuva luettelo uskontokuntien jäsenmääristä vuoden 1999 alussa: Evankelisluterilaisen kirkon jäseniä oli 4 399 271 (n. 85 %), ortodoksiseen kirkkokuntaan kuului 54 784 (n.1%) ja Katoliseen Kirkkoon Suomessa kuului tilaston mukaan (vain) 6793 (n. 0,12 %) jäsentä.

tusta koskevaan lainsäädäntöön. Lopullisesti uudesta uskonnonvapauslainsäädännöstä päätettäneen vuonna 2002.[156]

Uudella uskonnonvapauslailla on tarkoitus turvata perustuslaissa säädetyn uskonnonvapauden käyttämistä[157] sekä säätää rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan perustamisesta ja toiminnan perusteista. Uskonnollisella yhdyskunnalla tarkoitetaan evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkokuntaa ja rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia. Laki pyrkii turvaamaan perustuslain 11 §:ssä säädettyä uskonnonvapautta ja se tulee näin omalta osaltaan täydentämään perustuslakiuudistusta. Muutoin nykyisen ja uuden uskonnonvapauslain soveltamisalat on aiottu jättää ennalleen.[158] Tarkoitus on määritellä lain soveltamisalaan kuuluva uskonnon tunnustaminen ja harjoittaminen.

Yksilön uskonnonvapausaseman perusteita pyrittäisiin uudella lailla laajentamaan ja vahvistamaan useilla eri tavoilla. Tällaisina keskisinä ehdotuksen kohtina voidaan pitää:

1) Vapaata liittymisoikeutta 18 vuotta täyttäneillä sellaiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan, jonka järjestys sen sallii, tai oikeutta erota uskonnollisesta yhdys-

---

[156] Uskonnonvapauslaki säädetään yleisenä lakina ja kirkolliskokous on 11.5.2001 antanut komiteanmietinnöstä lausuntonsa. Kirkolliskokous pitää komitean esitystä onnistuneena kokonaisuutena. Uusi laki turvaa kirkolliskokouksen mielestä yksilön ja yhteisön oikeuden harjoittaa uskontoa perustuslain tarkoittamalla tavalla. Kirkolliskokous on ottanut lausunnossaan kantaa komitean ehdotusten yksityiskohdista lähinnä jäsenyyteen uskonnollisessa yhdyskunnassa, alaikäisen uskonnolliseen asemaan ja alaikäisen päätösvaltaan, liittymis- ja eroamismenettelyyn, uskonnonopetukseen, hautausmaiden ylläpitoon, hautausmaan lakkauttamiseen ja vainajan tuhkaamiseen. Kun kirkkolain ja kirkkojärjestyksen 17 luvuissa on säännökset hautaustoimesta, on komitean ehdottaman hautaustoimilain säännösten osalta osin myös kysymys kirkkolain ja toisen samasta asiasta säätävän yleisen lain säännösten yhteensovittamisesta. Kirkolliskokouksen lausunnossa on myös kiinnitetty huomiota mm. hautaustoimilakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin sanamuodon epätarkkuuteen ("alueelle, joka ei ole erityisessä käytössä"). Kirkolliskokouksen mielestä vainajan tuhkan sijoittaminen ei voi perustua jokamiehenoikeuteen.

[157] Lakiehdotuksen 1 §:n sanamuoto "turvata perustuslaissa säädetyn uskonnonvapauden käyttämistä" on kytköksissä PeL 11 §:ssä tarkoitettuihin uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen sekä tunnustukselliseen uskonnon opetukseen. Komitean mukaan (s. 7) uskonnonvapauden on katsottu edellyttävän myös yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämänkatsomuksellista opetusta. Perustuslain 11 §:n säännökset jo laajensivat uskonnon ja omantunnon vapauden käsitteen koskemaan uskonnollisten vakaumusten lisäksi myös muita maailman- ja elämänkatsomuksia. Soveltamisala laajeni myös Suomen lainkäyttöpiiriin kuuluviin henkilöihin kansalaisuudesta riippumatta. Uskonnonvapauslain ja perustuslain 11 §:n yhteissoveltaminen merkitsee uskonnonvapauden osalta "paradigmamuutosta", siinä mielessä, että uskonnonvapauden käsittäminen on saanut jonkinlaista "esineellistynyttä muotoa", koska on kysymys "vapauden *käyttämisestä*". Vrt. jälkimmäistä jaksossa 4.3.4 esitettyyn.

[158] Laki Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta (173/1921) kumotaan kokonaisuudistuksen yhteydessä. Juntusen (1985 s. 92 alav. 2) mukaan laki oli merkittävä uskonnonvapauden toteuttamisen kannalta. Sen edeltäjä oli samanaikaisesti ns. eriuskolaislain kanssa annettu asetus (33/1889), jonka mukaan muuhun kristilliseen uskonoppiin kuin luterilaiseen tunnustautuva henkilö saattoi toimia virka- ja palvelusmiehenä Suomessa. Ko. asetuksen 4 §:n mukaan sitä oli perustuslakina noudatettava.

kunnasta. Huoltajan suostumuksella 15 vuotta täyttäneelle tulisi oikeus liittyä uskonnolliseen yhdyskuntaan tai erota siitä. Kuitenkin 12 vuotta täyttäneen uskonnollista asemaa voitaisiin muuttaa vain hänen suostumuksellaan. Alaikäisen jäsenyys uskonnollisessa yhdyskunnassa edellyttäisi aina hänen liittämistään jäseneksi erillisellä oikeustoimella. Jos lasta ei liitettäisi mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan, hänet merkittäisiin väestötietojärjestelmään ilman tietoa uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä. Pyrkimyksenä uudella lainsäädännöllä on perheen uskonnollisen yhtenäisyyden turvaaminen. Toisaalta myös lapsen uskonnollisen aseman pysyvyyden suojaaminen on tulevan lain tavoitteena.

2) Perustuslaissa turvattu olennaisesti uskonnonvapauteen kuuluva oikeus erota uskonnollisesta yhdyskunnasta tapahtuisi vapaasti ilman uskonnollisten yhdyskuntien sisäisesti määrättyjä ehtoja ilmoittamalla eroamisesta henkilökohtaisesti mainitulle yhdyskunnalle tai maistraatille. Uskonnollisesta yhdyskunnasta eroamisen voimaantulon edellyttämästä kuukauden harkinta-ajasta luovuttaisiin.

3) Uskonnonvapauslaki ei enää kieltäisi samanaikaista kuulumista useampaan uskonnolliseen yhdyskuntaan.[159]

Uuden uskonnonvapauslain mukaan olennainen osa uskonnonvapautta olisi oikeus saada oman uskonnon mukaista opetusta. Uudessa laissa luovuttaisiin kuitenkin tunnustuksellisen uskonnonopetuksen käsitteestä.[160] Komitean perustelujen mukaan uskonnonopetuksessa on kysymys ensi sijassa oppilaiden oikeuksien eikä uskonnollisten yhdyskuntien etujen turvaamisesta.

Uskonnon opetusta ei ole lain valmistelutöiden mukaan pidetty uskonnon harjoittamisena.[161] Komitean jäsen Scheininin eriävässä mielipiteessä on kiinni-

---

[159] Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan jäsenyyden edellytykseksi voidaan kuitenkin säätää tai määrätä, ettei henkilö ole samanaikaisesti muun yhdyskunnan jäsen. Tämän mukaan kirkkolakiinkin voitaisiin ottaa säännös, joka kieltäisi kirkon jäsenen kuulumisen muun yhdyskunnan jäsenyyteen. Kirkkolakijärjestelmän kannalta tällainen uskonnonvapauslain säännös on jossakin mielessä epäolennainen, koska kirkon jäsenyyden perustetta voidaan pitää kirkon järjestysmuotoon ja siten ennemminkin kirkkolakiin kuuluvana.

[160] Ks. Brotheruksen (1930 s. 459) viittausta vuoden 1917 Perustuslakikomitean mietintöön, jonka perustelujen mukaan voisi katsoa ev.lut. kirkolle luonteenomaisesta asemasta "Suomen kansan kirkkona" seuraavan *valtiolle velvoitetta ylläpitää kouluopetusta tämän kirkon opista.* Komitean mietintö (1917 s. 45): *"Komitean mielestä ei hallitusmuodosta tule puuttua huomautusta siitä tosiasiasta, että evankelis-luterilainen kirkko on Suomen kansan yleisenä kirkkona (77 §), mistä johtuu valtiolle erinäisiä velvollisuuksia, mm. varata tilaisuutta opetuksen saamiseen mainitun kirkon opissa."* (Kurs. tässä.). Perustuslakiuudistuksen jälkeen tilanteen voidaan tältä osin katsoa muuttuneen, evankelis-luterilaista kirkkoa ei voitane pitää perustuslain edeltäjän tarkoittamalla tavalla "Suomen kansan kirkkona".

[161] Vrt. Tasa-arvoL:n soveltamisalasäännös, jonka mukaan *uskonnonharjoittamiseen liittyvään toimintaan* ei ko. lakia sovelleta. Scheininin (2001 s. 516) mukaan komitean 2001:1 ehdotuksen ongelmallinen puoli liittyy siihen, ettei koulujen uskonnonopetusta lainsäädännössä enää luonnehdittaisi tunnustukselliseksi. Tämän hän on arvellut johtuneen komitean enemmistön tavoittelemasta *uskonnonopetuksen luonnehtimisesta muuksi kuin uskonnonharjoittamiseksi.* Vrt. Sepon (2001

tetty huomiota tunnustuksellisen uskonnonopetuksen käsitteen poistamisen ongelmallisuuteen perustuslain 11 §:n kannalta.

Rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan tarkoitus on lakiehdotuksen mukaan järjestää ja tukea uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluvaa yksilöllistä ja yhteisöllistä toimintaa, joka pohjautuu uskontunnustukseen, pyhinä pidettyihin kirjoituksiin tai muihin pyhinä pidettyihin vakiintuneisiin toiminnan perusteisiin. Tarkoituksen tulee tukea uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen liittyvää toimintaa, ei tuottaa taloudellista voittoa jäsenilleen tai perustajilleen.[162]

Omalta osaltaan komitea on pyrkinyt edistämään uskonnon ja omantunnon vapauden käytännön toteutumista hautaamisessa ehdottamalla uuden hautaustoimilain säätämistä siten, että täytetään arvokkuuden ja kunnioittavuuden vaatimukset ruumiin ja vainajan tuhkan käsittelyssä sekä hautausmaan hoidossa. Hautaamisessa on kyse myös terveydensuojelun kannalta välttämättömästä toimesta. Myös kirkkolaissa ja kirkkojärjestyksessä on ollut säännöksiä hautaustoimesta. Näiden säännösten tulkinta on osoittautunut eräissä erimielisyystilanteissa ongelmalliseksi. Uuteen hautaustoimilakiin otettaviksi suunnitellut hautaamiseen liittyvät säännökset eivät tuo parannusta hautaamiseen liittyvien vaikeasti tulkittavien säännösten kokonaistilanteeseen. [163] Komitean ehdotus hautaustoi-

---

s. 519) havaintoon komitean "läpikäyvästä pyrkimyksestä" *uskonnonvapauden ja uskonnonopetuksen välisen suhteen* määrittelemiseksi niin, että uskonnonvapauden mukaan uskonnonopetuksen järjestäminen tekisi oikeutta sekä enemmistöön että vähemmistöön kuuluville. Ks. myös Kantolan (2001 s. 507–508) viittausta syksyn 1999 kirkolliskokouksen lausuntoon *uskonnonharjoituksessa* noudatettavan lain vastaisen ja hyvien tapojen loukkaamisen merkityksestä yhdyskuntien lakkauttamisessa.

[162] Lakiehdotuksen s. 48 mukaan OpM:öön perustettaisiin asiantuntijalautakunta, joka arvioi, onko rekisteröitymistä hakeva yhteisö uskonnollinen. Lautakunta toimii silloin, kun uskonnollinen yhdyskunta hakee rekisteröitymistä tai muuttaa yhdyskuntajärjestystään. Lautakunnassa yksi jäsen edustaa uskontojen, yksi yhteiskunnallista ja yksi oikeudellista asiantuntemusta. Opetusministeriö nimittäisi lautakunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. "Uskontojen" edustaminen saattaa tuottaa tulkintaongelmia. Samoin vaikeuksia tuottaa sen arvioiminen, mikä on katsottava "uskonnolliseksi maailmankatsomukseksi ja vakaumukseksi". Ks. tästä myös Spiro 1986 s. 52: "- - uskontoa koskevat määritelmälliset erimielisyydet liittyvät yleensä ns. ostensiivisten määritelmien eroihin." Spiron (1986 s. 49) mukaan uskonto olisi määriteltävä nominalistisesti. Hänen mukaansa "uskonto on instituutio, joka koostuu kulttuurisesti kaavoittuneesta vuorovaikutuksesta kulttuurisesti ilmaistujen yli-inhimillisten olentojen kanssa."

[163] KL 17 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan erimielisyyden syntyessä hautaoikeudesta, hautaoikeuden haltijasta, siitä, keitä hautaan voidaan haudata, tai haudan haltijan velvollisuuksista, ratkaisee asian kirkkoneuvosto. Säännös ei ole kovin onnistunut sanamuodoltaan. Sanamuodon mukaan kirkkoneuvostolla on ratkaisuoikeus *vain lainkohdassa mainituissa erimielisyystapauksissa.* Lainkäytössä on jouduttu ratkomaan erimielisyyksiä, joihin em. säännöstä ei voida soveltaa tai on jouduttu turvautumaan korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuihin. Esim. KHO 16.6.1994 (Taltio n:o 2842) ratkaisu ei sisältänyt perusteluissaan säännösviittausta vuoden 1964 kirkkolakiin eikä vuoden 1993 kirkkolakiinkaan, mutta KHO otti kuitenkin kantaa erimielisyyden kohteena olleeseen hautaamistapaan. KHO 20.12.1999 (Taltio n:o 4187) mukaan yksimielisyyden puuttuessa ei ollut edellytyksiä toissijaisen hautapaikan antamiseen, varsinkaan kun tätä koskevaa hakemusta ei oltu

milain 25 §:ksi on voimassa olevan kirkkolain 24 luvun 6 §:n vastainen. Säännösehdotus nimittäin ennakoi hallintolainkäyttöasioiden siirtämistä pois kirkollisten hallintoviranomaisten tehtävistä.

Luterilaisten seurakuntien hautausmaat toimisivat edelleen yleisinä hautausmaina, mutta haudan voisi saada myös tunnustuksettomalta hauta-alueelta. Seurakunnat velvoitettaisiin järjestämään myös uskonnollisesti neutraali hautausmaavaihtoehto sitä haluaville. Luterilaisten seurakuntien lisäksi ortodoksiset seurakunnat, kunnat, kuntayhtymät ja valtio voisivat ylläpitää hautausmaata ilman eri lupaa. Rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat ja muut rekisteröidyt yhteisöt ja säätiöt samoin kuin yksityiset tarvitsisivat siihen lääninhallituksen luvan. Uudessa ehdotuksessa hautaustoimilaiksi esitetään, että vainajan tuhkan sijoittamistavan tulee olla pysyvä. Vainajan tuhkan luovutus krematoriosta edellyttäisi kirjallisen ilmoituksen tuhkan pysyvästä sijoituspaikasta. Tuhkaa ei voisi jättää pysyvästi hautaamatta tai sirottelematta.[164]

Komitea on tarkastellut mietinnössään toimeksiantonsa mukaan kirkolle tulevia veroja sekä rukouspäiväjulistuskäytäntöä uskonnonvapausnäkökulmasta.[165] Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kahdella edellä mainitulla kansankirkolla on oikeus kirkollisveroon ja osuuteen yhteisöveron tuotosta. Komitea on todennut[166] verojen perustuvan kirkkolakiin (1054/1993), ortodoksisesta kirkkokunnasta annettuun lakiin (521/1969), evankelis-luterilaisten seurakuntien virkataloista ja rahastoista annettuun lakiin (106/1966), tuloverolakiin (1535/1992) ja verontilityslakiin (532/1935). Nykyisen uskonnonvapauslain 12 §:n mukaan muu henkilö kuin kirkon jäsen ei ole velvollinen maksamaan kirkolle veroa. Mainitun säännöksen mukaan tällaisesta verosta ovat vapautettuja myös rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat ja niiden seurakunnat.[167]

---

tehty. Valittajat hakivat tähän KHO-ratkaisuun purkua, joka hakemus hylättiin KHO:ssa 22.9.2000 (Taltio n:o 2406). KKO:n päätöksen 27.6.2000 (Nro 1351) mukaan valituslupaa ei myönnetty ja hovioikeuden päätös siitä, ettei yleisen oikeuden kuulu ratkaista omaisten välistä riitaa vainajan hautaamispaikasta, jäi voimaan. Ks. myös jaksossa 5.5 (Muut vain kirkon hallinnolle tyypilliset järjestelyt) mainitut muut KHO- ratkaisut.

[164] Vuoden 1995 alusta vainajan tuhkan käsittely on ollut vapaata. Ks. myös Hiitolan (2001 s. 514) selitystä tuhkaamisesta ja tuhkan käsittelystä. Hiitola on korostanut tuhkan luovuttamisen merkitystä krematoriosta vainajan omaisille vain hautaamista tai muuta pysyvää sijoittamista varten. Luovutuksensaajan olisi kirjallisesti ilmoitettava tuhkan sijoittamispaikasta ja -tavasta.

[165] Komitea 2001:1, kuvailulehti.

[166] Ibid. s. 89. Komitean mukaan edelleen on myös muodollisesti voimassa yhteisöjen, yhtymien ja yhteisetuuksien verovelvollisuudesta ortodoksisille seurakunnille annettu laki (191/1935), jota ei kuitenkaan enää sovelleta verotusmenettelyssä.

[167] Vastaavat rajoitukset on myös VirkataloL 13 §:ssä ja tuloverolain 21 §:ssä sekä ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain 30 §:ssä. Ks. komiteanmietintö 2001:1 s. 89. Komitea on siten todennut, ettei uskonnonvapauslakia sovelleta suoraan verotuksessa, koska uskonnonvapauslain verotusta koskevat säännökset sisältyvät myös verotusta koskevaan aineelliseen lainsäädäntöön.

Edellä mainittujen kansankirkkojen seurakuntien oikeudesta yhteisöveron tuottoon ja yhteisövero-osuuden suuruudesta on säädetty tuloverolain 1 ja 124 §:ssä sekä verontilityslain 12 §:ssä.[168] Koska kirkollisverovelvollisten evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvien henkilöiden jäsenyys perustuu vapaaehtoisuuteen, on myös verovelvollisuus yksilön päätösvallassa oleva asia.[169] Komitean periaatteellisen ja sinänsä selvän toteamuksen mukaisesti rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat päättävät jäsenmaksuista itse, kun taas kirkollisverosta säädetään lailla. Komitea onkin päätynyt siihen, ettei voimassa olevan verotusjärjestelmän "voida sinällään katsoa olevan vastoin uskonnonvapautta".[170]

Nykyisessä asetuksessa uskonnonvapauslain täytäntöönpanosta (334/1922) on 16 §:ää. Uskonnonvapauslain muuttaminen aiheuttaa myös täytäntöönpanoasetuksen kumoamisen. Myös Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta 10 päivänä kesäkuuta 1921 annettu laki (173/1921) sekä valaa koskevien säännösten soveltamisesta 31 päivänä joulukuuta 1986 annettu laki (1051/1986) kumottaisiin uuden uskonnonvapauslain tullessa voimaan.

Kun rukouspäiväjulistuksen antamisesta ei ole säännöstä, käytäntö olisi ilman säännösmuutoksia muutettavissa. Julistuksesta päättäminen jäisi asianomaisten uskonnollisten yhdyskuntien asiaksi, eikä sen julkaiseminen olisi enää tarpeen säädöskokoelmassa. Tämä komitean havaitsema uskonnonvapauden esteenä oleva yksityiskohta kuvastaa hyvin yhteiskunnan muuttumista moniarvoisemmaksi. Komitea ei siten ole pitänyt perusteltuna valtion ja uskonnollisten yhdyskuntien nykyisen tehtäväjaon kannalta, että tasavallan presidentti antaa rukouspäiväjulistuksen.[171]

Uudella säädettävällä uskonnonvapauslailla on merkitystä myös kirkkolakijärjestelmän kannalta. Evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja ortodoksiseen kirkkokuntaan sovellettaisiin vain lain 1 lukua (1–8 §) ja 26 §:ää. Lain 1 luvun yleiset säännökset koskevat lain tarkoitusta, uskonnollisen yhdyskunnan määrittelyä, jäsenyyttä siinä, alaikäisen uskonnollista asemaa ja päätösvaltaa, uskonnolliseen yhdyskuntaan liittymistä, valaa ja vakuutusta sekä uskonnon opetusta. Kokoontumislain (530/1999) säännökset uuden uskonnonvapauslain 26 §:n mukaan tu-

---

[168] Komiteanmietintö 2001:1 s. 90. Ks. tarkemmin komitean selostusta näiden säännösten sisällöstä. Komitea on maininnut tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan kannasta, jonka mukaan lainsäätäjä on tahtonut lainsäädännöllä tukea evankelis-luterilaista kirkkoa ja muutakin uskonnollista yhdyskuntaa (PeVL 12/1982 vp).

[169] Komiteanmietintö 2001:1 s. 90.

[170] Komiteanmietintö 2001:1 s. 91 mukaan lainsäädäntöön liittyy kuitenkin (yhteisöjen ja kuolinpesien osalta) verovelvollisuuden osalta uskonnonvapauden näkökannalta arveluttavia piirteitä. Säännöstä voidaan pitää myös tältä osin "pirstoutuneena, osittain vanhentuneena ja vaikeasti hahmottuvana".

[171] Komiteanmietintö 2001:1 s. 94.

levat sovellettaviksi kirkkoon (pääsääntönä) ja sen tilaisuuksiin, joissa harjoitetaan uskontoa julkisesti. Jos tilaisuus kuitenkin kuuluu kirkon tunnusomaiseen toimintaan ja se järjestetään kirkon (seurakunnan) omissa tai niitä vastaavissa tiloissa, ei kuitenkaan kokoontumislakia sovellettaisi.

Kirkkolain alan ja kirkkolakijärjestelmän kannalta kuitenkin kokoontumislain (530/1999) soveltamista koskevan säännöksen sijainti uskonnonvapauslaissa herättää eräitä kysymyksiä. Kirkkolakijärjestelmän mukainen soveltamisalasääntelytekniikka on ensisijaisesti noudattanut kirkon omien asioiden osalta menettelyä, jonka mukaan kirkkolaissa on soveltamisalanormi yleisen lain säännöksen soveltamisesta kirkon hallinnossa. Nyt noudatettavaksi aiotun menettelytavan mukaan yleisessä laissa säädettäisiin toisen yleisen lain noudattamisen edellytyksistä kirkon hallinnossa. Kun kysymys on uskonnon harjoittamiseen liittyvistä tilaisuuksista, joissa lähtökohtaisesti ollaan kirkon omien asioiden ytimessä, on kysyttävä, olisiko kokoontumislaissa tarkoitettuja tilaisuuksia koskevia säännöksiä pidettävä ainoastaan kirkon omina asioina ja siten kirkkolain alaan kuuluvina. Näin ollen kokoontumislain soveltamista kirkkoon koskevan säännöksen sijainti lainsäädännössä on kirkkolakijärjestelmän kannalta periaatteellisesti tärkeä. Yleistyessään aiotunlainen kirkkolain soveltamisalan määrittelyn lainsäätämistekniikka on omiaan turhentamaan kirkkolakijärjestelmää.

Komitea on siten omaksunut uudenlaisen lakiteknisen tavan säännöstää kirkkolain ja uuden lain keskinäisestä soveltamisalasta. Uskonnonvapauslain 1 §:n 2 momentin mukainen kirkkoa koskevista soveltamisalarajoituksista säätäminen on sinänsä käytössä olleen menettelyn mukaista. Sen sijaan lakiehdotuksen mukaan sen sijaan 26 §:ää sovellettaisiin kirkon hallintoon. Säännöksen soveltamisesta kuitenkin seuraisi toisen yleisen lain (kokoontumislain) soveltaminen kirkkoon edellyttäen soveltamisessa tässä toisessa laissa säädettyjä kriteereitä. Komitea on lyhyesti perustellut lakiehdotuksen 26 §:ää sillä, että pykälässä säädetään voimassa olevan uskonnonvapauslain mukaisesti kokoontumislain yleisistä kokouksista annettujen säännösten soveltamisesta tilaisuuksiin, joissa harjoitetaan uskontoa julkisesti. Tunnusomainen toiminta, joka järjestetään yhdyskunnan (kirkon) omissa tai niitä vastaavissa tiloissa jäisivät soveltamisen ulkopuolelle edelleenkin.[172] Kokoontumislain säännösten soveltamisen ulkopuolelle jäämiseen vaadittaisiin siten sekä toiminnan tunnusomaisuus että järjestäminen omissa tai vastaavissa tiloissa. Tämä rajaus sisältää tulkinnanvaraisuutta sekä toiminnan että tilojen suhteen. Kirkon tunnusomainen toiminta on kirkon järjestysmuotoon liittyvää ja siten kirkkolain säätämisalaan kuuluvaa. Tätä koskevan sääntelyn tulee olla kirkkolaissa. Lakiehdotuksessa ei ole tältä osin muuta ehdotettukaan. Kun kokoontumislain soveltamisalasta kirkkoon säädetään uskonnon-

[172] Uskonnonvapauslain (267/1922) 3 §:n mukaan uskontokuntaan kuulumattomien henkilöiden toimeen panemista julkisesta uskonnonharjoituksista on voimassa laki yleisistä kokouksista.

vapauslain avulla, voidaan se nähdä myös puuttumisena eräänlaisen käänteismäärittelyn kautta kirkon elämään. Kun aiottu säännös sisältäisi kirkolle soveltamisalarajauksen, säännös edellyttäisi kuitenkin sanamuodon mukaan sitä, että kirkon tai seurakunnan järjestämä julkinen tilaisuus, jossa uskontoa harjoitetaan, on paitsi kirkon tunnusomaista toimintaa myös kirkon omissa tai vastaavissa tiloissa järjestettävää. Näiden kriteerien harkinta jäisi kokoontumislain soveltajalle, eikä kirkolle, niin kuin pitäisi.[173]

Uuden uskonnonvapauslain tullessa voimaan nykyisen uskonnonvapauslainsäädännön aikalainen, laki Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta (173/1921), tulee kumotuksi. Säädöksellä on ollut merkitystä hallinnollisena oikeusnormina kirkon hallinnossa sikäli, että tuomiokapitulit ovat toimineet lausunnonantajina käsiteltäessä opetusministeriössä kirkkoon kuulumattomalle henkilölle myönnettävää erivapausanomusta saada opettaa kouluissa evankelis-luterilaista uskontoa.

3.3 KIRKON JA VALTION VÄLISIIN SUHTEISIIN JA NIITÄ TARKASTELEVIIN TIETEENALOIHIN JA KIRKON HALLINTOON LIITTYVIÄ KÄSITEMÄÄRITTELYJÄ

3.3.1 Kirkon ja valtion välisen suhteen tarkastelu

Kirkko-käsite

Kirkolla voidaan käsittää universaalikirkkoa (yleismaailmallinen kirkko) tai paikalliskirkkoa.[174] Tutkimus kohdistuu pääosin paikalliskirkkoon, mutta osin voidaan tarkastella samalla myös universaalikirkkoa. Asiayhteydestä tällöin pääosin selviää, milloin erityisesti käsitellään yleismaailmallista kirkkoa.

Kansallisessa kirkkolainsäädännössä sanalla kirkko on monimerkityksellinen sisältö. Hallinto-oikeudellisessa tarkastelussakin sillä voidaan ymmärtää paitsi suppeammin kirkon keskushallintoa myös laajemmin kirkon eri hallintotasojen viranomaisia. Tutkimuksessa käsitteellä kirkko on yleensä tarkoitettu käsittelyn yksinkertaistamiseksi kirkkoa jälkimmäisessä, laajemmassa merkityksessä, joka kattaa kirkon hallinnon kaikki eri tasot viranomaisi-

---

[173] Esim. kesäiltana kirkon tilojen tai vastaavien ulkopuolella, vaikkakin samalla kiinteistöllä pidetty (virsi)laulutilaisuus, saattaisi olla kokoontumislain soveltamisalaan kuuluva tapahtuma tulkitsijasta riippuen.

[174] Taxellin (1979 s. 55) KJKom:n mietintöön otetussa liitteessä 1 oleva määrittely käsitteestä kirkko.

neen.[175] Teologinen määrittely kirkolle uskonyhteisönä[176] löytyy mm. evankelis-luterilaisen kirkon tunnustuskirjoista: "Kirkko on pyhien yhteisö, jossa evankeliumi puhtaasti saarnataan ja sakramentit oikein toimitetaan."[177] Kirkko (kreik. kyriakon) esiintyy Uudessa testamentissa tässä merkityksessä. Kristinuskon levitessä paikkakunnan kristittyjen yhdyskuntana oli seurakunta eli kirkko. Kirkkoa on verrattu äitiin, jonka helmaan Pyhä Henki synnyttää uuteen, katoamattomaan elämään tarkoitettuja ihmisiä.[178] Myös Nurmiranta on käsitellyt tutkimuksessaan käsitettä kirkko alkaen katolisen kirkon varhaisista ajoista ja selostanut katolisen kirkon nykyistäkin käsitystä itsestään. Katolisessa kirkossa on Nurmirannan mukaan käsitteen oikeudellista luonnetta määriteltäessä tarkasteltu kanonisen doktriinin yhteisökäsitettä (societas).[179] Katolisen kirkon luonteeseen kuuluu hierarkkinen järjestys papiston ja maallikoiden välillä. Klerus (papisto) saa yksin käyttää julkista valtaa kirkossa samaan tapaan kuin johtajat tai hallitsijat valtiossa.[180] Katolisen kirkon kanoninen oike-

---

[175] Leino 2000 s. 17.

[176] Lutherin määritelmä kirkolle löytyy mm. Isokatekismuksesta (1529):"Minä uskon, että maan päällä on pieni pyhä joukko ja yhteisö, joka koostuu pelkistä pyhistä ihmisistä, sillä on yksi usko, yksi mieli ja ymmärrys. Sillä on monenlaisia armolahjoja, mutta se on yksimielinen rakkaudessa, puolueita ei siinä ole eikä hajaannusta." (1984 s. 142). Ks. myös Johanssonin (1877 s. 51) luonnehdinta luterilaisesta kirkkokäsityksestä mm. seuraavasti: " Kyrkan är enligt detta begrepp föreningen af alla dem, som stå i lefvande trosgemenskap med herren Kristus; men hon är ock på samma gång det samfund, i och genom hvilket, såsom en frälsningsanstalt i verlden, den nämnda trosgemenskapen allt mera förverkligas, och för detta ändamål har hon af Herren undfått ordet och sakramenten såsom medel för fyllande af den uppgift, som sålunda föreligger henne".

[177] Reuterin (1997 s. 46) mukaan kirkon määrittelyyn pyhien yhteisöksi, jossa evankeliumi puhtaasti saarnataan ja sakramentit oikein toimitetaan, sisältyy perusongelma, miten yhdistää pyhien yhteisö puhtaasti evankeliumin saarnaamiseen ja sakramenttien oikein jakamiseen. Tätä perusongelmaa lievittänee kuitenkin mm. se, mitä Saarisalo (1975 s. 543) toteaa Augsburgin tunnustuksen määrittelevän kirkon todelliseksi olemukseksi: pyhien uskonyhteys maailmassa. Kysymys ei siten olisi kirkon teologisessa tunnusmerkissä vain jostakin automaatiosta saarnaamisessa tai sakramenttien jakamisessa; tämä piirre sopisi sinänsä ennemminkin jonkinlaiselle uskontohuoltolaitokselle.

[178] Pihkala 1992 s. 197. Vrt. esim. Teinosen (1975 s. 66) dualistisia kirkon (lat. ecclesia, kr. ekklesia) käsitteitä: mm. ecclesia caelestis-ecclesia terrena (taivaallinen kirkko-maallinen kirkko); ecclesia crucis-ecclesia gloriae (ristin kirkko-kunnian kirkko); ecclesia invisibilis-ecclesia visibilis (näkymätön kirkko-näkyvä kirkko); ecclesia vera-ecclesia falsa (tosi kirkko-väärä kirkko). Ks. myös KJKom:n (1979 s. 12) universaalikirkon ja paikalliskirkon määrittelyjä.

[179] Nurmirannan (1998 s. 30) mukaan katolinen käsitys kirkosta on sen olemus Kristuksen perustamana uskonyhteisönä. Yhteisömuodon perusteet ovat Kristuksen itse antamia. Kristus olisi myös varustanut kirkon laajalla oikeudellisella vallalla. Tämä tekisi kirkon riippumattomaksi maallisesta vallasta. Nurmirannan Rinander-viittaus, joka pohjautuu Vatikaanin konsiilin lausuntoon (Schema Constitutionis dogmaticae de Ecclesia Christi) 1869–1870 (eli Schaumanin kirkkolain säätämisen aikoihin) ja sisältää yhdensuuntaisuutta myös esim. II maailmansodan jälkeiseen saksalaiseen kirkko-oikeuden vallitsevaan käsitykseen. Keskeisenä voidaan tällöin pitää pyrkimystä kirkon omaan identiteettiin ja tehtävään itsenäisenä valtioon ja poliittiseen järjestelmään nähden.

[180] Nurmiranta 1998 s. 31. Papiston "papillishallinnollinen vallankäyttö" on katoliseen kirkkoon kuuluvaa, luterilaisuudelle periaatteessa vieras käsitys. Vrt. Huovinen 1997 s. 187:"Kaikki kristi-

us on positiivista (kanonista) oikeutta nykyäänkin.[181]

Kirkon tunnustuskirjojen mukainen määrittely kirkosta pyhien yhteisönä, jossa evankeliumi puhtaasti saarnataan ja sakramentit oikein toimitetaan, ei ole hallinto-oikeudellinen, vaan puhtaasti teologinen määrittely. Kysymys on siitä, minkä teologisten edellytysten vallitessa kirkkoa voidaan tunnustuskirjojen mukaan pitää kirkkona. Tämä määrittely ei synny positiivisoikeudellisten normien, vaan luterilaisen kirkon oppikäsitysten mukaan, jonka ainoana perustana on Raamattu eli ylipositiivinen oikeusperusta. Kirkon tunnustusta puolestaan on pidettävä kirkon omana selityksenä sille, miten kirkko ymmärtää itsensä ja oppinsa. Kirkon tunnustuksella on kytkeytyessään näin Raamattuun kylläkin yhteys kirkon ylipositiiviseen oikeusperustaan. Sen ei kuitenkaan voida katsoa suoranaisesti kuuluvan kirkon oikeuden ylipositiivisuuteen, kun otetaan huomioon kirkon tunnustuksen syntymistapa kirkolliskokouksissa, joissa on ilmaistu kirkon käsitys opistaan. Kirkon tunnustus muodostaa kuitenkin *sillan kirkon ylipositiivisen ja positiivisen oikeuden välille.* Tämä kirkon tunnustuksen välitystehtävä kirkon oikeudessa ilmenee myös siten, että kirkon tunnustuskirjat kirkon ylipositiivisen oikeusperustan lisäksi ovat tulleet myös osaksi positiivista oikeutta kirkkolain ja kirkkojärjestyksen ensimmäisten lukujen ensimmäisten pykälien säännöksinä.[182]

---

tyille kuuluva valta on sellaista valtaa, joka on annettu meille meidän ulkopuoleltamme. Meidän valtamme ei perustu omiin taitoihimme, vaan siihen mitä olemme saaneet." Ks. myös Kopperi (1994 s. 271):" Sekä piispa että pappi käyttävät valtaa, joka on jumalallisen oikeuden perusteella uskottu koko kirkolle yleisen pappeuden perusteella, mutta kutsumuksensa, valtuutuksensa ja ordinaationsa perusteella ainoastaan he harjoittavat kirkolle kuuluvaa valtaa." Tärkeän kysymyksen muodostaa kuitenkin, *mitä valtaa papit* ordinaationsa perusteella käyttävät. Pappien valta koskee teologisia asioita eikä tällöinkään vallan käyttäminen ole vastoin kirkon perusteita ja kristittyjen yhteistä uskoa.

[181] CODEX IURIS CANONICI-teoksen alussa on mainittu katolisen maailman noudattavan tammikuussa 1983 hyväksyttyä (paavi Johannes Paul II promulgoinut 25.1.1983) kanonisen oikeuden kokoelmaa. Codex Iuris Canonici (1984) s. IX. Codex Iuris Canonicin kirja 1 (LIBER I, DE NORMIS GENERALIBUS) muodostuu yleisistä säännöksistä, joita on kaikkiaan 203 kaanonia. Kirja 2 koostuu säännöksistä otsikolla "Jumalan kansa" (LIBER II, DE POPULO DEI), kaanonit 204–746, Kirja 3 on kokoelma säännöksistä otsikoin "Kirkon tiedonanto " (LIBER III, DE ECCLESIAE MUNERE DOCENDI) yhteensä kaanonit 747–833. Kirja 4 on laaja kokoelma kirkon pyhiä toimituksia koskevista säännöksistä (LIBER IV, DE ECCLESIAE MUNERE SANCTIFICANDI) yhteensä kaanonit 834–1253, kirja 5 on kirkon omaisuutta koskevien säännösten kokoelma (LIBER V,DE BONIS ECCLESIAE TEMPORALIBUS) kaanonit 1254–1310, kirja 6 sisältää säännökset kirkollisista rangaistuksista (LIBER VI, DE SANCTIONIBUS IN ECCLESIA) kaanonit 1311–1399 ja kirja 7 oikeudenkäyntiä koskevat säännökset (LIBER VII, DE PROCESSIBUS) kaanonit 1400–1752. Vrt. Vimpari HS 15.1.2002 katolisen kirkon kaksituhatvuotisesta oikeusperinteestä. Tästä enemmän rippiä koskevassa jaksossa.

[182] Esim. 1993 KL 1 luvun 1 §:"Tunnustus. Suomen evankelis-luterilainen kirkko tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa. Kirkon tunnustus ilmaistaan lähemmin kirkkojärjestyksessä." KJ 1:1 erittelee tarkemmin sen, mihin kirkon tunnustama kristillinen usko perustuu. Säännöksen mukaan "kirkko pitää korkeimpana ohjeenaan sitä tunnustuskirjojen periaatetta, että

Käsitettä kansankirkko on myös selvitetty eri yhteyksissä. Sitä voidaan pitää teologisena käsitteenä, mutta sillä on myös sosiologista merkitystä.[183] Toiviaisen mukaan kansankirkolla ei ole alunperin ollut välttämätöntä yhteyttä valtiokirkon käsitteeseen.[184] Ensimmäisenä kansankirkon käsitettä käytti ilmeisesti Friedrich Schleiermacher. Käsite liittyi 1700- ja 1800-lukujen vaihteessa yhteiskunnassa tapahtuneeseen käsitteen kansa ymmärtämisessä tapahtuneeseen muutokseen, ja Schleiermacher esitti tällöin ns. historiallis-sosiologisen kansankirkkokäsityksensä. Tämän näkemyksen mukaan kansankirkkoa voidaan pitää jonkin kansan perinnäisen ja luonteenomaisen kirkollisen elämän ja järjestäytymisen muotona.[185] Johann Hinrich Wichernin vuonna 1848 esittämä kansankirkkonäkemys perustuu kaikkien uskovien yhteiseen pappeuteen. Kansankirkko oli "Kristuksen todellisen kirkon lähetyskenttä ja palvelisi kansan siveellistä kasvatusta". Hän pyrki kristillistämään valtion sijasta kansan.[186] Theodosius Harnack puolestaan korosti kansankirkkoa tunnustuksellisesti evankelis-luterilaisena. Harnack piti

---

kaikkea oppia kirkossa on tutkittava ja arvioitava Jumalan pyhän sanan mukaan. Ks. myös kommentaarikirjan Halttunen-Voipio R. – Pihlaja (2002 s. 265) selitystä 1, jossa korostetaan sitä, etteivät tunnustuskirjat ole oikeusnormeja. Niitä "ei saa käyttää tuomarina". Ne ovat "ainoastaan uskontodistuksia ja julkilausumia, jotka osoittavat, kuinka kunakin aikana eläneet opettajat ovat Jumalan kirkossa ymmärtäneet ja tulkinneet Pyhää Raamattua kiistanalaisten opinkohtien osalta." Kirkon tunnustusta ei voida käyttää oikeusnormeina, mutta niiden sisältämän Raamattu-periaatteen vuoksi niiden voidaan kuitenkin katsoa olevan osa kirkon ylipositiivista oikeusperustaa. Tällöin ylipositiivisuuteen sisältyy positiivista oikeusjärjestelmään nähden velvoittavuutta, vaikkakaan ylipositiivinen perusta ei sisällä yksittäisiä oikeusnormeja. Vrt. Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä 1997 s. 247. Ks. myös jakso 3.3.2.

[183] Ks. mm. Espersen 1993 s. 55–56.

[184] Toiviainen (1979 s.112) Kirkkojärjestyskomitean mietintöön otetussa liitteessä 2 määritellessään käsitettä kansankirkko. Pirinen (1985 s.261) toteaa Fried Sleiermacherin teoksessaan Der christliche Glaube selittäneen samaa kieltä puhuvien ja samaan kansaan kuuluvien kristittyjen muodostavan erityisen kirkkoyhteisön (Kirchengemeinschaft). Tällaiset kansan- eli maakirkot (Volks- und Landeskirchen) jumalallisen järjestyksen [sic] mukaan olivat muoto, joka mahdollistaisi laajemman yhteyden. Ks. jakso 4.4.2, jossa on todettu mm. Saksan maakirkkojen nykyinen (suuri luku)määrä. Tästä myös osaltaan johtuu oikeusvertailun tekemisen vaikeus niihin.

[185] Alhonsaaren (1994 s. 11) näkemys "koko kansan kirkosta" on pessimistinen. Hän viittaa mm. Suomen Kuvalehdessä v. 1991 julkaistuun mielipidetutkimukseen, jonka mukaan pappien arvostus on pudonnut yhteiskunnan vähemmän tärkeiden vaikuttajien tasalle ja kirkon jäsenluvun laskemiseen 92 %:sta (v. 1975) noin 87 %:iin (90-luvun alkupuolella) sekä Alhonsaaren ennusteen mukaan v. 2050 tultaessa noin 76 %:iin, ehkä vielä vähemmän. Hän toteaa 1860-luvun kansanopetuksen siirtymisen pois kirkolta, 1920-luvun uskonnonvapauslain mukaisen kirkosta eroamisen mahdollisuuden sekä odotettavissa olevan väestörekisteriuudistuksen 1990-luvulla. Hän kysyykin s. 13: "Miksi valtion lait enää suosivat luterilaista kirkkoa?" Hän arvioi s. 8–9 Suomen kirkon protestanttisten kirkkojen joukossa yhdeksi pappiskeskeisimmistä. Sekä käytäntö että lainsäädäntö antavat papeille ohjakset käsiin niin paikallisseurakunnassa, hiippakunnassa kuin kirkon yhteisessä toiminnassa. Hän onkin antanut kirjalleen nimeksi "Kansaton kansankirkko".

[186] Pirinen (1985 s. 262) toteaa Wichernin Wittenbergin kirkkopäivillä 1848 julistaneen nimenomaan sitä, että "evankelisen kirkon *tulee tulla kansankirkoksi,* niin että evankeliumi uudella tavalla tulee kansan uudistavaksi voimaksi".

kansankirkkoa kirkon varsinaisen olemassaolon muotona. "Vapaa luterilainen kansankirkko" voisi katkaista oikeudelliset siteensä valtioon, mutta ei koskaan henkistä sidettään kansaan ja kansanelämään.[187]

Saksassa kirkon ja valtion erosta johtuen ei voinut olla valtiokirkkoa kansankirkkona. Siellä alettiin myös korostaa kirkon vapautta valtiosta. Wichernilaiset ajatukset kansankirkon suuntautumisesta kansan puoleen Wittenbergin vuoden 1848 kirkkopäivien jälkeen muuttuivat Toiviaisen mukaan "demokraattista periaatetta korostavaksi suuntaukseksi".[188] Träskman on marraskuussa 1985 Tanskassa kansankirkkokonferenssissa pitämässään esitelmässä määritellyt kansankirkon kirkko-oikeudellisia kriteerejä. Träskmanin mukaan kansankirkon pitää samaistua kansaan ("identifiera sig med folket"), jäsenyyden syntymisen pitää tapahtua muutoin kuin aktiivisen subjektiivisen menettelyn kautta ("sker ej genom något aktivt subjektivt handlande"), kirkko ei saa asettaa jäsenyydelle uskonnollisia ehtoja eikä saa hyväksyä uskonnollisen pakon käyttämistä kirkkoon kuulumiseen nähden.[189]

Uskonpuhdistuksen seurauksena luterilaiset kirkot joutuivat hallintonsa, tulojensa ja myös oppinsa osalta valtiosta riippuvaisiksi (Ruotsissa Västeråsin resessi ja ordinantia vuonna 1527). Uskonpuhdistajien oppi kahdesta regimentista ymmärrettiin siten, että esivallalla oli kristillisiä velvollisuuksia. Kehitys luterilaisen uskonnon omaksuneissa valtakunnissa kulki kirkko-valtio- suhteiden kannalta vaihdellen. Pohjoismaissa ja Ruotsi-Suomessa omaksuttiin valtiokirkkojärjestelmä, jota vuoden 1684 hallitusmuoto, vuoden 1686 kirkkolaki ja vuoden 1734 yleinen laki ilmensivät uskonnollisen yhtenäisyyden periaatteena. Ruotsi-Suomessa omaksuttiin käytännössä uskontopakko. Kirkko oli lujasti valtioon sidoksissa ja sen voidaan katsoa olleen luonteeltaan valtion laitos.[190]

Tutkimuksen kannalta on merkittävää vuoden 1869 kirkkolain säätämisessä tapahtunut kirkon identiteetin selkiytyminen valtioon nähden. Kirkko sai kirkolliskokouksen ja lakiin perustuvan oman järjestysmuodon, sen hallintorakenne sekä toimintapohja tulivat myös määritellyiksi kirkkolaissa. Ortodoksista uskoa tunnustavan hallitsijan asema kirkon johdossa pyrittiin täsmentämään.

---

[187] Toiviainen 1979 s. 112. (Theodosius Harnack: Die freie lutherische Volkskirche 1870).

[188] Ibid., s. 113 mukaan Franz Rendtorff oli v. 1911 pitänyt kansankirkkoa "jälkikasvukirkkona" (piti erityisenä tuntomerkkinä lapsikastetta). Tanskassa perustuslaissa v.1849 ev.lut. kirkko kuvataan "valtion tukemaksi kansankirkoksi". Ruotsissa Einar Billingin kansankirkon käsite sisälsi "armon universaalisuutta toteuttavan koko kansan armon yhteyteen kutsuvan kirkon". Suomessa Toiviaisen mukaan kansankirkkokysymys aktualisoitui v.1889 eriuskolaislain jälkeisessä ehtoollispakkokiistassa. (ns. kirkollinen suunta ei hyväksynyt armonvälineiden laiminlyöjiä, mutta ns. raamatullinen suunta tulkitsi avarasti kirkon jäsenyyden tehden eron Kristuksen kirkon ja "laitoskirkon" välillä). Vuoden 1869 *kirkkolakivalmisteluun kansankirkkoajatus ei meillä varsinaisesti ehtinyt* mukaan, tosin KLF 1863 mainitsee lyhyesti s. 226 Tanskan kirkosta, että se on *folkkyrka*. Ks. tästä myös Pirinen 1985 s. 264.

[189] Träskman 1986 s. 115–116.

[190] Ruotsi-Suomen kirkon vaiheista ks. tarkemmin jakso 4.1.

Valtion käsitteen määrittely

Valtion olemusta voidaan tarkastella useammasta eri näkökulmasta. Rafael Erich viime vuosisadan alun valtiosääntöoikeudellisessa kirjassaan piti juridisen tarkastelun lisäksi mahdollisena myös filosofista, eettistä ja poliittista katsanto- ja tutkimustapaa valtioon nähden.[191]

Kastari puolestaan on todennut, että "valtio nimisen yhteiskunnallisen ilmiön rakenne, tehtävät ja toimintamuodot ovat suuresti muuttuneet ja vaihdelleet". Kastari on liittynyt tutkimuksen aihepiiriin toteamuksella Vanhan testamentin teokratioiden olleen peräti toisenlaisia kuin nykyinen Israel. Hän on myös pitänyt Machiavellin (1469–1529) panosta ruhtinaskuntien ja kaupunkivaltioiden nimittelyssä valtioksi merkittävänä. Jean Bodin (1530–1596) korosti valtion suvereenisuutta ulospäin ja omalla alueellaan.[192] Modernin valtiokäsitteen syntyä käsittelevässä artikkelissaan Quentin Skinner on pitänyt valtiokäsitteen synnyssä tärkeänä ajankohtana Hobbesin vuonna 1642 esittämää käsitystä kansalaisten velvollisuuksien kohdistumisesta "yksinomaan valtioon, ei niinkään erilaisiin vallankäyttäjiin, olivatpa nämä sitten paikallisia tai valtakunnallisia, kirkollisia tai yhteiskunnallisia". Valtiokäsite Hobbesilla muodostui määräysvallan korkeimmasta muodosta kansalaisia hallittaessa. Kysymys oli siten aikakausien vaihtumisesta; tässä "paradigmamuutoksessa" julkisen vallan käsite oli muuttumassa vähemmän henkilökohtaiseksi tai karismaattiseksi. Valtiokäsite alkoi saada uudet kasvot, abstraktimmat; se sai uudet kutsumanimet: ètat, stato, staat ja state.[193] Kuninkaista alkoi tulla kuninkaita ilman kuninkaallista loistoa. Valtion ja sen viranomaisvallan toisistaan erottamisen seuraukseksi tuli pitkäaikaisen yhteyden katkeaminen hallinnollisen loiston ja vallankäytön välillä. Toisaalta Skinnerin mielestä Leviathanissaan Hobbes osoittautuu "ensimmäiseksi syste-

---

[191] Erich 1909 s. 1. Filosofisesti ja poliittisesti käsitettynä valtio olisi "kollektiivinen yhteys, jonka muodostavat siihen kuuluvat yksilöt". Juridiseen valtion käsitteeseen kuuluu oleellisesti yhteiskuntakäsite; valtio sosiaalisena ilmiönä. Erich (1924 s. 9) mukaan valtion oikeutta säätävästä tehtävästä ei kuitenkaan johdu lainsäätämismonopolia valtiolle. Hänen mukaansa "laajempi tai suppeampi lainsäädäntövalta n.s. autonomia" voi kuulua eriasteisille alueellisille yhdyskunnille, joilla itsellään "ei ole valtion ominaisuutta, niin ikään esim. kirkollisille yhdyskunnille, korporatsioneille y.m. (Alaviitteenä: Onpa katolinen kirkko luonut eräänlaisen universaalisen, ylivaltiollisen järjestyksen, jota moni pitää todellisena oikeusjärjestyksenä)". Vrt. Jyränki-Perttunen-Vilkkonen 1989 s. 15: "Yleisesti valtion valta voidaan määritellä vallaksi määrätä oikeusjärjestyksestä ja sen ylläpitämisestä."

[192] Kastarin (1977 s.1–2) mukaan yksinkertaistaen voidaan sanoa, että "kansallisvaltio ja sen puitteissa toteutettu pluralistinen demokratia ovat olleet ne aatteet, jotka parin viime vuosisadan aikana ovat mahtavimmin muovanneet yhteiskuntia".

[193] Skinner 1987 s. 83. Hobbesiakin ennen oli kirkko ja sekin "velvollisuuksien kohdistumisen kohteena". Mutta kuten Lutherin aikaa koskevassa tarkastelussa tutkimuksessa muualla on todettu, oli Lutherkin Hobbesia vanhempi kuten aikansakin – eikä Luther, kuten aikalaisensakaan, välttämättä nähnyt yhteiskunnassa jotakin vallankäytön vastapuolta kirkolle, ainakaan jos kirkko ymmärsi tehtävänsä oikein, mitä katolinen kirkko ei Lutherin mukaan tehnyt.

maattisesti ja suorin modernin valtioteoreetikon abstraktein ja kiertelemättömin sävyin puhuvaksi".[194]

Suomalaisista julkisoikeuden tutkijoista Holopainen on pitänyt sanan valtio käyttöalan laajuutta problemaattisena, jos sille pyrittäisiin löytämään yhtenäinen, kaikki tapaukset itseensä mahduttava merkitys. Käytännön elämässä valtio-sanaa käytettäessä ei yleensä etsitä valtion olemusta, vaan lähdetään yksinkertaisesti siitä, että sanalla valtio tarkoitetaan eri tapauksissa eri ilmiöitä. [195] Jyränki puolestaan on viitannut Jellinekin näkemykseen "pakkoyhteisövaltiosta organisoituna ihmisryhmänä", joka tietyllä alueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa.[196] Suomalaisessa (merikoskelaisessa) valtiosääntödoktriinissa valtion välttämättömiä ainesosia olisivat Jyrängin mukaan rajattu alue, valtiokansa ja muut ulko- ja sisäpuoliset vallan käyttäjät pois sulkeva valtamonopoli (suvereenisuus).[197] *Julkisen vallan organisaatioihin* on kuntien ohella suomalaisessa hallinto-oikeusdoktriinissa luettu myös sellaiset itsehallintoyhteisöt kuin Ahvenanmaan maakunta sekä evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta.[198]

Suomalaisen julkisoikeuden tutkijoista etenkin Kaarlo Tuori ja Sakari Hänninen ovat analysoineet valtion käsitettä.[199] Hänninen on luonnehtinut Karl Rennerin valtio- ja oikeus- käsityksen ytimen olevan siinä, että Rennerin mielestä

---

[194] Ibid. s. 103. Kaikki valjastetaan Leviathanin X luvussa tehokkaassa käskyvallassa "asemien pitämiseksi" perinteisen julkisen kunnianarvokkuuden säilyttämiseksi ja kunnioitettuna olemiseksi. Skinnerin mielestä tämä oli modernin valtioteorian alkua, mutta ei se ei ole ollut ihan vierasta ajattelua kirkollisissakaan käytännöissä.

[195] Holopainen 1969 s . 8–9. Tarkastellessaan väitöskirjassaan kunnan asemaa valtiossa Holopainen on s. 26–28 katsonut aiheen vaativan (lyhyttä) mainintaa kunnan orgaaneista ja varallisuuspiireistä sekä niiden suhteesta valtion rakenneosiin. Myös kunnat ovat valtion tavoin pakkoyhteisöjä. Tästä pakkoyhteisöluonteesta vuoden 1869 kirkkolailla pyrittiin kirkko vapauttamaan. Valtio ja kunnat ovat päällekkäisiä muodostelmia.(alueet ja ihmiset muodostuvat samoista; pätee myös kansankirkkoon). Sen sijaan valtio eroaa rakenneosiltaan kunnasta – ja kirkosta (näiden hallinto perustuu itsehallintoon).

[196] Jyrängin (1998 s. 26) mukaan tämä merkitsee "oikeudelliset juuret omaavaa sosiologista abstraktiota valtiosta". Valtion tehtäväksi Jyränki puolestaan s. 28 näkee kansalaisyhteiskunnan ylläpitämisen. Valtion päämalleja hänen mukaansa ovat olleet liberaali oikeusvaltio (yövartijavaltio) ja sosiaalivaltio (sosiaali-, hyvinvointi- ja interventiovaltio). Erich (1924 s. 144) puolestaan pitää Jellinekin käsityksissä keskeisenä orgaanioppia. Orgaanisuhteen (kansan ja parlamentin välillä) hän katsoo Jellinekin johtaneen siitä, että parlamentti on kansan valitsema. Oikeudellisessa mielessä tulee tämän opin mukaan mahdolliseksi siten edustaa kansaa.

[197] Jyränki 1998 s. 26 ja 31. Jyrängin mukaan valtiota voidaan pitää konstruktiona, jonka avulla yhteiskunnallinen valta muuntuu oikeudelliseksi vallaksi. (Osa siitä on julkisten orgaanien ja viranomaisten toimivaltaa.) Yhteiskunnan kehittymisen aikaisemmissa vaiheissa on kuitenkin ollut vaikea hahmottaa valtiollista ja kirkollista valtaa ja valtiota. Vrt. Erich 1924 s. 17:" Mitä *Suomen hallintoon* tulee, muodosti *maamme* 1500-luvulle asti *yhden ainoan hiippakunnan*. Maallista hallintoa varten se, samalla tavalla kuin Ruotsi, oli jaettuna suurempiin ja pienempiin hallintoalueisiin."(Kurs. tässä).

[198] Mm. Aarnio-Heinonen-Tuori 1975 s. 107.

[199] Esim. Tuori 1990, 2000a ja Hänninen 1981, 1986.

valtio on valikoiva – se ottaa yhteiskunnallisten tendenssien kaaoksesta kokonaisuutta tai ainakin huomattavaa enemmistöä palvelevan aineksen, tulkitsee sen laiksi ja omaksi tahdokseen. Tämän jälkeen yksityisen kansalaisen elämän toimintana on *kokonaisuuden tahto* oman tahdon sijaan. Rennerin mukaan *valtio on taho, joka tekee moneudesta ykseyden.*[200] Valtion käsitettä *ei ole voitu* pitää kokonaan erillään *oikeuden* käsitteestä.[201] Tuori on mm. tarkastellut *modernin oikeuden kehitystä* oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion vaiheista käsin. Hän on viitannut mm. tanskalaisen Jørgen Dahlberg-Larsenin ja ruotsalaisen Håkan Hydénin lisäksi Sakari Hänniseen.[202] Dahlberg-Larsenin ansioksi Tuori on lukenut *oikeuden tarkastelun monitasoisena ja moniulotteisena* ilmiönä. Hydén puolestaan esitti *normitypologian*: finaalisia ohjelmointeja edustavat sääntelyt (punnintanormit/ tavoite-keino-normit) sekä proseduraalisen ohjelmoinnin mallia noudattavat sääntelyt (menettely- ja organisaationormit).[203] Hännisen heuristisen luonteen mukaiset luokittelut ovat Tuorin mukaan puolestaan porvarillisen yhteiskunnan subjektirakenteen eriyttämistä (syvärakennetaso, joukkomitallisten ilmiöiden taso sekä yhteiskunnan konkreettisen pinnan taso).[204] Tuori itse jakoi

---

[200] Hänninen 1986 s. 31. Viittaus Renneriin on kirjoitus (1901) Staat und Parlament, jossa on jo aavisteltu valtion muuntumista, laajenemista yhteiskunnaksi. Rennerin ja Kelsenin eroksi Hänninen on havainnut (ibid.) sen, että Renner haluaa *toteuttaa* voimasuhteiden oikeudellistamisen, minkä Kelsen *näkee jo* porvarillisen yhteiskunnan *toteuttaneen.*

[201] Myös Aarnio-Heinonen-Tuori (1975 s. 24) toteavat tämän yhteyden:"Historiallisessa tarkastelussa oikeutta ei voida irrottaa valtiosta. Ne ovat syntyneet historiallisesti suunnilleen samanaikaisesti ja samoista syistä." Vrt. ibid. s. 21 oikeusnormin muodolliseksi määritelmäksi kiteytynyt "valtioelimen antama ja/tai sanktioima yleinen käyttäytymissääntö".

[202] Tuorin 1990 viittaukset Dahlberg-Larseniin 1984: Retsvelfaerdstaten og hvad så? ja Hydèniin 1984: Ram eller lag? ovat s. 25 ja Hänniseen 1981: Aika, paikka ja politiikka s. 26. Ks. Tuori 1990 tarkemmin selostusta Dahlberg-Larsenin tasoittelusta s. 30–32 ja Hydénin analyysikehikosta sekä puitelakijärjestelmästä s. 33–36. Puitelait ovat Tuorin mukaan "lakeja, jotka supistuvat lähinnä Hydénin tarkoittamiin konstituoiviin ja menettelynormeihin".

[203] Hydén 1984 s. 34. Hydèn s. 35 viittaa myös omana käännöksenään Dahlberg-Larseniin 1984 s. 151, alav. 160: "När man har ett öppet rättssystem vari vaga rabestämmelser kontinuerligt fylls ut med konkreta regler, har man möjlighet att löpande skära ner välfärdsstatens ambitionsnivå till en nivå som anses önskvärd, utan att man behöver bryta mot de grundläggande principer som formulerade i t.ex lagens ändamålsbestämmelser. Men detta betyder också att *man kan avlägsna sig långt från en välfärdstat i reell mening så att endast de tomma formerna står kvar.*" (Kurs. tässä.) *Tämä lainaus kytkee myös tämän tutkimuksen kirkkolaki-puitelaki -problematiikan hyvinvointivaltion lainsäädännölliseen kehitykseen.*

[204] Hänninen 1981 s. 190–191 toteaa Marxin 1850-luvun intensiivisen tutkimusjakson mullistaneen Marxin kuvaa kapitalismin olemuksesta. Tätä ilmentää Grundrisse, valtiosuunnitelma, jossa teoreettisesti pyritään selvittämään porvarillisen valtion ja feodaalisen valtion erot. Hänninen luettelee porvarillisen valtion feodaalivaltiosta erottaviksi yleisiksi tunnusmerkeiksi: 1) oikeusvaltio, 2) virkamiesvaltio, 3) verovaltio ja 4) kansallisvaltio. Hänninen toteaa nämä porvarillisen valtion tunnusmerkit myös Max Weberille tutuiksi Wirtschaft und Gesellschaft-teoksesta. Siinä rationaalisen oikeusjärjestelmän synty, palkattu ja itsenäinen virkamiehistö, systemaattinen verotusjärjestelmä ja alueellisesti rajattu pakkovallan hallinta sekä toisaalta rationaalis-legaalinen hallinnan synty ja kehitys ovat kytköksissä toisiinsa.

oikeuden (tässä vaiheessa) oikeusmuotoon, oikeusideologiaan ja lakimuotoon.[205] Tuori on korostanut oikeusvaltiota teorioiden ja ideologioiden tasolla mieluummin saksalaisena käsitteenä huolimatta angloamerikkalaisesta kytkennästä rule of law -konseptioon. Myös tämän tutkimuksen kannalta Tuorin aikanaan tekemä valinta on osunut oikeaan; kirkkolakijärjestelmänkin synnyn aikoihin kirkko-oikeuden mallia haettiin mm. saksalaisen kirkko-oikeuden ja presbyteerisen kirkko-oikeusnäkemyksen väliltä.[206] Tuorin selvityksen mukaan oikeusvaltiotulkintojen historiallinen jaottelu jäsentyy muodollisten ja materiaalisten käsitysten sekä demokratiasuhteen näkökulmasta.[207] Tuori toteaa Habermasin liberaalisen oikeusvaltion mallin sisällöllisen tunnusmerkin määräytyvän lopulta "muodollisiksi luonnehdittavien tekijöiden – lakien syntyprosessin- avulla".[208] Se sisältää tällöin myös demokratiavaatimuksen. Aatehistoriallisesti tällöin sijoitutaan valistuksen ja rationalistisen luonnonoikeuden kauteen. Kantilaiset ajatukset oikeuden syntyprosessista ja demokratiavaatimuksesta tulevat liberaalisen oikeusvaltion ajatuksessa lähelle. Modernina oikeusvaltioideologiana voidaan pitää mm. Habermasin esittämiä näkemyksiä vähemmistöjen kamppailusta oikeuksiensa tunnustamisesta demokraattisessa oikeusvaltiossa.[209]

Hyvinvointivaltion kehityksessä voidaan puolestaan siinäkin nähdä eri kehitysvaiheita.[210] Tuori sijoittaa institutionaalisen hyvinvointivaltion synnyn Suo-

---

[205] Tuori 1990 s. 26–27. Vrt. Tuorin 2000a teoriakehitys kriittisen oikeuspositivismin modernin oikeuden uudesta (Hännisen erittelyä syvemmästä) tasottelusta. Modernin oikeuden synnyn Tuori 2000a s. IX katsoo olevan yhteydessä "uuteen taloudelliseen tuotantotapaan, markkinatalouteen tai kapitalismiin, ja siihen keskitetyn valtiovallan ja valtiokoneiston nousuun, joka Länsi-Euroopassa ajoittuu 1500–1700-luvuille ja joka ei ole ainakaan jäännöksettä palautettavissa taloudelliseen kehitykseen".

[206] Vrt. Schaumanin valintatilanne presbyteerisen synodiajattelun ("kirkon parlamentti") ja stahlilaisen kirkkonäkemyksen ("auktoriteetti") välillä. Jakso 4.2.2.

[207] Tuori 1990 s. 29–30. Tuori toteaa Jürgen Habermasin (1981) esittämän *liberaalisen oikeusvaltion* mallin vastaavan Immanuel Kantin oikeusvaltiokäsitystä. Tuori erottelee *saksalaisessa oikeustieteellisessä doktriinissa* oikeusvaltiotulkinnoissa vaiheet: 1) Saksan yhdistämistä edeltänyt aika 1800 luvulla (materiaaliset tulkinnat), 2) keisarillisen Saksan vaihe (muodolliset tulkinnat), 3) Weimarin tasavalta (muodolliset ja materiaaliset tulkinnat, jälkimmäiset vahvistuivat loppukaudella), 4) Hitlerin Saksa (materiaaliset tulkinnat) sekä 5) Saksan liittotasavalta (materiaaliset tulkinnat valtiosääntöoikeuden teoriassa ja käytännössä).

[208] Ibid. s. 118.

[209] Habermasin (1997 s. 151) mukaan modernit säännökset palautuvat rationalistisen luonnonoikeudellisiin ideoihin kansalaisten vapaasta tahdosta muodostamaksi vapaiden ja tasavertaisten kansalaisten oikeusyhteisöstä. Näin saatetaan voimaan säännöksin ne oikeudet, jotka kansalaisten on tunnustettava toisilleen ja jotka halutaan positiivisella oikeuden kautta voimaan saatettaviksi. Tämä edellyttää yksilöllisten oikeuksien tunnustamista sekä yksilön pitämistä oikeushenkilönä ja oikeuksien kantajana. Vrt. Pöyhönen 2000 s. 73. Ks. myös Habermasin (1994 s. 199) toteamus sosiaalivaltiolliseen projektiin sisältyvän tavoitteen ja keinon väliseen ristiriitaan. Tavoitteena kyllä olisi "tasaveroisesti rakentuneiden elämänmuotojen luominen, mikä samalla antaisi tukea yksilölliselle itsensä toteuttamiselle ja spontaanisuudelle".

[210] Tuori 1990 s. 30–41 on viitannut Dahlberg-Larsenin (1984 s. 93) erittelyyn historiallisen kehityksen kolmesta vaiheesta: 1900-luvun alkuun päättyneen sosiaalisen kysymyksen vaihe; samaan

messa toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan. Sota synnytti "sosiaalisia erityisongelmia", vaikka suomalainen hyvinvointivaltio kehittyi institutionaaliseen vaiheeseen vasta 1960- ja 1970-luvuilla. Tuori pitää Englannissa vuonna 1942 julkaistua Beveridge-suunnitelmaa käänteentekevänä ajatukselle sosiaalisesta turvallisuudesta.[211] Tuori *sen sijaan ei pidä* hyvinvointivaltiota samana asiana kuin hyvinvointiyhteiskunta tai yhteiskunta, joka on saavuttanut tietyn aineellisen vaurauden tason. Määriteltynä Tuorin mukaan hyvinvointivaltio olisi valtio, jossa "julkinen valta kantaa markkinoiden sekä perheen ja muiden lähiyhteisöjen sijasta vastuun perustavan hyvinvoinnin takaamisesta yhteiskunnan jäsenille". Tämä merkitsee julkisen vallan rahoittamia perushyvinvoinnin turvaavia etuuksia. Ne tuotetaan ja jaetaan myös usein julkisen vallan toimesta.[212] Myös Perustuslaki 2000-komitea selvittäessään perusoikeuksia *valtiovallan* käsitteestä[213] käsin määritteli *julkisen vallan* käsitettä.[214] Niinpä myös 15.6.2001 mietintönsä jättänyt kielilakikomitea on kiinnittänyt huomiota julkisen vallan käsitteen kytkeytymisestä perustuslakiin.[215] Tutkimuksen käsitemäärittelyä jossakin määrin hämmentävää on tosin tarkastella perustuslaki 2000-komitean julkisen vallan määrittelyä. Sen mukaan julkisen vallan käsite on laajempi kuin valtiovallan käsite. Julkisen vallan käyttöä ei komitean mukaan voida määritellä vain valtion toiminnaksi. Suomessa esim. kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja *evankelis-luterilainen kirkko* itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin ns. välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää *julkista valtaa*. Komitea asettaakin julkisen vallan antamiselle valtiokoneiston ulkopuolelle ehdoksi oikeusvaltioperiaatteen

---

aikaan 1920–1930-lukujen vaihteessa talouspulan päättymisessä lakkaava demokratian laajentamisen vaihe; sekä taloudellisen laman alkaessa käynnistynyt hyvinvointivaltion kolmas vaihe. Hyvinvointivaltion kritiikki ja kriisin tulkinta ovat muodostaneet myös vaiheen hyvinvointivaltion historiassa. Tähän uusliberalistinen vastaus on ollut deregulaatio, oikeudellisten sääntelyjen purkaminen.

[211] Tuori 2000c s. 90 mukaan hyvinvointivaltioidean taustalla olevat keskeiset ajatukset "viittä jättimäistä pahaa" (puute, sairaus, tietämättömyys, elinympäristön kurjuus ja työttömyys) vastaan tiedostettiin myös Suomessa.

[212] Ibid. s. 68. Ks. myös Tuorin (1999 s. 538) pohdintaa oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion välisestä suhteesta. Hän päätyy siihen, että hyvinvointivaltiollisuus kohdistuu oikeuden sisällöllisiin substantiaalisiin ainesosiin. Oikeusvaltiollisuudelle puolestaan ominaista on muodollisuus ja menettelyllisyys. Tuori korostaa sitä, että hyvinvointivaltion tehtävää on kuitenkin toteutettava oikeusvaltiollisissa muodoissa.

[213] PeL 2 §:n 1 mom.:"Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta."

[214] Perustuslaki 2000-komitea, mm. s. 145: (Oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin) "- - säännöksen *julkiseen valtaan* kohdistuvasta velvollisuudesta huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan." (Kurs. tässä).

[215] Kielilakikomitea 2001 s. 166.

ulottumisen myös tähän toimintaan.[216] Näin *julkisen vallan käsitteen kautta* myös kirkko ja valtio voidaan nähdä *saman julkisen vallan käyttäjinä.*

Nykyaikaisen kansalaisuuden kehityksessä, sosiaalisten oikeuksien muotoutumisen lisäksi, ovat korostuneet myös perusoikeudet. Ne on määritelty aineellisella ja muodollisella elementeillä: yksilölle perustuslain säännöksellä turvattuja erityisen tärkeitä oikeuksia.[217] Perusoikeuksista avautuu Hallbergin mukaan näkökulma koko oikeusjärjestyksemme ymmärtämiseen.[218]

Luterilaisuuden syntyessä käsitettä valtio ei tunnettu nykyisessä merkityksessä, vaan katolisen kirkon käsityksen mukaan kristikunta jakaantui hengelliseen ja maalliseen säätyyn. Hengellisellä säädyllä oli verovapaus ja oma kanoninen oikeus. Luther piti tällaista säätyjakoa vääränä.[219] Hänen mukaansa säätyjä oli kolme: pappisvirka, aviosääty ja maallinen esivalta.[220] Ruhtinaat epäilemättä

---

[216] Perustuslaki 2000-komitea s. 135.

[217] Tuorin (1999 s. 533) mukaan Konstarin Virkamiesten ilmaisuvapaus-tutkimus (1986) ja hänen oma Sosiaalioikeus-kirjansa ilmensivät perusoikeuskulttuurin muutosta. Ks. myös Arajärvi 1994 s. 4.

[218] Hallberg 1999 s. 31. Hallberg määrittelee oikeusjärjestyksen monikerroksiseksi säännösten, periaatteiden ja *arvojen* kokonaisuudeksi. (Kurs. tässä). Verrattuna tutkimuksen alaviiteessä 1 esitettyihin oikeusjärjestyksen määrittelyihin Hallbergin määrittelyssä "arvotkin ovat paikallaan". Perustuslain alkuun on Hallbergin mukaan kirjattu valtiosääntömme kolme perustavanlaatuista arvoa: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen. Vrt. mm. Scheininin ja Holopaisen oikeusjärjestyksen määrittelyihin alaviitteessä 1. Hallbergin oikeusjärjestyksen määrittely tuo tutkimuksen kannalta syvyyttä oikeusjärjestyksen käsitteeseen sisällyttäessään oikeusjärjestykseen myös kirkon perinteisesti korostamat arvot. Hermansonin (1923 s. 7) oikeusjärjestyksen määrittelystä ("Oikeusjärjestyksen muodostavat oikeussäännökset, joilla tarkoitetaan yleisiä eli abstraktisia käskyjä tai kieltoja, jotka ovat inhimillisessä yhteiskunnassa velvoittavia") on siten päästy monikerroksisempaan oikeusjärjestyksen hahmottamiseen.

[219] Virkakomitea on loppumietinnössään (N:o 4 1976 s. 16) myös todennut uskonpuhdistajien nimenomaan hylänneen oman aikansa vakiintuneen katolisen opin kirkon virkaan vihittyjen (sacerdotes) "pappismonopolista" ja heidän muodostamastaan korkeammasta hengellisestä säädystä. Raunion (1999 s. 65) mukaan osin weberiläisistäkin vaikutteista johtuen ihmisen uskonnollinen velvollisuus on nähty velvollisuudeksi ottaa maailma juuri sellaisena kuin se on. "Luterilaisuuden yhteiskunnallinen puoli" olisi siten ennen muuta kuuliaisuus esivallalle. Tämän ajattelutavan mukaan luterilaisuudesta on syntynyt käsitys, että se on "hyvin valtiosidonnainen uskonto". Bismarckin ajatusten uskonnon ja politiikan sekä valtion ja kirkon suhteista sekä siinä olevan perusajatuksen ei elämänalueiden omalakisuudesta Raunio ei s. 67–68 katso olevan peräisin Lutherilta. Bismarck torjui ajatuksen kristillisestä valtiosta ja oli käsityksissään lähellä Rudolf Sohmin (1841–1917) ajatuksia. Sohmin mukaan maallinen ja hengellinen, kirkko ja valtio, olivat toisensa pois sulkevia alueita. Raunion s. 69 mukaan Hinrich Wichernin (1808–1891) ja hänen kannattajiensa näkemys oli, että yhteiskuntaa piti uudistaa kristillisessä hengessä.

[220] Raunion (1999 s. 90) luonnehdinta Lutherin yhteiskuntakäsityksestä: " Lutherin mukaan yhteiskunta tai valtio instituutioineen ja virkoineen on osa Jumalan luomaa 'lahjoittavan rakkauden järjestystä', sen tehtäviin kuuluu ihmisten tarpeista huolehtiminen, toimeentulon turvaaminen, sairaanhoito, koulutus ja niin edelleen. Yhteiskunnallisten instituutioiden ja 'virkojen'olennainen piirre onkin, että niihin kuuluvia tehtäviä hoitaessaan kukaan ei ole 'omalla asiallaan'. Tuomari, lääkäri, sotilas, aviopuoliso ja isä tai äiti joutuu tehtävässään osaksi rakkauden järjestystä, jonka päämääränä on toisten tarpeista huolehtiminen." Raunion s. 91 mukaan reformaation yhteiskun-

kuuluivat maallisen esivallan säätyyn, mutta maallisen esivallan käsite ei ole suoraan rinnastettavissa nykyaikaisen valtion käsitteeseen.[221] Myöskään hengelliseksi katsottava käsite "maailma" ei ole nykyaikaisen valtion käsitteen vastine, vaan teologinen käsite.[222]

Ruotsi-Suomessa uskonpuhdistuksen seurauksena kirkko joutui kuninkaasta taloudellisesti riippuvaiseksi. Oppi maallisesta ja hengellisestä hallitusvallasta ja niiden keskinäisestä suhteesta johti kirkon aseman järjestelyyn, jossa kirkosta käytännössä tuli osa yhteiskuntaa. Käytännössä tunnustuksellisesti yhtenäinen valtakunta hämärsi valtion käsitettä ja kirkon identiteettiä. Vuoden 1869 kirkkolain säätämisen eräänä tärkeänä tavoitteena oli lisätä kirkon itsenäisyyttä valtioon nähden. Kirkkolakijärjestelmän syntyajatuksiin kuuluu näkemys valtiosta kirkon "jonkinlaisena vastapoolina". Näin ollen tutkimuksen valtion käsitekin lähtökohtaisesti on muotoutunut valtioksi, jolla on kirkkoonkin nähden oma identiteettinsä. Kysymys on kirkon ja valtion välisistä suhteista. Kansankirkon osalta asetelmaa voidaan pitää kärjistettynä ja keinotekoisena, kun kansan ja kirkon päämääriä voidaan pääosin pitää yhteneväisinä. Järjestelmätutkimuksessa voidaan kuitenkin tarkastella kirkon ja valtion, kahden eri(laisen) julkisyhteisön lainsäädännöllisen aseman järjestämistä toisiinsa nähden. Kirkko-valtio-suhteen molemmat osapuolet ovat olleet sisäisessä muutostilassa yhteiskuntana, sen eri kehityksen vaiheissa sekä kirkkona koko universaalikirkon ja myös Suomen luterilaisen kirkon historian aikana. Muutostilanteet ovat myös vaikuttaneet keskinäisten suhteiden sisältöön sekä kirkkoa koskevaan sääntelyyn.[223]

---

nallisessa ajattelussa oli uutta mm. köyhistä ja sairaista huolehtimisen sekä koulutusjärjestelmän ylläpitämisen siirtyminen kirkolta yhteiskunnalliseksi tehtäväksi. Tätä tarkoitusta varten perustettiin kaupunkien kassat. Hengellisen ja yhteiskunnallisen vallankäytön erottaminen ei kuitenkaan merkinnyt toiminnallisen vastuun siirtämistä kirkolta kunnalle. Raunion luonnehtii reformatorista kaupunkia "kommuunioksi, jonka kaikki jäsenet olivat toistensa ja yhteisen hyvän palveluksessa". Martti Lutherin Ison katekismuksen (1979 s. 95) ensimmäisen uskonkohdan selityksestä :" - - Lisäksi hän panee kaikki luodut palvelemaan meitä tämän elämän tarpeiden tyydyttämiseksi - - samoin kaiken muunkin ulkonaisen ja ajallisen siunauksen: hyvän hallituksen, rauhan ja turvallisuuden."

[221] Brotherus 1923 s. 5: "Maallisen vallan oli sekä katolisen että protestanttisen käsitystavan mukaan palveltava jumalallista totuutta." Enää nykyään ei ajatella Brotheruksen tavoin, että yhteiskunnallisen päätöksenteon rajoituksena olisivat "jumalalliset totuudet" ellei ihmisoikeuksia tai muita "perustavia oikeuksia" pidetä sellaisina. Näiden arvojen "mittaria" täytynee hakea siitä, mitä ihmiset päättävät oikeaksi. Vrt. uudempiin oikeusteorioihin, esim. Tuorin kriittisen oikeuspositivismin lähtökohtiin.

[222] Esim. Joh. 14:17:"Tämä puolustaja on Totuuden Henki. *Maailma* ei voi Henkeä saada, sillä *maailma* ei näe eikä tunne häntä." (Kursiivi ei sisälly kirkolliskokouksen v. 1992 hyväksymään raamatunkäännökseen).

[223] Mm. Kirkko ja valtio-komitea (1977 s. 12–25) on luonut katsauksen kirkon ja valtion välisten suhteiden kausilta. Tällöin on kiinnitetty huomiota myös keskiaikaisen valtion muuttumiseen säätyyhteiskunnasta moderniksi yhteiskunnaksi.

Tutkimuksen kannalta valtion määrittely ei edellä olevan perusteella ole yksiselitteistä. Eräänä tärkeänä tarkastelukulmana voidaan pitää valtion suhtautumista kirkon tehtävään. Brotherus luokitteli valtiotyypit[224] oikeauskoisesta valtiosta kristillisen valtion kautta tunnustuksettomaan valtioon. Tästäkin on voitu edetä neutraaliin valtioon. Tutkimuksessa on pyritty käyttämään nykyisestä moniarvoisesta valtiosta neutraalinkin valtion sijasta *sekulaarivaltion* nimitystä. Nimitys kohdistuu nykyisenä aikana valtioon, jonka toisina nimityksinä voidaan käyttää modernia valtiota ja hyvinvointivaltiota. Miksei myös *perusoikeudet turvaavaa valtiota*. Vaikka viimeksi mainittu valtio pyrkiikin turvaamaan kansalaisilleen ja muillekin sen alueella oleskeleville myös kirkon sinänsä tärkeinä pitämiä oikeuksia, on "hyviäkin asioita ajavaa valtiota" pidettävä sekulaarivaltiona kirkon arvomaailmaan nähden, jos valtion pyrkimykset ovat vastoin kirkon perustehtävää.[225]

Tarkastellessaan yhteiskuntaelämää Euroopassa kristillisestä näkökulmasta piispa Huovinen on kiinnittänyt huomiota kristillistä ihmiskäsitystä yhdistävään perusajatukseen siitä, että ihmisen tilassa on vääristymä Jumalan tarkoitukseen nähden.[226] Kristillisen uskon mukaan synti on paha voima, joka vaikuttaa kaikessa ihmisen toiminnassa. Hän pelkistää eri kirkkokuntien yhteiskuntaelämää koskevia lähestymistapoja tyypillisiksi piirteiksi. Luterilaisella ajattelutavalla hän näkee kaksi merkittävää seurausta yhteiskuntaelämään. Yhteiskunnalla ja valtiolla on laaja vastuu ihmisten hyvinvoinnista. Toisaalta luterilaisuudessa on ollut pyrkimystä luoda toiset ihmiset huomioon ottamaan pakottavia järjestelmiä, koska ihmisellä on luontainen taipumus olla edistämättä yhteistä hyvää. Katolisen kirkon lähestymistavassa yhteiskuntaelämään hän näkee keskeisenä kirkon yhteiskunnallisen opetuksen *ns. persoonaperiaatteen* pohjalta ihmisluonnon kehittymisestä kohti todellista päämääräänsä. Vastuun kehät muodostuvat kirkon hallussa olevasta oikeasta käsityksestä ihmisluonnosta ja sen päämäärästä sekä perheestä ja suvusta.[227] Eurooppalaisessa oikeudessa jälkiä tästä vastuuajattelusta on nähtävissä *subsidiaariperiaatteen* vahvassa asemassa. Ortodoksisen

---

[224] Brotherus 1923 s. 63 ("valtion uskonto"), s. 98 (ns. kristillinen valtioteoria) ja s. 221 (valtion tunnustuksettomuus) sekä s. 335. Ks. myös Brotherus 1930 s. 459. Björkstrand (1993 s. 11–19) on tarkastellut valtion luonteen muuttumista kansankirkkojen syntyessä ja Suomen autonomian aikana yhteiskunnallisten tehtävien uudelleen jakamista 1860-luvulla, kuntien ja seurakuntien erottamisessa toisistaan sekä koululaitoksen ja kirkon "eriytyessä" toisistaan. Ks. myös Brotheruksen (1930 s. 459) tunnustuksellisen uskonnonopetuksen perustuslaillisesta perustasta kouluopetuksessa.

[225] Mm. Kekkosen ajan valtiosta on käytetty käsitettä sekulaari. Niiranen 2000 s. 280–281. Vrt. myös Lehtinen 1997 s. 164:" Lopulta koko yhteiskunta, mukaan lukien kirkko ja puolustusvoimat, oli Kekkoselle kesytetty. Piispat ja kenraalit olivat siistejä Kekkosen tasavallan tuotteita. Heille ei olisi tullut mieleenkään kyseenalaistaa nimittäjänsä tai tämän hovin ajatuksia."

[226] Huovinen 1999 s. 2.

[227] Ks. mm. Verschuren 1992 s. 44–45.

ajattelun mukaan taas valtio, yhteiskunnalliset instituutiot ihmisineen ovat kirkon *liturgisen elämän* pyhityksen tarpeessa.[228] Kalvinistisen näkemyksen lähtökohtana voidaan pitää, ettei Jumala ole läsnä luoduissaan. Äärellinen ei voi sisältää ääretöntä – se voi vain viitata majesteettiin.[229] Reformoidut kirkot seuraavat yhteiskunnallisessa ajattelussaan deonttista mallia: Moraaliset käskyt ovat ihmisen luonnon mukaisia, vaikkakin hän toimii niitä vastaan. Itsekkyys estää toimimasta moraalisesti oikein, vaikka tieto oikeasta on luonnostaan ihmisessä. Reformoitua ihmiskäsitystä voisi kutsua jopa pessimistiseksi, koska siinä voidaan nähdä vieläpä piirteitä syvälle käyvästä itsekkyydestä ja siitä seuraavasta hyvään kyvyttömyydestä. Huovinen näkee reformaatiossa kuitenkin tässä pessimistisyydessä erojakin luterilaisuuden ja kalvinismin välillä.[230]

Kirkon ja valtion välinen oikeudellinen perussuhde

Kirkon ja valtion välisessä suhteessa on kysymys monisäikeisestä relaatiosta kahden julkisyhteisön välillä. Kysymyksessä on valtiosääntöoikeudellinen riippuvuussuhde, mutta myös teologisia näkökulmia sisältävä asiakokonaisuus. Valtion ja kirkkojen välistä suhdetta voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista: valtiosääntö-hallinto-oikeudellisten tai teologistenkin käsitteiden, tekijöiden ja muuttujien riippuvuussuhteena. Laajennetun piispainkokouksen asettama Kirkko ja valtio-komitea määritteli mietinnössään vuonna 1970 historiallisesta näkökulmasta viisi perusmuotoa, joiden mukaisesti kirkon ja valtion suhteet erilaisissa yhteiskunnissa ovat määräytyneet.[231]

---

[228] Tähän liittyen mm. arkkipiispa Johannes 1992 s. 18–20.

[229] Raunio 1999 s.115: " Calvinin ajattelussa Jumalan ja maailman suhde ei perustu Jumalan jatkuvaan lahjoittavaan läsnäoloon kaikessa luodussa."

[230] Huovinen 1999 s. 4–8. Tämän mukaan hyvinvointivaltioidean alkuperän voisi ajoittaa jo reformaation aikoihin. Vrt. Raunio 1999 s. 34–121.

[231] Komitean 1970 määrittelemät kirkon ja valtion välisten suhteiden perusmuodot: 1) kirkko ja valtio ovat samaistuneet (kirkkovaltio tai valtiokirkko), 2) valtion asenne kirkkoon on ollut neutraali (USA:n uskonnollinen pluralismi), 3) kirkko ja valtio ovat joutuneet vastakohtaisasenteeseen (Rooman kristittyjen vainot), 4) kirkon ja valtion suhteet ovat perustuneet tarkoituksenmukaisuus- ja hyötynäkökohtiin (pyhä allianssi/ tsaarin Venäjän ja ortodoksisen kirkon yhteistoiminta) sekä 5) kirkon ja valtion suhde on ollut dialektinen (Länsi-Saksa II maailmansodan jälkeen). Lisäksi on löydettävissä näiden perusmuotojen sekoituksia. Esimerkiksi Suomen kirkollisiin oloihin perusmuodot eivät sovellu suoraan. *Valtion yhteiskuntaideologiaan mukautuvaa kirkkoa* voidaan pitää joko perusmuotona 6) tai jonkinlaisena komitean peruskohtien 3), 4) ja 5) yhteissovellutuksena. Saksan valtakunnan kirkkoa on pidettävä yhtenä esimerkkinä tilanteesta, jossa valtio ja sen ideologia ylittävät regimenttirajat. *Sekulaarivaltiossa*, jota käsitettä Brotheruksen luoman käsitteistön ajallisena jatkeena tässä tutkimuksessa pyritään käyttämään, sisältää myös valtion yhteiskuntaideologiaan samaistuvan kirkon väkivallattoman kirkon oppiperustan muuttumisen vaihtoehdon. Kirkko voi tällöin myös "huomaamatta" omaksua ympäröivän yhteiskunnan sekulaari-ideologian omaksi oppiperustakseen tai osaksi sitä.

Kirkon ja valtion suhteiden osalta parlamentaarinen Kirkko ja valtio-komitea totesi mietinnössään, että keskiajalla Ruotsi-Suomessa näissä suhteissa näkyivät sekä vuorovaikutus että vastakohtaisuus. Keskiajalla muotoutuivat kirkon verotusoikeus, kirkollinen maaomaisuus, valtiovallan vaikutus kirkollisiin virkanimityksiin jne.[232] Ruotsi-Suomen uskonto-oloissa oli ratkaisevaa poliittisen tilanteen kannalta kuningas Kustaa Vaasan ja valtakunnan aateliston välinen valtataistelu. Kuninkaan aseman varmistamiseen tarvittiin talouden kohentamista ja aatelisto halusi myös varmistaa omat taloudelliset etunsa.[233] Kun kruunu otti haltuunsa kirkon omaisuuden, oli tällä myös kirkkohallinnollisia vaikutuksia. Valtion hoidettaviksi tulivat "äkkiköyhtyneen" kirkon eräät menot. Piispojen ja tuomiokapitulien virkamiesten palkkausten siirtyminen valtion hoidettaviksi vaikutti myös hallinnollisesti niiden asemaan. Tuomiokapituleista tuli valtion virastoja monen vuosisadan ajaksi.[234]

Parlamentaarisen Kirkko ja valtio-komitean mietintö (1977) on kirkon (Suomessa toimivien kirkkojen ja periaatteessa myös muiden uskonnollisten yhdyskuntien) ja valtion välisten suhteiden peruskartoitus kirkko-valtio -suhteista. Komitean selvitystä on pidettävä tärkeänä myös arvioitaessa kirkkolakijärjestelmän sisältöä ja asemaa nyky-yhteiskunnassa. Komitean keskeisenä tarkastelunäkökulmana oli mietinnön historiallisessa jaksossa uskonnonvapauden laajentuminen.[235] Komitean ehdotukset eivät tähdänneet täydelliseen reformiin kirkon ja valtion välisissä suhteissa. Komitean tehtävänä oli selvittää paitsi yhteiskunnallisen kehityksen jo aiheuttamia ja odotettavissa olevia muutoksia Suomen evankelis-luterilaisen ja Suomen ortodoksisen kirkkokunnan asemassa ja toiminnassa

---

[232] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 12.

[233] Ibid. s. 13.

[234] Turun tuomiokapituli, joka perustettiin jo katolisena aikana v. 1276, on vanhin *valtion* virasto Suomessa. Se siirtyi muiden tuomiokapitulien tavoin vuoden 1997 alusta kokonaan kirkon keskusrahaston kustannettavaksi. Samalla muutamat kiinteistöt siirtyivät valtion omistuksesta kirkon keskusrahaston omistukseen.

[235] Brotherus (1923 s. 214) on jo huomattavasti aikaisemmassa katsauksessaan Suomen uskontolainsäädännön kehityksestä ottanut tutkimuksensa kohteeksi valtion ja kirkon uskontunnustuksen välisen suhteen jakaen vaiheet kolmeen jaksoon: oikeauskoinen valtio, kristillinen valtio ja tunnustukseton valtio. Eräänlaisesta "oikeauskoisesta" valtiosta on ollut myös kysymys mm. Murtorinteen 1972 havainnossa (mm. s. 37–44) Saksassa 1930-luvulla kehittyneestä "kansallisuskonnosta", jonka oppi muistutti käsitteiltään kristillistä oppia, mutta joka kirkkoon asettuessaan valjasti kirkon valtioideologian työkaluksi muuttaen kristinopin sisällön kansallissosialismiyhteensopivaksi. Brotheruksen mukaan kirkkolakijärjestelmä soveltui ainakin 1920-luvun uskontopoliittiseen tilanteeseen ja jo silloin (vuoden 1919 HM:ssa ja viimeistään uskonnonvapauslain säätämisellä) syntyneeseen "tunnustuksettomaan" valtioon. Hän piti "kristillistä" valtiota "oikeauskoisen" valtion lievennyksenä, mutta "tunnustuksetonta" valtiota molempien edellä mainittujen eräänlaisena vastakohtana. Teinonen 1964, s. 43 puolestaan on kuvannut *sekularisaatiota kehityskuluksi*, johon kuuluvat kirkon ja valtion ero, kirkon joutuminen erilleen yhteiskunnasta, *kirkon merkityksen väheneminen yhteiskuntajärjestyksen ja kulttuurin pohjana*. Sitä on myös kristinuskon ja maallisen *kulttuurin irtautuminen* toisistaan. (Kurs. tässä).

myös tehdä ehdotukset näiden muutosten aiheuttamiksi järjestelyiksi. Kysymyksessä oli siten lähinnä kirkon ja valtion välistä suhdetta koskevan normiston päivitys tai varautuminen ajan tasalle saattamiseen. Komitea löysi tarkasteltavaksi kirkon ja valtion välisissä suhteissa yli 30 asiaryhmää, joissa voitiin kirkon ja valtion katsoa olevan jonkinlaisissa keskinäisissä suhteissa toisiinsa. Kysymys oli siten mittavasta suhteiden verkostosta, jossa useat eri tason keskinäiset riippuvuussuhteet ja -tekijät vaikuttivat kirkon ja valtion välisiin suhteisiin. Näissä suhteissa tapahtuvat muutokset ovat näkyneet ja näkyvät vielä myöhemminkin myös kirkkoa koskevissa säännöksissä.[236] Nimenomaan vuoden 1993 kirkkolakiuudistuksen yhteydessä tapahtunut kirkkolain jakaminen oli kirkon ja valtion suhteissa kirkon itsenäisyyttä lisäävä järjestely. Kirkkolain muutoksista lisäksi aiheutui, että eräät hallinnolliset siteet vähenivät, mm. opetusministeriöön kirkollisista viranomaisista alistettavien asioiden määrää karsittiin. Kirkollisten virkanimitysasioiden osalta valitukset eivät myöskään enää mene valtioneuvoston ratkaistaviksi.

Kirkon ja valtion välisiin suhteisiin liittyy myös kysymys, mitä on pidettävä kirkon tehtävänä yhteiskunnan kannalta. Kirkon tehtävästä on myös esitetty erilaisia käsityksiä.[237] Kirkon tehtävää on ollut tarkasteltava puhtaan teologisen näkökulman lisäksi yhteiskunnallisena tehtävänä tai ennemminkin miten kirkko voisi toteuttaa tehtäväänsä yhteiskunnassa. Toisaalta on myös kyselty, miten valtio voisi luoda kirkolle myös olosuhteet teologisen tehtävän toteuttamiseksi. Suuri kirkon jäsenmäärä ja historialliset perinteet lähinnä ovat luoneet teologisen käsitteen kansankirkko.

Valtiokirkon ja kansankirkon vaihtoehtona on pidetty vapaakirkkoa, joka on lähinnä teologinen käsite. Vapaakirkollakin on hallinto-oikeudellinen ulottuvuutensa, kun sen on katsottu olevan nimensä mukaisesti vapaa ja itsenäinen suhteessaan valtioon. Vapaakirkko ei salli ulkopuolisten tekijöiden vaikuttaa omiin

---

[236] Ks. Tarastin 1992 s. 37–42 luettelo komitean käsittelemistä asioista sekä arvio sen ehdotusten toteutumisesta. Kehityssuuntana näyttää hitaan varmasti olleen keskinäisten riippuvuussuhteiden löystyminen. Tarastin kirjoituksen jälkeen onkin tapahtunut vielä mm. tuomiokapitulilaitosta koskeva järjestely (v. 1997 alusta) ja piispojen (ev.lut. ja ortodoksisten) nimittämisen siirtyminen pois presidentiltä.

[237] KJKom:n (1979 s. 12) mukaan "universaalinen kirkko, ecclesia universalis, on "yksi, pyhä, yhteinen ja apostolinen" ja on uskon kohde. Komitean katsookin, että (s. 17) "uskon kannalta tämä maailmanlaajuinen kirkko ei ole ainoastaan eräänlainen ihanne, vaan historiallisissa ja sosiaalisissa muodoissa esiintyvä todellisuus. Eri paikalliskirkot ymmärretään tämän tähden universaalikirkon ilmenemismuodoiksi. Täten voidaan kansankirkkotyyppistäkin paikalliskirkkoa pitää sellaisena ulkoisten olosuhteiden sanelemana kirkon muotona, jossa kirkon olemus ja tehtävät toteutuvat." Viime vuosisadalla [1900-luvulla] Suomen ev.lut. kirkkoa on kirkkojärjestyskomitean mukaan tavallisesti luonnehdittu kansankirkoksi. Kirkon niitä piirteitä, jotka välittömästi liittyvät sen järjestykseen, on nimitetty kansankirkoksi. Kansankirkon käsitettä komiteakaan ei voinut määritellä yksiselitteisesti, vaan kansankirkkoa käsitteenä on pidettävä joukkona muunnoksia, joissa on nähtävissä yhteisiäkin piirteitä siitä, miten käsite on ymmärretty eri aikoina ja eri tahoilla.

asioihinsa, koskivatpa ne oppia, jumalanpalvelusta, hallintoa tai taloutta. Vapaakirkot ovat miltei poikkeuksetta syntyneet uskonpuhdistuksen spiritualistisen ja ns. reformoidun suuntauksen piirissä ja ovat tietoisesti yhdistyskirkkoja.[238] Suomessa vapaakirkollinen toiminta on hallinto-oikeudellisesta tarkastelukulmasta katsottuna uskonnonvapauslainsäädännön mukaan määräytyvää. Uskonnonvapauslain 2 luvun säännösten mukaisesti Suomessa asuvien henkilöiden on perustaessaan uskonnollisen yhdyskunnan laadittava yhdyskuntajärjestys ja tehtävä opetusministeriölle kirjallinen ilmoitus yhdyskunnan perustamisesta. Rekisteriin merkityt uskonnolliset yhdyskunnat saavat oikeuskelpoisuuden ja ovat opetusministeriön ja väestörekisterikeskuksen valvonnan alaisia.

Kirkon ja valtion välisistä suhteista on virallisten selvitysten lisäksi myös kirjoitettu runsaasti Suomessa ja ulkomailla.[239] Tutkimuksessa ei ole mahdollista käsitellä kirkon ja valtion välisten suhteiden koko kirjoa. Nämä suhteet liittyvät olennaisesti kunkin kirjoittajan näkemykseen kirkosta. Schaumanin kirkkolakiehdotuksen taustalla olevien kirkkopoliittisten ja muiden aatevirtausten kontekstin käsittelyn yhteydessä viitataan näihin erilaisiin käsityksiin kirkkolakijärjestelmän syntyaikoina. Tässä yhteydessä voidaan erikseen mainita joitakin tutkimuksessa jo esiintyviä lähdeteoksia sekä lisäksi joukko muita (osa niistä harvemmin esillä olleita) selvityksiä, joissa on käsitelty kirkon ja valtion välistä suhdetta eri aikoina.[240]

---

[238] Laajennetun piispainkokouksen asettaman Kirkko ja valtio-komitean mietinnön liitteenä olevassa professori Lars Erik Taxellin laatimassa katsauksessa "Kirkon ja valtion ero, oikeudellisia ja taloudellisia näkökohtia", on luonnehdittu vapaakirkkoa. Taxellin ilmaisu "vapaa kirkko" ja kuvaa tällaisen kirkon "peruspiirteitä tilanteesta, joka syntyisi, jos kirkon ja valtion ero toteutettaisiin niin suuressa määrin kuin se olisi mahdollista nykyisin voimassa olevan oikeusjärjestyksen puitteissa". Uskonnollisten vähemmistöjen asemaa on käsitellyt myös mm. Seppo 1983: Uskovien yhteisö vai valtionkirkko, etenkin s. 49–57. Tästä myös Reijonen 1977: Uskonnonvapauskysymys Suomessa, erityisesti s. 123 (Uskonnollisten yhdyskuntien vapaus) sekä Reijonen 1980: Uskonnonvapauden toteutuminen Suomessa 1917–1922. Ruotsin kirkkoa ei voida pitää vuoden 2000 reformin jälkeen vapaa kirkkona. Vaikka sen julkisoikeudellinen status muuttui, se ei kuitenkaan hävinnyt kokonaan.

[239] Ehkä vertauskuvallisinta kuvausta kirkon ja valtion suhteista (mies-nainen) edustaa Oskar Julius Tschudin (Stat og Kirke (1888 s. 24): "Forholdet mellem stat og kirke er billedlig bleven sammenlignet med forholdet mellem mand og kvinde i egteskabet -- Staten repræsenter saa at sige den mandige side af samfundet, kirken den kvindelige, idet staten er ligesom samfundets grovere natur, der har at ordne de ytre forhold, indadtil at opretholde den ydre retorden, udadtil at hævde sig som magt ligeoverfor andre statsmagter; kirken derimod den finere natur, hvis gjerning falder mere i folkenes indre end i deres ydre liv."

[240] *Suomessa* julkaistusta kirkon ja valtion välistä suhdetta käsittelevästä kirjallisuudesta mm. von Essen 1847, Granfelt 1864, Johansson 1890 ja 1894, Saurén 1898, Kaila 1908, Gummerus- Johansson 1906, Rosenqvist 1916, Pietilä 1921, Uppala (Wegelius) 1938, Simojoki 1946, Virkkunen 1950, Alaja 1952, Juva 1960 ja Talvitie 1962. *Ruotsissa* julkaistusta aihetta koskevasta kirjallisuudesta mm. Beck 1875, (Samling af författningar och stadgar hwilka ändra eller förklara kyrkolagen af år 1686 och ännu äro till efterlefnad gällande 1813). Hippel 1914 ja 1934, Linderholm 1924 Björkqvist och Runestam 1935, Runestam 1935, Rudberg 1934, Henningson och Sjögren 1958,

Jokaisen kirkkoyhteisön toiminnan tarvitsemat varat on saatava tai hankittava kulloinkin toimintaympäristössä voimassa olevaa oikeusjärjestystä noudattaen. Kirkon ja yhteiskunnan väliset suhteet on historian erilaisissa yhteiskunnallisissa vaiheissa ollut järjestettävä ainakin tältä osin. Yhteiskunnalla on myös aina jokin asenne kirkkoon ja sen jäseniin sekä näiden uskonnolliseen toimintaan. Vielä vuoden 1964 kirkkolain 15 §:n mukaan *kirkon ylin hallitus koko maassa oli valtakunnan hallituksen asia* ja sitä hoidettiin säännöksen mukaan erittäin säädetyllä tavalla. Vuoden 1993 kirkkolakireformissa tätä säännöstä ei pidetty enää tarpeellisena.[241]

Jaakko Numminen analysoi 1990-luvun alussa kirkon ja valtion välisistä suhteista käytyä keskustelua ja siinä esitettyjä erilaisia painotuksia. Hän eritteli kirkon ja valtion välisten suhteiden *erottajien* ja *säilyttäjien* näkökantoja.[242] Analyysin tuloksena valtion ja kirkon täydellisen *erottamisen kannalla* olleiden näkemyksistä Numminen löysi kolme eri perusargumentaatiotapaa:

1) Erottajat, joille kysymys on suuri periaatteellinen, filosofinen kysymys. (Uskonto on yksityisasia, johon valtion ei pidä mitenkään osallistua);
2) Erottajat, jotka uskonnon ja kirkon aktiivisessa vastustamisessaan katsovat valtion yhteydellään kirkkoon vain pitkittävän uskonnon ja kirkon valtaa ihmisten yli; (valtion tulisi oikeastaan "hoitaa kirkon tehtävät"); sekä
3) Erottajat, jotka kirkon parasta tarkoittaen haluaisivat, että kirkko näin voisi hoitaa paremmin tehtäviään (Kirkko voisi olla näin todellinen uskovien yhteys). Nummisen mukaan tämän ryhmän piirissä on useita eri katsomustapoja.

Vastaavasti analysoiden kirkon ja valtion suhteen *yhteyden säilyttäjien kannalta* oli löydettävissä myös kolme eri perusasennoitumistapaa:

1) Säilyttäjät, jotka ymmärtävät kirkon tarvitsevan nykyisen valtiollisen yhteytensä kirkon vakiintuneen paikan säilyttämiseksi yhteiskunnassa. (Kirkon aseman romahtaminen aiheuttaisi uskonnon harjoittamisen asemassa kansakunnan piirissä pysyvän vahingon ja kansankirkon menetyksen);
2) Säilyttäjät, joiden mukaan myös valtio tarvitsee kirkkoa. (Kirkon ja valtion

---

Åberg 1958, Selvitys (Kyrkan och staten. Sammanfattning av kyrka-statsutredningens slutbetänkande, bilaga till "Församlings- och pastoratsförvaltning" nr 3/1968) 1968, Palmqvist (red.)1985. *Norjassa ja Tanskassa* julkaistuista mm. Tschudi 1888, St. Meld. nr. 40/ 1975:30: Om stat og kirke; Religionsfrihet (et radioforedrag av H.C. Chriastie) Norsk kirkeblad H.J.H. 1950 nr 10, Glædemark 1948, (Betænkning om folkekirken i det moderne samfund 1971) ja *Saksassa* julkaistusta mm. Brendel 1850, W. Kahl 1894, Althaus ym.1935, (Die lutherischen Kirchen in der Welt Herausgegeben vom Lutherischen Weltbund 1957), Dentzler (HRSG.) 1977 ja von Campenhausen 1996.

[241] Ukom I s. 13.

[242] Numminen 1992 s. 35.

eron seurauksena valtion asema heikkenisi yhteiskuntaa koossa pitävänä voimana); sekä

3) Säilyttäjät, jotka aidossa konservatiivisuudessaan pitävät kirkon ja valtion välillä vallitsevaa suhdetta suomalaisen yhteiskunnan olennaisena vahvuustekijänä. (Tämä vahvuus on ilmennyt viime vuosisadan tapahtumissakin).

Myös Gustav Björkstrand on kiinnittänyt huomiota erilaisten valtiomahtien rooliin kirkon ja valtion välisten suhteiden kannalta. Kansan mielipide arkipyhien palauttamisessa, josta työmarkkinajärjestöt eivät missään vaiheessa välittäneet, tuli esille mm. gallupeissa (71 % kansasta kannatti arkipyhien palauttamista) ja eduskunnan vastarinnassa jo vuonna 1972 kirkolliskokouksen myönteisen arkipyhien siirtämispäätöksen yhteydessä. Björkstrand on tässä kohdin nähnyt myös erillisten päätöksentekojärjestelmien toisistaan poikkeavista linjauksista aiheutuvaa ristiriitojen ratkaisujärjestelmien puutetta. Björkstrandin mielestä myös se, että kansa kannattaa hautausmaiden ylläpitokäytännön säilyttämistä n. 75 %:n kannatusluvuin, osoittaa kirkon ja valtion välisissä suhteissa olevan kysymyksiä, joissa periaatteet ja käytäntö voivat olla ristiriidassa toistensa kanssa.[243]

Heikkilä on puolestaan kirkon ja valtion välisten suhteiden osalta suhtautunut kirkon ja valtion välisissä suhteissa hieman varauksellisesti pelkästään joko erottamisen tai säilyttämisen vaihtoehtoon. Hänen mielestään perustellumpaa olisi ollut puhua kirkon ja valtion välisten suhteiden *uudelleen määrittelystä*. Hän on kirkon ja valtion välisissä suhteissa katsonut historiallisen kehityksen osoittaneen mm. Schaumanin toivoman lainsäädännöllisen autonomian saavuttamistavoitteen kirkolle saavuttamattomaksi. Heikkilän vaihtoehtona olisikin siten ollut kirkkolain alan saaminen vielä uudistustakin suppeammaksi kirkon omassa päätösvallassa olevien säädösten alan laajentumiseksi. Heikkilän mallin voisi sanoa tässä kohdin muistuttavan "ruotsalaista mallia 2000".[244]

Kirkon valtiosääntöoikeudellisen aseman ja sitä koskevan lainsäädännön määräytyminen eri perustuslakien mukaan

Perustuslaki 2000 -mietinnössä[245] on valmisteltaessa uutta kokoavaa perustuslakia käsitelty usean perustuslain järjestelmän taustaa. Komitea on todennut suomalaisen usean perustuslain järjestelmän juurien olevan Ruotsin vallan ajassa ja autonomiakaudessa. Siirryttäessä autonomian aikaan tulivat Suomessa voimassa olevan valtiosäännön rungoksi Ruotsin vallan kaudelta soveltuvin osin vuoden

---

[243] Björkstrand 1992 s. 5. Ks. Holopainen 1986 s. 372–373.
[244] Heikkilä 1992 s. 8. Vrt. esim. Edqvist 2000 esipuheeseen (Från kyrkolag till kyrkoordning).
[245] Komiteanmietintö 1997:13 s. 27.

1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja. Komitea huomauttaa, että usean perustuslain järjestelmässä näihin kuitenkin rinnastuivat myös säätyjen (papistonkin) erioikeudet ja eräät niihin verrattavat lait.[246] Poikkeuslakimenettelyn vakiintumattomuus osaltaan lisäsi autonomian kautena perustuslain käsitteen epäselvyyttä. Nimenomaan perustuslakia välillisesti muuttavien lakien oikeudellinen asema kaipasi juridista selvittämistä. Schaumanin kirkkolain säätämisen aikaan säädetty vuoden 1869 uusi valtiopäiväjärjestys julisti itsensä jo perustuslaiksi. Samoin eräiden vuonna 1878 säädetyn asevelvollisuuslain pykälien osalta julistettiin niiden perustuslakiluonnetta. Jopa asetus[247] vuonna 1889 säädettiin perustuslakina voimassa olevaksi. Schaumanin kirkkolain säätäminen asettui perustuslakihistoriassa monen perustuslain joukkoon ennen vuonna 1906 säädettyjä valtiopäiväjärjestystä ja lakia lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Niitä seurasivat perustuslakeina ministerivastuulaki[248] vuodelta 1918 ja laki Suomen valtiotalouden oikeusperusteista vuodelta 1919. Vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä ei usean perustuslain järjestelmää riitautettu. Uuteen hallitusmuotoon tehtiin viittauksia vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen. Aiemmin perustuslakiluonteen saaneet lait saivat vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen uusittuinakin pitää perustuslakiluonteensa, mutta jo 1920-luvulla valtiosääntöoikeuskäytäntö muuttui pidättyväksi uusien lakien perustuslakiluonteelle.[249]

Vuoden 1917 Perustuslakikomitea ehdotti mietinnössään Suomen hallitusmuodon 77 §:ksi: "Evankelisluterilainen kirkko on Suomen kansan yleisenä kirkkona. Tämän kirkon järjestys-muodosta ja hallinnosta säädetään sen kirkkolaissa."[250] Mietinnön (1917 s. 45) perusteluissa todetaan, ettei "komitean mieles-

---

[246] Heilimo (1958 s. 36) toteaa keisarin luvatessa pitää voimassa maan perustuslait siitä seuraavan HM 1 §:n ja Yhdistys – ja vakuuskirjan v. 1789 antaman perustuslaillisen vakuutuksen papiston erioikeuksien säilyttämisestä sekä myös vuoden 1686 kirkkolain siirtyminen noudatettavaksi kirkkolaiksi.

[247] Asetus, jolla muuta kristittyä uskonoppia kuin evankelis-lutherilaista olevalle Suomen kansalaiselle myönnetään oikeus olla virka- ja palvelusmiehenä maassa (1889); "perustuslakistatus" tuki keisarin omaa uskontoa edustavia virka- ja palvelusmieskelpoisuuden saavuttamisessa.

[248] Laki Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatointen lainmukaisuutta 17.6.1918.

[249] Komiteanmietintö 1997:13 s. 28: "Siten eduskuntakäsittelyn aikana poistettiin hallituksen esityksessä vielä olleet tällaiset maininnat laista Ahvenanmaan itsehallinnosta (HE 73/1919 vp, PeVM 1/1920) ja laista Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskonnontunnustukseen katsomatta (Ks. HE 2/1920 vp, SuVM 2/1921 vp)." Viimeksi mainittua lakia on Uskonnonvapaustoimikunnan mietinnössä (Komiteanmietintö 2001:1) ehdotettu uuden uskonnonvapauslain voimaantulosäännöksessä (29 §:ssä) kumottavaksi.

[250] Senaatin 31.3.1917 asettaman, K.J. Ståhlbergin johdolla toimineen Perustuslakikomitean mietintö nro 7 jätettiin Suomen Senaatille 3.10.1917. Komitean ehdottama sanamuoto poikkeaa HM 83 §:n hyväksytystä tekstistä. Komitean jäsenten Anton Kotosen ja August Raatikaisen vastalauseessa ehdotettu sanamuoto on lähempänä lopullisesti hyväksyttyä. Heidänkin laatimassa sana-

tä hallitusmuodosta tule puuttua huomautusta siitä tosiasiasta, että evankelisluterilainen kirkko on Suomen kansan yleisenä kirkkona (77 §), mistä johtuu valtiolle erinäisiä velvollisuuksia mm. varata tilaisuutta opetuksen saamiseen mainitun kirkon opissa".[251]

Tarkastellessaan kirkon oikeudellisen aseman muotoutumista itsenäistyneessä Suomessa Murtorinne on kiinnittänyt huomiota HM 83 §:n sanamuodon käsittelyyn liittyviin historiallisiin vaiheisiin.[252] Vuoden 1919 HM 83 § ei merkinnyt luterilaisen kirkon ja valtion keskinäisten suhteiden kokonaan purkamista, vaan luterilaisesta kirkosta tuli uskonnollinen yhdyskunta muiden joukossa.[253] Vuoden 1772 hallitusmuodossa luterilaiseen uskoon sitoutunut valtio tunnusti luteri-

---

muotovaihtoehdossa kirkkolakia nimitetään "sen" (kirkon) kirkkolaiksi. Tullessaan hyväksytyksi valtiosääntöön tämä ilmaisu olisi korostanut kirkkolain luonnetta "kirkon omana lakina". Kreikkalais-katolista kirkkoa koskevan ehdotuksen 78 §:ään komitea ehdotti lausetta, jonka mukaan Suomen lainsäädäntö *ei koske tämän kirkon hengellisiä asioita.* Tässä kohdin tehtiin merkittävä erottelu kirkkojen välillä. Luterilainen kirkko oli omasta aloitteestaankin halunnut oikeastaan oman ylipositiivisen perustansa ("hengelliset asiansakin") positiiviseen lainsäädäntöön liitettäviksi kirkkolain säännöksin.

[251] Komitean viittaus valtion velvoitukseen luterilaisesta uskonnonopetuksesta perustuu kansankirkon asemaan yhteiskunnassa; vuonna 1917 melkein koko kansa kuului luterilaiseen kirkkoon. Komitean mietintö on luterilaista kirkkoa koskevalta osin sisällöltään niukka, eikä edes mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa ole 77 §:n osalta mainintaa. Voisi kuitenkin otaksua *perustuslainsäätäjän tarkoittaneen antaa kirkkolaille todellisen säätämisen alan, eikä liittää valtiosääntöön sellaista järjestelmää, jolla ei olisi todellista sisältöä.* Vrt. Holopaisen 1969, s. 287 oleva tulkinta HM:n valmisteluasiakirjoista kunnan asemaa koskevien säännösten osalta. Holopaisen mukaan "kunnan asemaa koskeville HM:n säännöksille on tarkoitettu reaalista sisältöä". Näin siitäkin huolimatta, että komitean ehdotuksessa oli 44 ja 45 §:n osalta vain lyhyt, yleisluontoinen maininta, jonka mukaan "kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon". Holopaisen näkemystä on pidettävä oikeana ja vastaava tulkintatapa ("tarkoitettiin reaalista sisältöä") voidaan ottaa myös kirkon ja kirkkolakijärjestelmän suhteen, jonka perusteet sisältyivät ehdotuksessa 77 §:ään. Myös kirkkolakijärjestelmällä haluttiin siten todellista sisältöä kirkon lainsäädännön alaan. Tällä tulkinnalla ei ole enää niinkään merkitystä uskonnonopetuksen kannalta, mutta sitäkin enemmän kirkkolakijärjestelmälle.

[252] Murtorinne 1995 s. 137–139. Murtorinteen mukaan maaliskuun 1919 eduskuntavaaleissa valitun uuden eduskunnan toimesta säädetty tasavaltainen hallitusmuoto "sisälsi kirkon ja valtion suhteita koskevan varsin merkittävän periaatteellisen muutoksen, kun perinteiset valtiokirkolliset ihanteet saivat antaa tilaa *uskonnollisesti neutraalin valtion* periaatteelle" (kurs. tässä). Brotherus (1923 mm. s. 211–) puolestaan on käyttänyt käsitettä tunnustukseton valtio. Murtorinteen käyttämää HM 1919 mukana syntynyt uskonnollisesti neutraalin valtion käsitettä on pidettävä käsitteellisesti selkeämpänä. Tutkimuksessa on pyritty käyttämään ensisijaisesti näistä kahdesta sitä, mutta myös *sekulaarivaltion* käsitettä, koska valtion neutraalisuuskin tosiasiallisesti merkitsee kirkon kannalta vieraiden tai vastakohtaisten ideologioiden hyväksymistä tai jopa tukemista. Näin sekulaarivaltio sanana ilmaisee paremmin valtion muuttunutta luonnetta kirkkoon nähden. Vrt. Eliotin (1947 s. 8) neutraalin valtion käsityksiin toisenlaisessa kirkko-valtio-kontektissa esitettyinä.

[253] Sipposen (1967 s. 103) mukaan hallitusmuotoa säädettäessä ei haluttu erityisesti korostaa evankelis-luterilaisen kirkon erityisasemaa. Sipponen toteaa (kirkolliskokouksen vuonna 1963 kirkon lainsäädännön ja hallinnon uudistamista tutkimaan asettaman) komitean mietintöön liitetyssä lausunnossaan, että "uskonnollisia yhdyskuntia koskevassa luvussa säädetään vain, että evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa."

laisen uskon yhteiskuntaa koossa pitävän merkityksen. Vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan valtio oli uskonnollisesti puolueeton ja hallitusmuoto rakentui täydellisen uskonnonvapauden periaatteille. Kansalaisen poliittiset, yhteiskunnalliset, taloudelliset ja muut oikeudet eivät enää riippuneet hänen uskonnollisista käsityksistään. Tosin eräiden julkisten virkojen osalta säädettiin erikseen rajoituksista lailla. HM 83 §:n oikeudellinen merkitys luterilaiselle kirkolle oli siinä, että valtiosääntöoikeudellisesti kuitenkin tuli tosiasiallisesti säännöksiin kirjatuksi jo vuoden 1772 HM:n aikana taattu kirkon erityisasema. Kun luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta oli HM 83 §:n mukaan säädettävä kirkkolaissa, loi tämä säännös perustuslaillisen pohjan kirkon julkisoikeudelliselle eritysasemalle.[254]

Hallitusmuodon 83 §:n johdantolauseeseen piti tulla lause: "evankelis-luterilainen kirkko on Suomen kansan yleinen kirkko". Kun sosiaalidemokraattien ehdotuksesta ja joidenkin maalaisliittolaistenkin kannattamana tämä johdantolause poistettiin, aiheutti tämä tyytymättömyyttä joissakin kirkollisissa piireissä.[255] Hallitusmuotoa hyväksyttäessä poliittisissa piireissä ei siten haluttu korostaa kirkon suvereenia koko kansan yleisen kirkon luonnetta, vaan kirkon luonnetta yhtenä kirkoista. Tässä vaiheessa "eräät kirkolliset piirit" suhtautuivat "Suomen kansan yleisen kirkon" mahdollisuuteen ilmeisesti vielä kristillisen valtion käsitteen ihanteen pohjalta. Muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin, ortodoksiseen kirkkokuntaankin, nähden evankelis-luterilainen kirkko sai erityisaseman siinä mielessä, että tasavallan valtiosääntöön kirjattiin kirkkolain erityinen asema kirkon järjestysmuoto- ja hallintolakina. Vuoden 2000 perustuslakiuudistusta voidaan tältä osin pitää evankelis-luterilaisen kirkon aseman kannalta enemmänkin entisen järjestelyn kirjaamisena kuin sitä muuttavana verrattuna tasavallan ensimmäiseen valtiosääntöön.

Siten kirkon lainsäädännöllinen asema on Suomen valtiosääntöön perustuva.[256] Uuteen perustuslakiin on otettu säännökset myös kirkon lainsäädännölli-

---

[254] Murtorinne (1995 s. 139) korostaa HM:n osalta sitä, että "tämä perustuslain evankelis-luterilaiselle kirkolle antama julkisoikeudellinen erityisasema perustui kuitenkin vain tämän kirkon historialliseen ja tosiasialliseen asemaan kansan suuren enemmistön kirkkona, ei sen tunnustukselliseen tai muuhun erityisluonteeseen". Tässä Murtorinne liittyy Brotheruksen aikaisemmin (1923 s. 266) esittämiin kirkon asemaa koskeviin perusteisiin. Brotheruksen näkemyksessä saattoi jo havaita jonkinlaista tukeutumista myös osin valtiolliseen demokratiaperiaatteeseen. Valtiosääntöoikeudellisesti tässä ajattelussa voidaan nähdä myös Jyrängin (2000 s. 40) mukaisesti rousseulaisen yhteiskuntasopimuksen piirteitä.

[255] Murtorinteen (1995 s. 139) mukaan "varsinkin eräät kokoomuslaiset pappisedustajat pitivät tehtyä muutosta osoituksena ynseydestä kirkkoa kohtaan ja pyrkimyksenä heikentää kirkon yleistä vaikutusta". Myös kirkollinen lehdistö osallistui arvosteluun.

[256] Verrattaessa ulkomaisiin valtiosääntöratkaisuihin esim. Casey (1998 s. 685) toteaa Irlannin perustuslakia koskevassa kirjassaan, että koko artikla 44 käsittelee uskontoa osoittaen näin sen keskeistä merkitystä irlantilaiselle yhteiskunnalle.Osoituksena nykymaailmaankin kuuluvista valtion ja kristinuskon/kirkon keskinäisistä sidoksista ovat Caseyn (1998 s. 688) mukaan Irlannin

sen autonomian perustasta. Eri perustuslaeissa niiden säätäjät ovat halunneet turvata kirkolle oikeuden omaan lakiin, jossa sen järjestysmuodosta ja hallinnosta voidaan säätää sen itsensä ehdottamista asioista. Merkittävää on, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon valtiosääntöön perustuva kirkkolakijärjestelmä on vanhempi kuin Suomen tasavallan perustuslait, koska Schaumanin kirkkolaki säädettiin jo säätyvaltiopäivillä Suomen autonomian aikana Ruotsin vuoden 1772 hallitusmuodon ollessa positiivista oikeutta.[257] Koska kirkkolakijärjestelmä perustuu ennen tasavallan ensimmäistä hallitusmuotoa olevaan valtiosääntöperinteeseen, on tämä myös antanut järjestelmän jatkuvuudelle vahvan aseman myöhemmissä valtiosääntöreformeissa.

Eri maissa valtiosääntöjärjestelmät vaihtelevat kirkon ja valtion välisen suhteen osalta.[258] Euroopan yhteisön kirkkojen piirissä näyttäisi olevan kolme eri

---

perustuslakiin otetut säännökset:"Article 44.1 provides: The State acknowledges that the homage of public worship is due to Almighty God. It shall hold His Name in reverence and shall respect and honour religion.- -"These provisions sound a distinctive religious note unusual in constitutions and explicate essentially in historical and sociological terms." Caseyn (1998 s. 688) mielestä Irlannin perustuslaki heijastelee lujaa vakaumusta siitä, että irlantilaiset ovat uskonnollista kansaa. Artiklan 44 sanamuodot mm. "Almighty God" ilmaisevat kansakunnan kuulumista kristilliseen kansaan, vaikkakin tavalla, joka jättää osallisuuden kristilliseen uskoon avoimeksi. Vrt. Suomen tilanteeseen esim. Kirkko ja valtio -komiteanmietintö 1977:21 s. 219–233 (valasäännöstöstä ja uskontorikokset ym.). Brotheruksen 1923 esittämässä valtion kristillisyysluokittelussa Irlanti saattaisi siten hyvinkin täyttää kristillisen valtion kriteerit. Toisaalta sama saari on tunnettu myös kiivaista uskonnolla perustelluista väkivaltaisuuksista. Vrt. Caseyn (1995 s. 147–168 ja myös mm. s.151) viittauksiin korkeimman oikeusasteen tulkintoihin Irlannin perustuslain 44 artiklan osalta:"The Supreme Court has held that the primary purpose of Article 44 is to guarentee the full and free practice of religion." Sinänsä valtion ja katolisen kirkon suhteet eivät perustu konkordaattiin. Casey huomauttaa myös, ettei Irlannin laissa ole Espanjan vuoden 1978 perustuslain art. 16.3 mukaista erityisjärjestelyä valtion ja kirkkojen välisiin sopimuksiin.

[257] Verrattaessa valtiosääntöoikeudellista kehitystä kirkkojen kannalta Ruotsin ja Suomen välillä voidaan havaita myös eroavuuksia valtiosääntöoikeudellisessa perustassa kirkkojen aseman järjestämisen suhteen. Ruotsin järjestely eroaa Suomen järjestelmästä. RF 8 luvun (Lagar och andra föreskrifter) 6 §:ssä on säännös Ruotsin kirkosta: "Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund". Lisäksi toisessa momentissa on säädetty sellaisen lain säätämisen, muuttamisen tai kumoamisen järjestyksestä: "Vid stiftande, ändring eller upphävande av sådan lag gäller vad som sägs i 16 § om stiftande av riksdagsordningen (Införd g. Lag 1998:1700)." Ruotsin hallitusmuodon 8 luvun säännökset laissa säädettävien asioiden systematiikasta eroavat Suomen PeL:n 6 luvun järjestelmästä. Perustuslakisystematiikan ja valtiosääntökäytäntöjen eroavuudet osaltaan ovat saattaneet mahdollistaa Ruotsin kirkkoa koskevan lainsäädännön muodostumisen puitelain mallin mukaiseksi. Suomalainen valtiosääntöpraksis pohjaa edelleen periaatteessa v. 1772 HM:n periaatteisiin siirtyminä valtiosäännöstä toiseen, mitä kirkon kannalta voidaan pitää sisällöllisesti vahvempana valtiosääntöoikeudellisena takeena.

[258] Campenhausen (1996 s. 49) toteaa Saksan Liittotasavallan perustuslain (1945) *valtiokirkko-oikeudellisesti* perustavanlaatuisiksi artiklat 4 ja 140. Artiklassa 4 luodaan perusta uskonnonvapaudelle ja artiklassa 140 konkretisoidaan instituutioihin kohdistuvilla määräyksillä Weimarin perustuslain 1919 (WRV) kirkkopoliittiset linjaukset. Näitä Campenhausen määrittelee s. 94–99 vuoden 1919 lain mukaan moderniksi valtion ja kirkon eroksi. Valtiolle annettiin vastuu poliittisella alueella maalliseksi ymmärretystä yhteisestä hyvästä toteuttaa se demokraattisesti ja oikeudelli-

perustyyppiä valtioita ja kirkkoja koskevia lainsäädäntöjärjestelyitä. Ensinnäkin voitaisiin tyypittää *valtiokirkot.* Tällaisiksi kirkoiksi luettelee esim. Robbers Englannin, Tanskan, Kreikan, Ruotsin ja Suomen kirkot. Kirkkoon ja sen eksistenssiin vaikuttaa valtion päättämisvalta. ("- - In this system there are close links of great consequence between State power of decision and the existence of the Church. - -") Toisessa järjestelmätyypissä *lait erottavat valtion ja kirkot toisistaan.* Tällainen olisi hänen mukaansa Ranskassa (pääosin) toteutettu järjestely ja Alankomaiden kirkko. ("- - On the other hand there are systems founded on a strict seperation of State and Church,- -"). Myös Irlannin järjestelmässä on kirkon ja valtion välillä selkeä keskinäinen lainsäädännöllinen erillisyys. Kolmas tyypittely Robbersin mukaan *valtion ja kirkon välillä on periaatteessa nähtävissä ero, mutta niiden kesken on kuitenkin tunnistettavissa useiden yhteisten tehtävien muodostamat yhdyssiteet.* ("- - The third type features the basic separation of State and Church while simultaneously recognising a multitude of common tasks, in the fulfilment of which State and Church actively are linked: - - "). Tällaisia järjestelmiä ovat mm. belgialainen, espanjalainen, italialainen, itävaltalainen ja portugalilainen sovellutus. [259]

---

sesti. Maallisen tehtäväasettelun eräänlaisena vastineena on kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen tehtäväkenttä, jossa toimitaan hengellisin työvälinein. Saksassa katolinen kirkko kävi Bismarckin aikana voitokkaasti oman kulttuuritaistelunsa (der Kulturkampf 1870–1878, s.35) riippumattomuudestaan poliittiseen johtoon nähden; evankelisen kirkon puolella tämä tapahtui vasta myöhemmin vähittäisenä irtaantumisena valtiosta vuoden 1919 ja vuoden 1928 välillä, kunnes sitten kansallissosialismin vuosina 1934–1945 vain tunnustuskirkko saattoi toimia tämän periaatteen mukaan. Campenhausenin (1996 s.105–114) mukaan perustuslaillisen kirkon itsemääräämisoikeus nojaa kolmeen pilariin: uskonnonvapauteen, kirkon ja valtion eroon sekä kirkollisen itsemääräämisoikeuden tunnustamiseen. Kirkollisen itsemääräämisoikeuden tunnustamiseen kuuluvat kirkon tehtävinä mm. kirkkojärjestys, hallinto, lainsäätäminen (Rechtsprechung) omalla alueellaan, oppi ja kultti, kirkkolaki ja organisaatio, kasvatus ja pappien koulutus jne. Kirkollisen lainsäädännön osalta rajoituksena ovat yleiset lait. (Kysymyksessä on siten lähinnä kirkon "sisäinen laki"). Ks. myös Stammlerin (1977 s. 126–136) selostus Evankelisen kirkon ja SLT:n välisistä suhteista vuoden 1945 jälkeen, jolloin linjauksena diktatuurin ajan jälkeen on ollut kirkon pyrkimys itsenäisyyteen valtioon nähden. Saksalaisesta järjestelystä ks. myös Robbers 1996a s. 58–65.

[259] Robbers 1996b s. 324. Suomen kirkon osalta voidaan tosin Robbersin tyypittelyyn esittää varauksia. Myös Ruotsin kirkkoa koskeneen vuoden 2000 uudistuksen jälkeen kirkko menetti julkisoikeudellista asemaansa, ei tosin kokonaan, mutta kuitenkin katsoa valtiolla voidaan edelleenkin katsoa olevan kirkkoon nähden määräysvaltaa. Näihin kolmeen perustyyppiin Robbers ei ole tässä kohdin sisällyttänyt maininnoin saksalaista järjestelmää, jota voitaneen pitää eräänlaisena sekä toisen että kolmannen tyypin sopimusmallinomaisena sovellutuksena. Vrt. myös Kiivitin (2001 s. 550–552) Viron perustuslaista ja uskonnonvapaudesta esittämään. Viron tasavallan perustuslain 40 §:n mukaan "- - Kuuluminen kirkkoihin ja uskonnollisiin yhdistyksiin on vapaata. Valtionkirkkoa ei ole.- - " Perustuslain 41 §:ssä on myös säännös, jonka mukaan "jokaisella on oikeus pysyä uskollisena omille mielipiteilleen ja vakaumukselleen. Ketään ei saa pakottaa muuttamaan niitä - -." Edelleen 42 § kieltää valtion virastoja keräämästä ja tallettamasta tietoja Viron kansalaisten uskonnollisista vakaumuksista, jos kansalainen ei sitä omasta tahdostaan halua. Virossa sisäministeriön esitellessä riigikogulle vuonna 1998 lakiehdotusta "Kirkkojen ja seurakuntien laiksi" oli Kiivitin mukaan sillä myös mahdollisuus sisällyttää "Saksan esimerkin mukaisesti

Kulloinkin voimassa olleiden valtiosääntöjen salliessa on Suomen evankelisluterilaisen kirkon kolmeen eri *kirkkolakiin* sisällytetty kirkon oikeus ehdottaa omaa lakia -periaate seuraavasti:

KL1869 § 14 : "Kirkon ylin hallitus koko maassa on Suomen hallituksen asia, ja sitä hoidetaan erittäin säädetyllä tavalla. Oikeuttansa ehdottaa lakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, käyttää kirkko itse edusmiestensä kautta kirkolliskokouksessa, mutta kirkolliskokouksessa ehdotettujen lakien tutkiminen ja vahvistaminen on Keisarin ja valtiopäiville kokoontuneiden Suomen Valtiosäätyjen tehtävä. Asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tahi toista uskontunnustusta olevaan kirkkoyhdyskuntaan, tulee kirkolliskokouksen aina antaa lausuntonsa. Kaikki asiat, jotka tulevat kirkolliskokousten päätettäviksi, ovat edeltäpäin hiippakuntain pappeinkokouksissa valmisteltavat."[260]

KL1964 (635/1964) § 15: (1 mom.): "Kirkon ylin hallitus koko maassa on valtakunnan hallituksen asia ja sitä hoidetaan erittäin säädetyllä tavalla.
(2 mom.) Oikeuttansa ehdottaa lakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, niin myös uutta kirkkolakia sekä voimassa olevan muuttamista, selittämistä ja kumoamista käyttää kirkko itse edustajiensa kautta kirkolliskokouksessa, mutta kirkolliskokouksessa ehdotettujen lakien tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä.
(3 mom.) Asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan, tulee kirkolliskokouksen, ellei 488 §:n 1 momentin 9 kohdasta muuta johdu, aina antaa lausunto.
(4 mom.) Kirkolliskokouksen oikeuksista ja tehtävistä säädetään tarkemmin 529 §:ssä."

KL1993 (1054/1993) 2 luvun 2 §: "Kirkkolain säätäminen. Lausunnot ja esitykset.
(1 mom.) Kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kirkolliskokouksella on myös oikeus tehdä esityksiä kirkkoa koskevasta muusta lainsäädännöstä.[261]
(3 mom.) Säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai

---

kirkkojen ja uskonnollisten yhdistysten oikeudelliseen statukseen oikeus solmia yhteistyösopimuksia tasavallan hallituksen kanssa". Ks. myös alav. 148.

[260] Vuoden 1869 kirkkolakiteksti Y. Loimarannan (1921 s. 12) toimittamassa muodossa.

[261] Tässä vaiheessa kirkkolaista poistui kahdessa edellisessä kirkkolaissa ollut säännös siitä, että kirkon ylin hallitus koko maassa on Suomen hallituksen asia. Ks. Kirkko ja valtio- komitean (1977 s. 152–153) perustelut. Kirkkolakiin oli lisätty (vasta) vuonna 1973 säännös (14 §), jonka mukaan kirkon hallituksena erinäisissä asioissa toimii kirkkohallitus, niin kuin siitä kirkkolaissa tai erikseen säädetään.(KL-muutos 607/1973). Ks. myös Ukom. I s. 13, jossa perustellaan säännöksen pois jättämistä mm. kirkon lisääntyneellä itsenäistymisellä.

toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin, on kirkolle varattava tilaisuus antaa lausunto.
(4 mom.) Kirkolla on oikeus tehdä valtion viranomaisille esityksiä tai antaa lausuntoja kirkon opin ja tehtävän kannalta tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä."

(Lisäksi on tähän pykälään lisätty uusi 2 momentti lainsäädäntöteknisen virheen korjaamisesta KL-muutoksella 771/1996).

Tasavallan ensimmäistä perustuslakia v. 1919 säädettäessä kirkkolakiin jo puoli vuosisataa aikaisemmin sisällytetty kirkkolakijärjestelmää koskeva periaate otettiin HM 83 §:ään muodossa:"Evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa." Uuden perustuslain 76 §:n sanamuoto vastaa vanhan hallitusmuodon säännöstä sisällöltään: "Kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta." Näissä kahdessa säännöksessä on vain kielellisiä eroja, joilla ei ole asiallista merkitystä. Myöskään Perustuslaki 2000 -komiteanmietinnöstä[262] ei ilmene tarkoitetun asiallista muutosta säännöksiin tältä osin.

Kirkkolakijärjestelmän yhtenä perustuslaillisena kiinnekohtana oli hallitusmuodon 83 §:n yleisen kirkkolakia koskevan säännöksen ohella valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan "aloiteoikeudesta kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi säädetään tyhjentävästi kirkkolaissa". Perustuslaki 2000 -komitea halusi täsmentää perustuslakia tältä osin, koska "nykyisen VJ 31 §:n 2 momentin viittaussäännöstä on pidettävä liian epämääräisenä valtuuttamaan kirkkolaissa säätämään perustuslain yleisistä lakiehdotusten vireille tuloa koskevista säännöksistä poikkeavasti kirkolliskokouksen yksinomaisesta aloiteoikeudesta kirkkolain osalta".[263] Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi on 76 §:n kohdalla ehdotettu, että pykälässä säädettäisiin kirkkolaista, sen säätämisjärjestyksestä ja sitä koskevasta aloiteoikeudesta. Ensimmäistä momenttia voidaan pitää perussäännöksenä kirkkolain sisällöstä ja se vastaa HM 83 §:n 1 momenttia. Esityksen 76 §:n 2 momenttiin ehdotettiin säännöstä kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevas-

---

[262] Komiteanmietintö 1997:13 s. 229.

[263] Perustuslaki 2000 mietintö s. 229–230. Kysymys on tässä kohdin nimenomaan yleisten hallitusmuodon ja eduskunnan työjärjestyksen säännösten soveltamisesta myös kirkkolakiin lainsäätämisjärjestyksen ja lakiehdotuksen käsittelyn osalta. Tarkkaan ottaen perustuslakiuudistuksessa tehtiin VJ 31 §:n 2 momentin osalta kirkkolain säätämisen suhteen täsmennys sikäli, ettei kirkolle haluttu jättää disponointioikeutta kirkkolaissa muussa asiassa kuin kirkkolain säätämisjärjestyksen ja kirkkolakia koskevan aloiteoikeuden osalta. Niistä voidaan säätää kirkkolaissa, mutta VJ 31 §:n 2 momentin vanhan sanamuodon mukaan olisi kirkkolaissa voitu periaatteessa säätää laajemmin – ylipäätänsä kirkkolain säätämisestä. Kun käytännössä kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä, komitean mielestä on ollut selkeämpää jättää sen käsittelyn parlamentaariset muodot valtionsisäiseksi asiaksi.

ta aloiteoikeudesta siten, että niistä on voimassa, mitä kirkkolaissa säädetään. Ehdotus säilytti vanhan järjestelmän, jonka mukaan aloiteoikeudesta kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi säädetään tyhjentävästi kirkkolaissa.[264]

Komitea ehdotti valtiopäiväjärjestyksen epämääräisen viittaussäännöksen korvaamista uuden perustuslain 76 §:n 2 momenttiin otettavalla säännöksellä, jolla "entistä täsmällisemmin osoitetaan, että valtuus koskee nimenomaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta säätämistä". Komitea piti periaatteessa kuitenkin mahdollisena, että kirkkolaissa olisi poikkeavia säännöksiä lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä. Ellei sellaisia poikkeuksia ole, komitean mielestä "sovelletaan myös kirkkolakiin lainsäätämisjärjestystä ja lakiehdotuksen käsittelyä koskevia yleisiä hallitusmuodon ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä".[265]

Vuoden 2000 perustuslain 76 §:ään on otettu evankelis-luterilaista kirkkoa koskevaksi säännökseksi vastaavasti maininta siitä, että kirkkolaissa säädetään kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Tässä yhteydessä sijoitettiin perustuslakiin samaan yhteyteen myös viittaus kirkkolakiin, jossa perustuslain 76 §:n mukaan säädetään, mitä on voimassa kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta. Kirkkolakia koskeva ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä, eikä siihen esitystä annettaessa voida tehdä asiasisällöllisiä muutoksia. Kirkkolain käsittely on entistä valtiosääntökäytäntöä noudattaen poikkeus perustuslain 72 §:n mukaisesta käsittelystä, koska eduskunta voi vain hyväksyä tai hylätä esityksen muutoksitta. [266]

Vuoden 2000 perustuslakiuudistus säilytti evankelis-luterilaisen kirkon valtiooikeudellisen erikoisaseman ja kirkkolain erityisluonteen valtion lainsäädännössä. Sitä voidaan pitää kirkon omana lakina eikä pelkästään tavallisena valtion lakina, vaikkei kirkkolailla säännelläkään kirkon asemaa kokonaisuudessaan.[267] Kirkkolain voidaankin sanoa muodostuvan paitsi yksinomaan erityisessä kirkkolain säätämisjärjesteyksessä säädetyn lain säännöksistä, myös osaksi Suomen valtiosääntöön kuuluvan kirkkolain 2 luvun 2 §:ään sisältyvän säännöksen kautta. Pykälässä on säädetty kirkon yksinoikeudesta ehdottaa kirkkolakia.[268]

---

[264] HE 1/1998 vp s.127.

[265] Perustuslaki 2000–mietintö s. 230.

[266] Saraviita (2000 s. 371) viittaa myös KL-muutokseen 771/1996, jonka mukaan voidaan oikaista lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta lakiehdotuksen sisältöön. Oikaisuvallan katsotaan ulottuvan sekä hallituksen esityksen valmisteluun että eduskuntakäsittelyyn. Vaikka Saraviita ei asiaa mainitsekaan, oikaisumenettelyyn KL 2:2,2:n mukaan kuuluu kirkolliskokouksen lausunnon hankkiminen ennen oikaisun tekemistä. Vaikka lausuntomenettelyä onkin pidettävä kirkkolakijärjestelmään kuuluvan kirkon itsenäisen aseman kannalta tärkeänä, on se omiaan hidastamaan ja monimutkaistamaan, etenkin aivan vähäisten teknisluontoisten, korjausten tekemistä.

[267] Vrt. Holopainen 1986 s. 273.

[268] Tämä johtopäätös on vedetty Holopaisen (1986 s. 373) perustellusta mielipiteestä, jonka mukaan HM 83, 1 §:n sisältämästä viittaussäännöksestä kirkkolakiin seurasi, että kirkkolain (635/

Valtiosääntöoppineiden käsityksissä on kuitenkin esiintynyt myös eroavuutta sen suhteen, voidaanko kirkkolakijärjestelmä muuttaa ilman kirkon tahtoa vai ei. Hermansonin kanta oli, etteivät hallitus ja valtiopäivät ole oikeutettuja hyväksymällä ja vahvistamalla uuden perustuslainsäännöksen muuttamaan sitä oikeutta, joka kirkolle kuuluu kirkkolain 14 ja 455 §:n nojalla. Holopainen puolestaan on nähnyt mahdolliseksi sen, etteivät kaikissa tapauksissa valtion lainsäädäntöorgaanit olisi riippuvaisia kirkolliskokouksen aloitteesta.

Holopaisen mukaan "kirkkolain oikeudellinen perusta on oikeusjärjestyksessä, lähinnä hallitusmuodossa samalla tavoin kuin muidenkin valtion lakien, eikä siis kirkossa ja sen omissa perustuksissa".[269] Tutkimuksen tekijän mielestä Holopaisen kantaa, jonka mukaan "kirkon asema voidaan muuttaa, samaten kuin kansalaistenkin oikeusasema, kumoamalla tai muuttamalla – asianmukaisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä – sitä koskevat perustuslakien säännökset", voidaan pitää perusteltuna. Sen voidaan katsoa loogisesti seuraavan kirkkolakijärjestelmää koskevan kirkkolakiin otetun säännöksen tulkitsemisesta osaksi valtiosääntöä. Holopaisen tiukasti positiiviseen valtiosääntöoikeuteen perustuvasta kannasta päästään myös välillisesti tutkimuksen hypoteesiasetteluun siinä, että positiiviseen valtiosääntöönkin tukeuduttaessa ja pidettäessä kiinni "kirkosta ja sen omista perustuksista- periaatteesta" sisältyy tässäkin tulkintavaihtoehdossa reflektiovaikutusta kirkkolakijärjestelmään. Tosin Holopaisen näkökannalta katsottuna voidaan "kirkon omien perustusten" positivoitumisen osaksi kirkkolakijärjestelmää todeta saaneen legitimaationsa valtiosääntöoikeudellisista perusteista. Kun "kirkon omat perustukset" ovat valtiosääntöön sisältymisen lisäksi myös osa positiivista kirkkolakia, voisi näiden säännösten muuttaminen periaatteessa olla myös kajoamista kirkon "omiin perusteisiin". Käytännössä ei kuitenkaan voine olla kyse *itse näiden perusteiden* muuttamisesta, vaan niihin viittaamisesta tai viittaamattomuudesta eduskunnan erityisessä kirkkolain säätämisjärjestyksessä säädettävässä laissa. Kirkkolakijärjestelmän muuttaminen ilman kirkolliskokouksen myötävaikutusta on kuitenkin valtiosääntöteoreettinen kysymys, jonka toteutuminen merkitsisi kirkon ja valtion välisten suhteiden perustavaa muutosta.

Hermansonilaista näkemystäkin voidaan perustellusti puolustaa argumentoiden lähinnä kirkkolakijärjestelmän perustumisella alunperin jo ennen tasavallan syntymistä voimassa olleeseen vuoden 1772 hallitusmuotoon. Tämänkin näkemyksen mukaan kirkkolakijärjestelmää koskeva säännös voitaisiin katsoa valtiosääntöön kuuluvaksi, mutta sisältyneenä jo ennen itsenäisen Suomen valtiosään-

---

1964) 15,2 §:n säännös "tuo tässä laissa olevan, sen säätämistä koskevan säännöksen osaksi perustuslakia".

[269] Holopaisen (1986 s. 374) mukaan valtion lainsäädäntöorgaanit eivät tällöin ole riippuvaisia kirkolliskokouksen aloitteesta.

töä kirkkolakiin, se kuuluisi samalla *vain kirkkolain* erityisellä säätämisjärjestyksellä muutettavissa oleviin säännöksiin. Tutkimuksen tekijän mielestä hermansonilaistakin käsitystä asiassa voidaan periaatteessa puolustaa, mutta käytännössä kirkkolakijärjestelmä on kuitenkin muutettavissa perustuslainsäätäjän tahdosta eli tulkintavaihtoehto on siinä mielessä irrelevantti. [270]

3.3.2 Kirkko-oikeuden, kirkkohallinto-oikeuden, teologian, oikeusteologian, kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsitteet sekä kirkkohallinto-oikeuden lähteet

Kirkko-oikeuden, kirkkohallinto-oikeuden, teologian ja oikeusteologian käsitteet

Heilimon kirkkolakikommentaarissa on todettu "kirkon järjestyksen[271] nojautuvan teologisiin perusteisiin". Hänen mukaansa "kirkkolakia ei voida oikein käsittää, jollei sitä selitettäessä ja tulkittaessa oteta huomioon niitä jumaluusopillisia syitä, joiden nojalla kirkon ja seurakunnan olemus ja tehtävä ovat ymmärrettävissä".[272] Heilimo on pitänyt kirkkolakia myös "kulttilakina" sen järjestystä luovan tehtävän vuoksi. Kirkon tunnustus selittää kirkon käsitystä Raamatusta ja opistaan. Pyrkimys järjestää kirkon toiminta ja hallinto Raamatun ja kirkon tunnustuksen mukaan on merkinnyt useiden kirkkolakinormien sisällön kietoutumista teologiaan. Tämän voidaan käsittää merkitsevän osittain kirkon eräiden

---

[270] Hermanson (1933 s. 492) toteaa (lausunnossaan 26.4.1917 perustuslakivaliokunnalle) olevansa "sitä mieltä, että hallituksen ja valtiopäivien oikeutta lain säätämiseen rajoittaa luterilaisella kirkolla oleva edellä mainitunlaatuinen oikeus, hallitus ja valtiopäivät eivät ole oikeutettuja hyväksymällä ja vahvistamalla uuden perustuslainsäännöksen muuttamaan sitä oikeutta, joka kirkolle kuuluu kirkkolain 14 ja 455 §:n nojalla." Hermanson totesi kuitenkin, että hänen on siinä kohdin huomautettava, että edellä oleva oli kirjoitettu "suuressa kiireessä, joten siinä voi olla paljon oikaistavaa." Hermansonin lausuntoja ja mietintöjä Valtioneuvoston toimeksiannosta koonnut ja julkaissut komitea on julkaisun tämän lausunnon kohdassa ilmoittanut saaneensa sen presidentti Ståhlbergilta toimituksen käytettäväksi, johon kappaleeseen oli tehty merkintä päivämäärästä sekä siitä, että se oli annettu perustuslakivaliokunnalle. Toimitus huomautti kirjan s. 490 alaviitteessä 1, ettei toimituksen ollut onnistunut selvittää lausunnon lähempää tarkoitusta eikä myöskään löytää alkuperäistä käsikirjoitusta.

[271] Oikeastaan myös kirkon järjestysmuoto nojaa teologisiin perusteisiin. Kirkon järjestysmuodon, kirkon järjestyksen ja kirkkojärjestyksen käsitteiden määrittelemisissä on havaittavissa epämääräisyyttä mm. KJKom:n 1979 ja UudKom:n 1988 mietinnöissä.

[272] Heilimo 1967 s. 13. Kun kirkolla on ylipositiivinen oikeusperusta, voidaan päätyä Heilimon johtopäätökseen:"Jos se [teologia] jätetään syrjään ja kirkkolakia yritettäisiin selittää yksinomaan juridisin perustein, ei asiasta saataisi oikeata kuvaa ja lopputulosta. Kirkkolaki kulttilakina on aina teologian piiriin kuuluva, vaikka se samalla sisältyy myös oikeustieteeseen." Heilimon johtopäätöksestä seuraa vastaavasti: *kirkkolaki ei ole myöskään ymmärrettävissä pelkästään teologisesti, koska se on osa positiivista oikeutta, joskin se pohjautuu kirkon omaan ylipositiiviseen oikeusperustaan.*

teologisten perusarvojen kirjaamista säännösmuotoon. Luterilaisuudessa on kuitenkin periaatteessa kirkko-oikeus, kirkon ja valtion väliset suhteet, kirkon järjestysmuoto ja kirkon hallinto käsitetty epäolennaisiksi itse kristinuskon opin kannalta.[273] Nämä edellä mainitut on katsottu voitavan järjestää pitkälti tarkoituksenmukaisuuden vaatimalla tavalla, elleivät järjestelyt suoranaisesti ole vastoin Raamattua ja kirkon tunnustusta.[274] Lutherin oma käsitys kirkko-oikeudesta on nähtävä hänen kirkolliskokouksista saamaansa kokemustaustaa vasten. Vuonna 1539 julkaistussa kirjassa Kirkolliskokouksista ja kirkosta (WA 50, 509–653) analysoitiin Nikaian (v. 325), Konstantinopolin (v. 381) Efeson (v. 431) ja Khalkedonin (v. 451) kirkolliskokouksia. Näiden konsiilien päätöksiä Luther arvioi Raamatun arvovallan perusteella "pitäen hölynpölynä ja täysin merkityksettömänä meille" mm. Nikaiassa hyväksyttyjä määräyksiä piispojen keskinäisistä arvojärjestyksistä. Lutherin kirkko-oikeudellinen tulkintatapa oli, että kaikki arvovalta on Raamatulla. Kirkolliskokous ei voi määrätä mitään sellaista, mikä on ristiriidassa Raamatun kanssa. Näin ollen sellaista kirkko-oikeuttakaan ei voinut olla, joka nostettiin Raamatun yläpuolelle.[275]

---

[273] KJKom (1979 s. 29) luonnehtii kirkon päätöksentekoa ja hallintoa niin, että "ominaista on kahden eri näkökulman välinen ykseys". Komitea tarkoittaa tällä sitä, että kirkko representoituu kun läsnä ovat ne, joille "vastuu kirkosta ja sen asioiden hoidosta kuuluu, yhteinen pappeus eli yleinen pappeus, mutta myös virka on edustettuna". Tämä on määräävää toimintaympäristöä ajatellen. Mutta toisaalta se edellyttää kuitenkin järkeviä hallinnollisia ratkaisuja itse toiminnan kannalta. *KJKom:n näkemyksen mukaan sekä yleistä pappeutta (=yhteistä pappeutta) edustavia maallikoita ja virkapappeuteen kuuluvia pappeja "sitovat Jumalan sanan auktoriteetti ja siihen tunnustautuminen". Tähän KJKom:n näkemykseen perustuu myös tämän tutkimuksen tarpeisiin laaditun kansankirkon dikotomisen sääntelymallin käyttäminen tutkimuksen taustamateriaalina. Siinä pyritään nimenomaan kuvaamaan kirkon ylipositiivisen oikeusperustan suhdetta kirkon positiiviseen oikeuteen sekä näiden välillä olevaa jännitettä suhteessa kansankirkkoon. Kansankirkon sisällä on myös dikotominen jännite kansankirkon uskonyhteisön ja sosiologisen yhteisön luonteiden välillä.*

[274] Tällaisen ristiriidan arvioimista hankaloittaa se, että nämä järjestelyt on helpompi havaita niiden ollessa ulkopuolisen tahon, esim. valtion vaatimia. Kirkolla ei ole omaa "immanenttia kritiikkijärjestelmää" tällaisten ristiriitaisten lainsäädännöllisten järjestelyjen havaitsemista varten. Kirkolliskokous ei sääntelyä luovana synodina saisi hyväksyä säädöksiä, joissa on sisäinen ristiriita kirkon ylipositiivisen oikeusperustan ja positiivisoikeudellisten säännösten välillä. Katolisessa kirkossa on esiintynyt oppi paavin erehtymättömyydestä eräissä kysymyksissä. Luterilaisessa kirkossa ja Lutherin näkemyksen mukaan eivät edes kirkolliskokoukset ole osoittautuneet erehtymättömiksi. Ks. myös Juntunen 2000 s. 219.

[275] Lutherin tulkitsijoita löytyy teologian puolelta legio eikä lainopillisessa tutkimuksessa voida lähteä varsinaisesti arvioimaan heidän tulkintojensa teologista oikeellisuutta. Varmaa kuitenkin on, ettei Lutherkaan kaikista nykytulkinnoista tunnistaisi käsityksiään. Kuitenkin esim. Wisløff (1985 s. 64) on tulkinnut Lutherin niin, ettei kirkolliskokous Lutherin mukaan voi asettaa uutta uskonkohtaa; se voi vahvistaa vanhan oikean uskon, joka löydetään Raamatusta. Sen vuoksi Wisløffin Luther-tulkinnan mukaan Luther näki suorastaan velvollisuudekseen heittää tuleen paavin dekretaalit. Ja 10.12.1520 hän myös heitti kirkon kanoniset lakikirjat nuotioon. Tällöin reformaatioiskun kohteena oli "pyhä kirkko-oikeus klerikaalisen pelastuslaitoksen selkärankana". Kysymys oli "kaikkien inhimillisten auktoriteettien alistamisesta pyhälle Raamatulle". Lutherin toimintaa ei

Aivan "putipuhtaan" oikeusopin mukaan kirkko-oikeutta lienee, ellei mahdotonta, niin ainakin epätarkoituksenmukaista tutkia; säännökset ovat niin kietoutuneina teologisiin perusteisiinsa.[276] Kirkko-oikeudellista tarkastelua voidaan kuitenkin pitää *oikeustieteellisenä tarkasteluna*, ainakin silloin kun näkökulmana on nimenomaan kirkko-oikeuden klassisen jaottelun mukainen *erityinen kirkko-oikeuden osa*. Tällöin säännösten luonnollisia tarkastelutapoja ovat esimerkiksi hallinto-oikeudellinen tai valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu. Oikeustaloustieteellinenkin tarkastelutapa olisi periaatteessa mahdollinen, esim. kirkkolakijärjestelmän kustannusvaikutukset huomioon ottava, näkökulma. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan viimeksi mainittua tarkastelutapaa tietoisesti valittu, koska kirkkolakijärjestelmän kannalta kustannuskysymyksiä ei ole pidetty relevantteina. Tutkimuksessa ei ole myöskään tarkasteltu asiaa Kelsenin puhtaan oikeusopin mukaisesti pyrkimyksin "siivilöidä teologisia vaikutuksia pois puhtaan juridiikan nousemiseksi esiin". Ennemminkin on jaksossa 2.4 selostetuin metodein pyritty juridiseen tarkastelutapaan ottaen huomioon teologian vaikutukset normien synnylle ja sisältöön.

Teologisessa tarkastelussa saattaisi sinänsä olla mahdollista tarkastella *kirkon teologista luonnetta* ilman sen kytkeytymistä johonkin tiettyyn historiallis-positiivisoikeudelliseen kirkkokehykseen. Jo Schauman jakoi saksalaisen Richterin tavoin kirkko-oikeuden yleiseen ja erityiseen kirkko-oikeuteen.[277] Schauman piti *yleistä kirkko-oikeutta teologisena tieteenä*. Sen sijaan *erityinen* kirkko-oikeus tutkisi *lakeja*, joiden mukaan kirkon oikeusjärjestys on tullut säädetyksi kirkon eri muodoissa. Nurmiranta kiinnittää huomiota Schaumanin käsitykseen *erityisen kirkko-oikeuden* tutkimisen kolmesta metodista: käytännöllinen, historiallinen ja kriittinen.[278] Nimenomaan erityinen kirkko-oikeus oli Schaumaninkin mielestä *muuta kuin teologiaa. Kirkko-oikeus oli niiden lakien tutkimista, jotka muodostavat kirkon oikeusjärjestyksen.* Tälle oikeustieteelliselle tutkimuk-

---

voida muutoin varsinaisesti katsoa kirkko-oikeudellista doktriinia luovaksi kuin siten, että se on samalla ollut vanhojen kirkko-oikeuden väärien rakenteiden murtamista. Kirkkolakijärjestelmää ajatellen Lutherin käsitys "olkikirkolliskokouksista" (jotka tekevät päätöksiä vastoin Raamattua) luo jännitteen positiivista oikeuden aineellista sisältöä ehdottavan kirkolliskokouksen ja kirkon ylipositiivisen perustan välille. Lutherin kirkko-oikeuskäsityksenä olisikin tämän mukaan pidettävä, etteivät legitiimejä voi olla sellaisiin päätöksiin perustuvat normit, jotka ovat vastoin kirkon ylipositiivista oikeusperustaa.

[276] Vrt. Kastarin (1937 s. 1–19) näkemyksiin Kelsenin valtiokäsityksestä.

[277] Schauman 1853 s. 27.

[278] Schaumanin (1853 s. 25–26) näkemyksen mukaan erityisen kirkko-oikeuden tutkimisen kuulumisesta mainittujen kolmen metodin yhdistäminen toisiinsa. Kritiikki koskisi kysymystä voimassa olevan kirkko-oikeudellisten säännösten vastaavuudesta kirkon oikeudellisena instituutiona saaman asemaan nähden kuin myös sitä, palvelevatko säännökset sen tarkoituksen täytäntöönpanemista. Tässä kohdin voidaan viitata myös uudempiin oikeustieteellisiin näkemyksiin kriittisestä oikeuspositivismista Tuori 2000a ja myös mm. oikeusteologisiin käsityksiin, jotka sisältävät "oikeuskriitiikkivarauksen" ; esim. Juntunen 2000a s. 1 (oikeusteologian määritelmä) ja s. 7.

selle hän näki kolme ulottuvuutta: positiivista oikeutta *systematisoivan*, sen syntyä osoittavan *metodin* ja myös voimassa olevan *lain oikeuden luonnetta selvittävän* tutkimuksen. Näitä kolmea metodia voitaisiin nimittää käytännölliseksi, historialliseksi ja kriittiseksi.[279] *Kirkko-oikeus* tieteenä on kuitenkin ollut vaikeasti määriteltävissä. Schauman määritteli kirkko-oikeuden tieteeksi, joka *tutkii kirkon oikeusjärjestystä tai sen säädöksiä* (kyrkorätt 'jus ecclesiasticum'tai kyrkolagfarenhet 'jurisprudentia ecclesiastica'). Kirkko-oikeus muodosti Schaumanin mukaan *yhdistävän lenkin* teologian ja oikeustieteen välille sikäli, että kirkko-oikeus olisi teologista tiedettä siltä osin kuin se tutkii *kirkon "organisoitua" elämää*, sellaisena kuin se oikeudellisissa suhteissa tai säädöksissä ilmenee toiminnassa kirkon käsitteen ja historian perustalta".[280] Tästä jaottelusta seuraa näkemys, jonka mukaan kirkko-oikeus *juridisena tieteenä* tutkii kirkon oikeusjärjestystä sellaisena kuin se on yhteiskunnan osana valtiossa.[281] Käsitteenä sen sijaan *uskonto-oikeus* olisi muuta, lähinnä valtion uskonto-oikeuden käsittävää.[282]

Schaumanilta peräisin olevaa ajatusmallia on pidettävä lähtökohtaisesti mahdollisena. Kirkko-oikeudelliset normit tosin koskevat nimenomaan kirkkoa. Tämän vuoksi kirkko ja sitä koskeva oikeus ovat sekoittuneina toisiinsa. Oikeustieteellisen metodinkaan mukaan ei kuitenkaan ole mieltä tarkastella kirkko-oikeuden normeja "mikroskooppisesti lasilevyn alla" puhtaan oikeusopillisesti vain siten, että tarkastelussa näkyisi pelkkä tarkasteltava normi ilman sen säätämisen

---

[279] Nurmiranta 1988 s. 25.

[280] Schauman (1853 s. 24) erittelee kirkko-oikeutta seuraavasti: "En teologisk wetenskap är den (kyrkorätten), såwida den framställer kyrkans organiserade liv, sådant detta i rättsförhållandena eller författningen framträder och wisar sig werksamt på grundwalen af kyrkans begrepp och historia; en juridisk wetenskap är den åter, såwida den framställer rättsförhållandena i kyrkan, betraktad som en samfundsorganism, hwilken finnes inom staten. Då **kyrkan** är föremål för den theologiska och **rätten** föremål för den juridiska wetenskapen, så kan man också säga, att **kyrkorätten**, betraktad som theologisk wetenskap lägger hufwudwigten på begreppet kyrka, betraktad åter som juridiskt wetenskap på begreppet rätt, så att den i förra fallet wisar huru **kyrkan i rättsförhållandena** i yttre måtto framträder och werkar, i det senare hwilka **rättsförhållanden i kyrkan** förefinnas (tummennukset Schaumanin kirjan mukaan, sulkumerkit kirjoittajan). Vrt. Schaumanin käsityksiä jaksossa 2.4 (Menetelmät ja lähdeaineisto) esitettyyn.

[281] Leino (2000 s. 3) mukaan kirkkolakia kirkon hallintolakina selvittävässä kirkkohallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu kysymykseen, saadaanko pelkästään kirkko-oikeudellisesta lähtökohdasta tarkasteltuna käsitteelle hallinto erilainen sisältö kuin saadaan perinteisestä hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan kirkkohallinto-oikeudellisen doktriinin koherenssia siinä mielessä kirkon omaleimaisuuden merkitystä verrataan yleiseen hallinto-oikeudelliseen doktriiniin. Tämän verraten suppean tutkimuksen tuloksena voidaan pitää havaintoa kirkkohallinto-oikeudellisen oman doktriinin kehittymättömyydestä, koska yleisenä linjauksena on ollut laajalti yleisten hallinto-oikeudellisten normien ja oppien soveltamispyrkimys.

[282] Tästä esim. Juntunen 2000 s. 207, alav. 1. Juntunen lukee mm. uskonnonvapauslainsäädännön uskonto-oikeuteen kuuluvaksi.

pohjana olevaa perustaa. Kirkon lainsäädäntöä voitaisiin periaatteessa tarkastella (pelkästään) sosiologista yhteisöä koskevana lainsäädäntönä. Tällöin ei kuitenkaan kysymys olisi oikeastaan kirkko-oikeudellisesta tarkastelusta, koska kirkolle edellytetään tunnustuksen ja sen teologian mukainen sidonnaisuus ylipositiiviseen perustaansa. Pelkältä *sosiologiselta yhteisöltä*[283] ei tällaista sidonnaisuutta voida edellyttää. Tässä kohdin joudutaan jälleen kohtaamaan kirkon näkyvän ja näkymättömän ominaispiirteen kaksinaisuus/dualismi kirkon olemukseen kuuluvana todellisuutena.

Suomalaisessa kirkko-oikeuden tutkimuksessa on teologian asemaa pidetty keskeisenä. Sen sijaan tässä tutkimuksessa on korostus oikeustieteellisessä tarkastelussa, etenkin kirkkohallinto-oikeudellisessa. Heilimo on viitannut kirkon järjestyksen nojautumiseen teologisiin perusteisiin.[284] Heilimon painotus on ymmärrettävä tiedostettaessa kirkko-oikeuden normiston luonne, teologinen arvopohja ja aineiston sekoittuminen normistoon. Tämän ei kuitenkaan voida katsoa varsinaisesti estävän *kirkkolain tutkimista muiden lakien tavoin.*[285] Kirkkolain tulkitseminen vain voi osoittautua ongelmalliseksi, jollei laintulkinta ota huomioon teologisen aineksen kiinnittymistä kirkkolain normipohjaan. Laintulkintateorioiden kannalta tilanne ei kuitenkaan merkitse luopumista juridiikasta ja siirtymistä jonkinlaisen sekatieteen tulkintametodeihin.[286]

Kirkko-oikeuden tulkitsijoista kuitenkin mm. Kaira on luonnehtinut kirkkolainsäädäntöä *perusluonteeltaan valtion lainsäädännöksi, joskin kvalifioiduksi.* Tähän ns. tavallisen lain luonteeseen Kairan mukaan kuuluu myös kirkkolain *oikeusvaikutuksen ulottuminen kirkon piirin ulkopuolelle.*[287] Kansanaho ja Heili-

---

[283] Tässä tarkoitetaan kirkkoa pelkkänä sosiologisena yhteisönä tai kansankirkon (pelkkää) sosiologista luonnetta.

[284] Heilimo 1967 s. 14.

[285] Heilimokin (1967 s. 14) pitää kirkko-oikeutta eräänä vaikeimmista *oikeustieteen* tutkimusaloista, kun kirkko-oikeudelle asetetaan sekä teologiset että juridiset vaatimukset. Tosin Heilimo katsoo kirkko-oikeuden samalla kuuluvan myös teologian piiriin. Nyttemmin syntyneen oikeusteologian on katsottava ennemminkin osaksi selventävän kuin sekoittavan tätä paradoksaaliselta tuntuvaa tutkimustilannetta. Vrt. seuraavassa jaksossa esitettyä oikeusteologian käsitteen selvittelyä, jonka mukaan oikeusteologialla voisi katsoa olevan Heilimon tarkoittama teologian näkökulmaan kuuluva kirkko-oikeuden tutkimistehtävä tai ainakin osa siitä. Miten sitten Schaumanin erittelemän kirkko-oikeuden kriittisen metodin "perimysjärjestys" on käytännössä toteutunut, on vaikeammin määriteltävissä. Osa tästäkin tehtävästä on tullut oikeusteologian piiriin (aineellisten kirkkolakinormien teologian kriittinen arviointi teologisesti). Kirkkohallinto-oikeudelle olisi jäätävä kriittistä kirkkolakijärjestelmän ja sen normiston arviointia.

[286] Aarnion (1978 s. 99–103) mukaan tulkintateorioita ovat historiallisen, objektiivisen, grammatikaalisen ja systemaattisen tulkinnan teoriat. Näistä ainakin systemaattisessa tulkinnassa "tulkitsijan on selvitettävä ne systemaattiset yhteydet, joissa säännökset (ja/tai asiat) ovat toisiinsa. Kun sanotut yhteydet on selvitetty, voidaan tulkinnan kohteena oleva ongelma 'sijoittaa'systeemiin ja saada aikaan oikea ratkaisu".

[287] Kaira 1941 s. 719.

mo puolestaan ovat yhtä mieltä siitä, että kirkon oikeusjärjestyksen on katsottava olevan *julkisoikeuden osa.*[288]

Kirkko-oikeuden käsitteen tarkastelun osalta voidaan todeta, että Ruotsissa kirkko-oikeuden käsitteen painotus on ollut hieman erilainen kuin meillä. Ruotsissa kirkko-oikeuden tarkastelu on ollut laajempialaista: hallinto-oikeudellista, valtiosääntöoikeudellista ja oikeushistoriallista. Meillä nämä kirkko-oikeuden eri oikeuden aloihin jakautuneet tarkastelunäkökulmat ovat olleet satunnaisia. Göranssonin (1993) mukaan tosin ruotsalainen kirkko-oikeuden käsite on laajempi kuin vain Ruotsin kirkkoa koskevan lainsäädännön kattava.[289] Vuoden 2000 alusta voimaan tullut kirkkolainsäädäntöä koskeva uudistus on myös "tasapäistänyt" kirkon ja muiden uskontokuntien keskinäistä lainsäädännöllisen aseman järjestelyä. Kirkkokin on lainsäädännössä "trossamfund" muiden uskontokuntien tavoin ja sen erityinen lainsäädännöllinen erityisasema on kaventunut kirkkoa koskevan lain osalta muutamaksi pykäläksi puitelaissa (14 §:ää). Göranssonin mukaan tämä *ei kuitenkaan estäisi* uskonnollista yhteisöä etsimästä Raamatusta suuntaviivoja toimintansa järjestämiseen, vaikkei evankelis-luterilaiseen oppikäsitykseen kuuluvana voidakaan pitää näkemystä Raamatusta kirkko-oikeudellisia määräyksiä sisältävänä lakikirjana.[290] Hän on kuitenkin pitänyt uskonyhteisön perustavanlaatuisia uskonasiakirjoja (trosdokument) valtion lainsäädännön ohella oikeuslähteinä.[291]

Saksassa kirkko-oikeuden määrittely oli jo 1850-luvulla verraten eriytynyt. Kirkko-oikeudellisessa terminologiassa tunnettiin mm. käsitteet kirkko-oikeus ("Kirchenrecht") ja kirkko-oikeustiede ("Kirchenrechtswissenschaft"). *Kirkko-oikeuden* määritelmän mukaan kirkko-oikeudella tarkoitettiin käsitteenä *uskonnollisen yhteisön sääntöjä ja hallintoa varten säädettyjä voimassa olevia oikeus-*

---

[288] Heilimon (1967 s. 14) mukaan kirkkolain tulee perustua "juridisiin prinsiippeihin, jotka kestävät kriittisen tarkastelun". Vertaa tätä Heilimon kantaa aarniolaiseen tärkeään näkemykseen oikeustieteestä "perustelujen tieteenä". Kansanahon (1976 s. 8) mukaan kirkon oikeusjärjestyksen muodostuminen osaksi julkisoikeutta johtuu mm. siitä, että valtiolla on lopullinen päätäntävalta kirkkolaista.

[289] Tämän periaatteen mukaan tutkimuksessa on nykyinen suomalainen kirkko-oikeus käsitetty kaikkia Suomessa toimivia uskonnollisia yhdyskuntia koskevaksi, joskin käytännössä tutkimuksen rajauksista johtuu keskittyminen pääosin evankelis-luterilaiseen kirkkoon.

[290] Vrt. tässä kohdin Göransonin käsitystä Simojoen mielipiteeseen Raamatun asemasta "lakikirjana". Simojoki (1960, s. 54) esittää näkemyksen, että "Raamattu ei ole kirkon oikeuslähde." Oikeuslähde käsitteenä on tällöin kuitenkin lähinnä ymmärrettävä viitekehyksestään käsin teologisesti, ei oikeuslähdeopillisesti. Tässä yhteydessä Simojoki (1960 s. 57) toteaa myös "kirkon elämään kuuluvien oikeussäännösten olevan ihmissäännöksiä (iuris humani), mutta ne palvelevat sitä, mikä perustuu Jumalan säätämykseen (iuris Divini)" sekä myös "jo Apostolien teoista olevan luettavissa seurakuntien hallinnossa käytettyjä menettelytapoja, joista käy ilmi varhaisimpana kristillisenä aikana noudatetun hallinnollisen järjestyksen yleiset suuntaviivat". Ks. jäljempänä jakso 3.3.2 oikeuslähteistä.

[291] Göransson 1993 s. 18.

normeja.[292] *Kirkko-oikeustiede* puolestaan määriteltiin näiden normien systematisoinniksi. Tunnettuja olivat myös käsitteet filosofinen, luonnollinen kirkko-oikeus ja positiivinen kirkko-oikeus ("philosophisches, natürliches Kirchenrecht, positives Kirchenrecht"), yleinen kirkko-oikeus ("allgemeines Kirchenrecht") sekä erityinen kirkko-oikeus ("partikulares Kirchenrecht ").[293] *Yleisen kirkko-oikeuden* normien katsottiin käsittävän kaikkien kristillisten kirkkojen yhdenmukaiset oikeusnormit (roomalaiskatolisen ja ortodoksisen kirkkokunnan sekä protestanttisten kirkkojen). Erityisen kirkko-oikeuden normit puolestaan käsittivät vain jotakin tunnustusta tai yksittäisen maan tahi alueen taikka kansallisuuden kirkkoaluetta. *Sisäinen kirkko-oikeus* eriytyi yleiseen ja erityiseen osaan.[294] Ulkonaisen kirkko-oikeuden synonyymina käytettiin "kirkko-valtio-oikeutta" ja se käsitti mm. kirkkoyhteisön oikeudet ja velvollisuudet suhteessa valtioon.[295] Koska Schaumaniin ovat jossakin määrin vaikuttaneet myös saksalaiset käsitykset kirkosta ja kirkko-oikeudesta, on ymmärrettävää, että Schauma-

---

[292] Handbuch des katholichen und protestantischen Kirchenrechts 1850 s. 6 :"Der Inbegriff der in Beziehung auf Verfassung und Verwaltung einer religiösen Gesellschaft gültigen Rechtsnormen heisst Kirchenrecht".

[293] Ibid. s. 6. Nyttemmin Saksassa kirkko-oikeus mielletään yleensä itsenäiseksi oppialaksi. Ks. mm. *Albert Steinin* (1980 s. 3–9) mukaan kirkko-oikeus kirkon toimintaan ja elämään kuuluvana osa-alueena läpäisee kaikki evankelisen teologiankin tieteenhaarat. - -"Evangelisches Kirchenrect nennen wir die Anleitungen, welche die Zusammenarbeit evangelischer Christen als Glieder ihrer Kirche ordnen wollen. Solche Anleitungen haben bei uns Rechtform und erarten Befolgung. Wenn wir sie recht entwerfen und anwenden wollen, machen wir die Probe auf den Gehorsam unserer Glaubensnachfolge- --". *Väätäinen* (1995 s. 3–4) pitää saksalaisen (ns. vanhemman) *oikeusteologian lähtökohtana* itsenäisenä tieteenhaarana 19. vuosisadan *evankelista kirkko-oikeuskeskustelua*, joka "käytiin luterilaisen konfessionalismin piirissä". Ensimmäiseksi vaiheeksi Väätäinen katsoo vuoden 1848 vallankumouksen aiheuttaman kriisin. Hallitsijan käyttämästä kirkollisesta vallasta ja näkyvän kirkon hallinnosta pyrkivät tuomaan selvyyttä juristit ja teologit (esim. *J.Fr. Stahl, J.W. Fr. Höffling, G.Chr. Adolf v. Harless, Theodor Kliefoth, Theodosius Harnack ja A.F.C. Vilmar*). Toinen vaihe sijoittuu *Rudolf Sohmin* aikaan, vuosisadan loppuun. *Sohm kielsi kirkko-oikeuden*, koska hänen mukaansa maallinen "oikeus" ja kirkon hengellinen olemus olivat ristiriidassa keskenään. Kolmannen vaiheen Väätäisen (1995 s. 4) mukaan muodosti kirkkotaistelun aika vuosina 1933–1945. Saksan kirkon vaiheet osoittivat, ettei kirkko voi elää "tämän maailman oikeudesta". Myöhempi saksalaisen kirkko-oikeuden kehitys sai näistä kokemuksista uutta pontta, ks. mm. *Johannes Heckel* 1964 s. 111–131 "Die zwei Kirchen" ja s. 307–327 "Melanchthon und das heutige deutsche Staatkirchenrecht" ja *Wilhelm Maurer* 1963 "Bekenntnis und Kirchenrecht", jossa Maurer s.18 mm. toteaa luonnonoikeudellisen ja kirkon oikeuden välisistä suhteista: "Wie kommen wir nun von diesem göttlichen Recht, das die Natur und die Kirche durchwaltet, zum konkreten Recht der Kirche? Wir sahen, dieses Wort ist ein schöpferisches Wort, und dieses Wort will verkündigt, bezeugt werden. Als wirkendes Wort bemächtigt es sich gewisser Menschen, um sich in der geschaffenen Welt durchzusetzen und den göttlichen Erhaltungs- und Heilswillen an ihr zu erfüllen.-- Das göttlichen Wort ist die allein wirksame Instanz im evangelischen Kirchenrecht."

[294] Handbuch des katholichen und protestantischen Kirchenrechts 1850 mukainen erittely s. 7. Näihin osiin sisältyviksi katsottiin mm. eräät kirkolliset perussäännökset ja kirkollisia hallintoelimiä koskevat säännökset jne.

[295] Ibid. mukainen erittely s 7.

nin (1853) kirkko-oikeuden määrittelyssä tieteenä näkyy myös jälkiä saksalaisessa oikeustieteessä omaksutuista ryhmittelyistä.[296] Sittemmin saksalaisesta luterilaisesta kirkko-oikeudesta voidaan löytää myös *evankeliseksi nimitetty kirkko-oikeus,* vapaana valtion mahtioikeuksista, tavoitteenaan ekumeeninen kirkko-oikeus[297], vaikkei kirkkojen tunnustuksellista yhteyttä saavutettaisikaan. Tähän on vaikuttanut Saksan protestanttisissa kirkoissa pitkään elänyt unionitendenssi. Tämän evankelisen kirkko-oikeuden päämääränä on Träskmanin mukaan *ekumeeninen kirkko-oikeus*, joka on oikeastaan oikeusteologiaa.[298]

Teologian määrittelyjä on esitetty useita. Kun tutkimuksessa ei ole kysymys teologisesta tieteen harjoittamisesta, voidaan tyytyä perusmääritelmiin. Niiden mukaan teologia on jumaluusoppia, jolla nykyisin ymmärretään *tietyn uskonnon* (vars. kristinuskon) tai kristikunnan *oppien* järjestelmällistä tutkimusta ja opetusta.[299] Mm. Juntunen toteaa teologian tieteenä olevan *kristinuskon tutkimista.* Teologian tehtävänä hän näkee käsitteellisesti selvitellä mm. "mitä esimerkiksi luomisella, ilmoituksella, inkarnaatiolla ja sovituksella tarkoitetaan, mikä on näiden vakaumusten sisältö ja mitä näistä lähtökohdista johdonmukaisesti ajatellen seuraa". Hän pitää teologian tehtävänä myös "kristinuskon tulkitsemista tai kristillisen itseymmärryksen ilmaisemista aina uudelleen kunakin aikana mahdollisimman ymmärrettävällä tavalla".[300]

---

[296] Schauman (1853 s. 24–37) sijoitti kirkko-oikeuden teologisen tieteen osalta käytännöllisen teologian alaan. Nurmirannan 1998, s. 25 mukaan Schaumanin kirkko-oikeuden jako perustuu nimenomaan saksalaisen oikeusoppineen Richterin kirjoituksiin. Tälle käsitykselle on löydettävissä perusteet Richterin käsityksiä ja Schaumanin kirjoituksia vertailtaessa. Myös Pirisen (1985 s. 106–107) mukaan Schauman on saanut vaikutteita Richteriltä mutta myös mm. Puchtalta. Ks. myös Kansanahon (1954 s. 118–119) viittaus Schaumanin saamiin vaikutteisiin saksalaisilta Richteriltä ja Jacobsonilta. Hän on tuntenut myös mm. Bluntschilin ja Stahlin käsityksiä.

[297] Träskman 1990 s. 508: "Efter det andra världskriget har det i Tyskland skett en total omvägning. Prof. Markku Heikkilä har i sin förtjänstfulla installationsföreläsning (TA 1989/2, s. 112) konstaterat att kyrkorätten hos oss inte har påverkats av dessa strömningar. Enligt Heikkilä har forskningen hos oss fastnat vid Frans Ludvig Schauman och kyrkorätten har i det avskeende blivit kyrkohistoria. I det praktiska kyrkolagsarbetet har man på samma sätt som i de övriga nordiska kyrkorna strävat till att helt anpassa kyrkolagstiftningen till det demokratiska samhällets krav: Heikkilä efterlyser därför en självständig rättsteologisk grundforskning hos oss." Väätäinen (1995 s. 5) tuo esiin Wilhelm *Steinmüllerin kaksi kriteeriä* evankeliselle *kirkko-oikeudelle*: "Esitysten tulee olla riittävän täydellisiä ja samalla niiden tulee edustaa evankelisen oikeusteologian pääsuuntauksia".

[298] Vastaavia pyrkimyksiä oli Karl Barthilla kansallissosialismin aikakaudella. Ekumeeninen kirkko-oikeus tähtäisi siten yhteiskunnallisen lain jonkinlaiseksi malliksi. Vrt. Toiviaisen (1986 s. 376–377) toteamukseen Domboisin (Recht der Gnade 1983) pyrkimyksestä löytää kaikkia kristillisiä kirkkoja yhdistävät ja velvoittavat elämänmuodot. Ne ovat peittyneet "erottavien elementtien ja yhteisen perinnön upoksiin painamien konfessionalististen korostusten alle".

[299] Valpola 2000 s. 1182. Suuren sivistyssanakirjan määrittelyn mukaan "uskontojen vertaileva tutkimus kuuluu ns. uskontotieteen ja uskonnonhistorian alaan".

[300] Juntunen 2000 s. 104–105. Juntusen mukaan "jonkinlaisena kompromissina teologian luonteen 'positivistisen'ja 'konservatiivisen' ymmärtämisen kesken voitaneen ajatella seuraavasti: teologi-

Juntusen mukaan *oikeusteologialla* on tarkoitettu yleensä "kirkko-oikeuden teologiaa" eli kirkko-oikeuden lähtökohtien ja perustan, kirkon oikeudellisen ja yhteiskunnallisen aseman, valtiollisen uskontolainsäädännön sekä kirkon ja valtion suhteiden *teologista* selvittelyä.[301] Hän on myös toisaalla todennut oikeusteologian käsitteellä tavallisesti tarkoitetun "kirkko-oikeuden teologisten perusteiden teologista – miksei oikeusfilosofistakin – selvittelyä".[302] Pähkinänkuoreen puristetun määritelmän mukaan Suomessa oikeusteologialla ymmärretään jotakin muuta kuin mihin juridisella tutkimuksella varsinaisesti voisi katsoa pyrittävän.[303] Sen sijaan oikeusteologian tehtävänä olisi selvittää kirkko-oikeudellisten säännösten taustalla olevaa *teologiaa.* Mutta miksei oikeusteologia voisi periaatteessa tutkia myös muiden kuin kirkko-oikeudellisten normien taustalla olevaa teologiaa tai oikeutta yleisemminkin. Eri kysymyksensä kuitenkin on, onko näiden muiden normien taustalta löydettävissä tutkittavissa olevaa teologiaa.[304] Oikeusteologian voisi näin laajasti tutkittaessa sanoa olevan "oikeuden

---

assa suhtaudutaan lähtökohtaisen vakavasti transsendenttisen ja irrationaalisen todellisuuden olemassaoloon, vaikka tämän todellisuuden olemassaoloa ei ajateltaisikaan voitavan todistaa tieteellisesti, sekä vakavasti tutkimuskohteen eli kristinuskon merkittävyyteen."

[301] Ibid. s. 1–2. (Kurs. tässä) Juntunen mainitsee erilaisista oikeusteologian suuntauksista esimerkkejä, mm. saksalaisen Rechtstheologie'n (kirkko-oikeuden teologisten perusteiden tutkimus/yleinen oikeutta koskeva teologinen selvittely) sekä tanskalaisen Preben Espersenin määrittelyn oikeusteologiasta "kirkollisten normien analyysina" (näin määriteltynä oikeusteologia olisi suomalaisittain käsitettynä ilmeisesti oikeustiedettä). Espersenin oikeusteologian määrittely kattaisi Juntusen mukaan jopa oikeusnormien tuottamisen tai soveltamisen. Näin määritellen siirryttäisiin ilmeisesti jo lainsäätäjän ja tuomioistuintenkin reviireille. Väätäinen (1995 s. 4–6) on tarkastellut *Grundmannin, Steinmüllerin ja Erik Wolffin* näkemystä oikeusteologian käsitteestä. Grunmannin määrittelyn mukaan evankelisen kirkko-oikeuden pohja on oikeusteologinen, kun taas maallinen oikeus perustuu oikeusfilosofiaan. Steinmüllerin näkemyksen mukaan oikeusteologia muodostaa oikeuden teologisen pohjan (vrt. Juntunen 2000 s. 1–2) sekä itsenäisen *teologian* ja kirkko-oikeuden osa-alueen. (Kurs. tässä). Sen sijaan Wolff tekee selvän eron kirkon oikeuden ja maallisen valtion oikeuden välillä. Ks. tarkemmin *Wolffin näkemystä kirkko-oikeuden paradokseista Wolff 1961, s. 1506. Myös Väätäinen* (1995 s. 5) on käsitellyt Wolffin näkemyksiä.

[302] Juntunen 2000 s. 207.

[303] Klassisen Aulis Aarnion lainopin määrittelyn mukaan lainoppi on oikeussäännösten systematisointia ja tulkintaa. Aarnio 1978 s. 52. Varsinainen lainoppi pyrkisi tämän määrittelyn mukaan tutkimaan kirkko-oikeuden normeja, systematisoimaan ja tulkitsemaan niitä. Juridiikan tehtävä on myös määritelty siten, että se tutkii yhteiskunnan järjestystä. Heilimon (1967 s. 14) mukaan kirkkolaki liittyy erityisluonteestaan huolimatta julkisoikeuden alaan, jota oikeustieteen tutkimuskohteena selvittelee hallinto-oikeustiede. Kirkkolakia hallinto-oikeudellisesti tutkittaessa joudutaan sivuamaan myös oikeusteologisia näkökohtia. Oikeusteologia selvittää kirkko-oikeuden teologista "pohjaa" ja teologisilla ratkaisuilla voi olla myös vaikutusta kirkon hallintoon. Kirkon hallinnon normiston tutkiminen yhteiskunnan järjestyksen osana voisi tämän määrittelyn mukaan kuulua oikeustieteessä hallinto-oikeuden ja siinä lähinnä kirkkohallinto-oikeuden alaan ja tehtäviin.

[304] Tieteenalojen rajojen yli liikuttaessa voidaan pitää mielessä kuitenkin rajat ja rajoitukset tuntien Siltalan (1999a s. 388) ilmaisu alaviittessä 34:--"Mutta ei tarvitse olla suutari jotta voisi kirjoittaa kengistä.--"

teologiaa".[305] Mutta voisiko tällöin vastavuoroisesti puhua myös teologiajuridiikasta tai teologian oikeudesta? [306] Träskmankin on oikeastaan evankelisesta kirkko-oikeudesta kirjoittaessaan päätynyt siihen, että juristin näkökulmasta oikeusteologia ei ole kirkko-oikeutta eikä juridiikkaakaan. Hän on pitänyt tämän alan selvitystyötä oikeastaan teologisena. [307]

Heikkilä on puolestaan pitänyt kirkko-oikeuden tutkimukselle tärkeänä "kääntää Rudolf Sohmin teesit päälaelleen". Sohm väitti "kirkko-oikeuden olevan vastoin kirkon todellista olemusta".[308] Heikkilän mukaan tulisi kirkko-oi-

---

[305] Gullaksenin (2000 s. 8) mukaan myös norjalaisessa juridisessa keskustelussa on tullut esiin käsite oikeusteologia: "Mange av de sentrale problemstillingene som knytter seg til vår aktuelle statskirkeordning ligger i krysningspunktet mellom politikk, jus og teologi. De kan bare forstås i samsyn av teologiske, rettslige og politiske perspektiver. Rettsteologi er et nyere ord på det gamle teologiske fagområdet som sikter mot å berede grunnen for et slikt tverrfaglig samvirke". Träskman 1990 on myös s. 508 viitannut ruotsalaiseen keskusteluun "jumalallisesta laista" mm. Hans Domboisin kirjaan (Das Recht der Gnade) liittyen :"Härvid ('ekumenisk kyrkorätt') skall utgångspunkten vara en gudomlig rätt dvs. en av ur den evangeliska grundsynen härledd bärande rättsidé. – I Sverige har liknande tankar framförts av ingen mindre än Gunnar Hultgren".

[306] Tanskan kirkkoministeriön (kirkeministeriet) johtajan *Preben Espersenin* (1993 s. 30) käsitys oikeusteologiasta on muotoutunut valtioon tiukemmin sidoksissa olevan Tanskan kansankirkon kirkkokäsitteen mukaisesti: "Retsteologiens genstand kan bestemmes som analyse og beskrivelse af kirkelige normer af betydning for produktion eller anvendelse af retlige normer på det kirkelige område". Espersenin mukaan tällä oikeusteologialla on ulottuvuutta myös kirkon sisäisiin asioihin: "Retsteologien vil i vid udstrækning have berøring med kirkens indre anliggender". Tanskalaisessa käsityksessä oikeusteologiasta ei näyttäisi kuitenkaan olevan oikein täyttä selvyyttä sen kulumisesta juridiikkaan tai teologiaan, koska Espersenin mukaan ei myöskään ole täyttä selvyyttä "kirkollisten normien" käsitteestä. Espersenin (1993 s. 31) mukaan "der foreligger imidlertid ikke nogen afgrænsning af, hvad der kan henføres under betegnelsen "kirkelige normer". Hänen mukaansa normeissa voidaan kuitenkin tehdä erottelu teologisiin ja kirkollisiin normeihin. Tanskan kirkko-oikeudelliset olosuhteet eivät ole (ainakaan suoraan) rinnastettavissa Suomen tilanteeseen. Tanskassa ei ole esim. kirkolliskokousta, eikä kirkkohallitustakaan. Kirkkoa varten säädetään kirkossa noudatettavaa lakia valtion aloitteesta ja pelkästään valtion lainsäädäntöelinten toimesta. Träskman on havainnut Esperseniin vaikuttaneen oikeuspositivistiset rossilaiset virtaukset voimakkaasti. Nämä ovat merkinneet Espersenin näkemyksissä mm. kirkonkin pitämistä lähinnä postilaitokseen verrattavana ja kirkko-oikeutta siten hallinto-oikeuden haarana. (Träskman 1994 s. 556).

[307] "Sett ur en jurists synvinkel är detta inte kyrkorätt och inte juridik, utan något som man kan kalla *rättsteologi*. Behövs det då en sådan rättsteologi i vår kyrka och i de övriga nordiska ländernas kyrkor och vilken skulle denna teologis uppgift vara hos oss?" Träskman 1990 s. 508. Väätäinen (1995 s. 4.–5) pitää saksalaisen vanhemman oikeusteologian merkittävimpinä edustajina *G.Fr. Puchtaa, Vilmaria, Höflingiä, Stahlia, Wilhelm Löheä, Aem. L.. Richteriä, Kliefothia ja Th. Harnackia.* Kirkkotaistelun ajasta alkanut kirkko-oikeuden tutkimustapa Saksassa on 1930-luvulta ollut Väätäisen mukaan oikeusteologinen. Niemenomaan evankelista oikeusteologiaa edustaneista *juristeista* Väätäinen nimeää *Wilhelm Steinmüllerin* mainitsemat *H. Ehlerin, J. Ellulin, G. Holsteinin, H. Liermannin, R. Smendin ja W. Schönfeldin.* Väätäinen mainitsee (s. 4, alav. 5) myös *M.W. Rapaprtin vuonna 1931 "uskonnollisessa" oikeusopissa ensimmäisen kerran maininneen käsitteen oikeusteologia.*

[308] Tässä kohdin voidaan viitata myös Brotheruksen (1923 s. 7) esittämään mielenkiintoiseen Luther-tulkintaan ja Sohm-kritiikkiin: "Lutherin käsityksen mukaan kirkko syvimmältä olemukseltaan oli 'näkymätön' laitos, ei, kuten keskiaikainen paavikirkko, ulkonaisesti lujasti järjestetty

keudellisessa tutkimuksessa mm. kirkko-oikeuden käsitettä ja luonnetta selvitettäessä sekä kirkon ja valtion suhteiden perusteiden analysoinnissa kiinnittää ennemminkin huomiota siihen, että kirkko-oikeus on seurausta kirkon todellisesta olemuksesta. Heikkilän esittämä ajatus on mielenkiintoinen ja herättää kysymyksen siitä, miten *kirkon todellinen olemus* olisi ymmärrettävä – teologisesti ja juridisesti. Heikkilän ajatuksesta on löydettävissä oikeusteologinen tarkastelukulma: kirkko-oikeutta tarkastellaan siinä nimenomaan jonkinlaisena "seurauksena", kirkon teologisen olemuksen "lainsäädännöllisenä ilmentymänä".[309] Tosin kyllä oikeusteoriakin lähtökodissaan tarkastelee lakia jonkinlaisena "yhteiskunnan reflektiona".[310]

Pelkästään kirkko-oikeudellisesta lähtökohdasta tarkasteltuna käsitteelle *hallinto* voidaan saada erilaiselta näyttävä sisältö kuin perinteisestä hallinto-oikeudellisesta tarkastelukulmasta nähtynä. Kirkon tunnustuksen, tehtävien ja toiminnan perusteella tapahtuva hallinnon määrittely antaa käsitteelle uutta sisältöä tai ainakin toisenlaista vivahdetta, kuin mihin yleishallinto-oikeudessa on totuttu. Näin muodostunut kirkkohallinto-oikeuden oma doktriini on kuitenkin todettu

---

hierarkia, joka perusti toimintansa oikeuteen ja valtaan, vaan uskovaisten yhdyskunta, jonka keskuudessa ainoastaan Jumalan sanan tuli hallita. Aivan selvä tämä Lutherin kirkkokäsite ei ollut. Kirkko-oikeuden tutkijat ovatkin olleet sangen eri mieltä sen tulkinnassa. Radikaalisella kannalla tässä suhteessa on ollut Rudolf Sohm, joka Lutherin opin pohjalla on tullut siihen käsitykseen, että kirkko-oikeus sellaisenaan on kirkon olemuksen kanssa ristiriidassa (Kirchenrecht 1892)." Brotherus arvelee Sohmin kirkkokäsitteen olleen tässä arviossaan "enemmän teologinen kuin realinen". Sohm lienee Brotheruksen mukaan tällöin pohtinut "enemmän sitä, mitä kirkon tulisi olla kuin mitä se todellisuudessa on". Tutkimukseen liittyvän kansankirkon dikotomiseen sääntelymalliin Sohmin kirkkokäsitykseen sisältyvä dilemma mahtuu ainesosana. Malli ei kuitenkaan sisällä hyväksymistä Sohmin ajatukselle "pelkästä henkikirkosta" ilman kirkkoon väistämättä kuuluvaa sosiologisen yhteisön välttämätöntä luonnetta. Sääntelymallilla on pyritty osoittamaan kansankirkon immanenttia dikotomista jännitettä näiden kirkon kahden luonteen välillä sekä sen positivoitumista ("inkarnoitumista") säännöksiksi.

[309] Heikkilän (1989 s. 113) mukaan "matalaan oikeusteologiseen profiiliin tyytyvä keskustelu voi johtaa myös siihen, että kirkko korjaa lainsäädäntöään ensisijaisesti yhteiskunnallisten suhdanteiden edellyttämään rajaan asti, ei asetettujen ja kirkon perusteista nousevien periaatteiden mukaisesti". Heikkilän mukaan esim. 1960- ja 1970-lukujen aikana vaadittiin yleisesti kirkon hallinnon demokratisoimista. Tällöin tavoiteltiin ja myös saavutettiin kirkon kannalta myönteisiä tuloksia. Itse demokratian käsite on kuitenkin Heikkilän mukaan oikeusteologian kannalta mitä ongelmallisin. Heikkilän mukaan kirkko ei ole "demokratian edellyttämässä mielessä vapaa aatetovereiden yhteenliittymä", vaan se on kaikille kastetuille jäsenille yhtä lailla kuuluvaa palvelutehtävää hoitava yhteisö. Teologiselta kannalta pitäisi olla selvää, että kirkossa ei hallitse kukaan, vaan myös viranhaltijat ovat palvelijoita, kuten muutkin seurakunnan jäsenet.

[310] Ks. mm. Klami 1986 s. 23: "Pelkästään asioiden eritteleminen ei kuitenkaan riitä; oikeussuhteet ovat yhteiskunnallisia suhteita, joita säännöstävät oikeusnormit, mutta oikeusnormien soveltamisen yhteydessä on otettava huomioon myös yhteiskunnallisissa suhteissa esiintyvät erilaiset intressit." Vrt. Tolonen J. 1989 s. 379: "Sekä moraaliin, että politiikkaan rajautuvana käsitteenä se [oikeus] sisältää kahdensuuntaisen painotuksen. Yhtäältä voimme korostaa sitä, että oikeus on *autonominen* sekä kohteensa että tarkastelunsa puolesta."

vähäiseksi, koska nykyinen kirkkolaki viittaa useissa kohdin yleishallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön.[311]

Hallinnon etääntyminen kirkko-opista merkitsee kirkon kirkkoluonteen hämärtymistä. Kirkon omaleimaisia käsitteitä ovat mm. kirkon tunnustus, pappisvirka ja hiippakuntahallinto, sakramentit, lähetystyö, kirkolliset toimitukset ja kirkkokuri. Näihin käsitteisiin liittyvä sääntely luo omaleimaista kirkkohallinto-oikeudellista doktriinia käsitteitä koskevien säännösten tulkinnasta ja soveltamisesta. Luvussa 5 tarkastellaan kirkkolain alan mukaisten säännösten omaleimaisuutta ja tarvetta erityiseen kirkkolakijärjestelmään.

Kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsitteiden selventäminen

Kirkkolain juridis-hallinnollinen säännöskonteksti muodostuu perustuslain mukaan kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Ainakin teoriassa voisi ajatella näiden olevan erotettavissa toisistaan, jolloin olisi ainakin paradigmana mahdollista erottaa käsitteellisesti kirkon järjestysmuotonormi ja kirkon hallintonormi. Käytännössä tämän erottelun tekeminen on yhtä vaikeata kuin kirkko-oikeuden tarkastelu joko juridisesti tai teologisesti. Kirkon järjestysmuoto ja hallinto ovat käsitteellisestikin kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Kirkkojärjestyskomitea määritteli järjestysmuodon siten, että kirkko *ilmaisee siinä käsityksensä* omasta olemuksestaan ja tehtävästään. Kirkon järjestysmuodossa kirkon identiteetti kirkkona konstituoidaan.[312] Kirkon tunnustus ja kirkon järjestysmuoto eivät ole toisiinsa nähden ristiriidassa. *Niiden molempien* on oltava sopusoinnussa Raamatun kanssa. Niillä on kuitenkin erilainen tehtävä kirkon olemuksen ilmaisemisessa. Kirkon järjestysmuodon (konstituution) tehtävänä on luoda ulkoiset rakenteelliset edellytykset ja takeet kirkon olemuksen ja tehtävän toteuttamiselle, jolloin järjestysmuoto samalla ilmaisee sen, kuinka kirkko ymmärtää itsensä.[313] *Paikallisseurakunta* on kirkon perusyksikkö. Kuitenkaan seurakunnat eivät ole erillisiä, vaan kuuluvat hiippakuntaan ja *paikalliskirkkoon* (ecclesia particularis).[314]

Kirkon järjestysmuodon kannalta usko ja rakkaus ovat johtavia periaatteita hahmoteltaessa luterilaisen kirkon järjestystä. Hallinto-oikeudellisen tarkastelun kannalta näitä kahta on pidettävä jokseenkin "outoina". Juridisessa ajattelussa on yleensä lakia ja järjestystä pidetty käsiteparina. Niihin käsitteellisesti vaikeammin yhdistettävissä ovat olleet kirkollisina arvoina usko ja (kristillinen)

---

[311] Mm. Leino 2000 s. 3 ja s. 65, alav. 158.
[312] KJKom 1979 s.12.
[313] KJKom 1979 s. 13.
[314] KJKom 1979 s. 14 mukaan seurakunnat eivät ole järjestäytyneet kongregationaalisen järjestelmän mukaan erillisiksi. Paikallisseurakunta on universaalinen kirkko (ecclesia universalis) tietyllä paikkakunnalla.

rakkaus. Outona käsitteenä juridisen tarkastelun kannalta on toki pidettävä kirkon ylipositiivisen perustan mukaan kirkossa vaikuttavaa Pyhää Henkeäkin.

Kirkkolain käsite "kirkon järjestysmuoto" sisältää näin ollen teologisessa merkityksessään juridiseen tarkasteluun nähden jossakin mielessä "nurinpäin" olevia elementtejä. Näin luterilaisen kirkon organisaatio saa teologisen mittapuun mukaan tarkasteltuna "kiinteitä ja toisaalta myös vapaita, avoimia ja joustavia piirteitä".[315] Organisaatio ilmentää teologisesti katsottuna uskon lujuutta, koska sitä määrää huoli evankeliumin puhtaasta saarnaamisesta ja sakramenttien oikeasta toimittamisesta kirkossa. Kirkkojärjestyskomitean mukaan "rajoitettaessa kirkon järjestyksen välttämättömät ja muuttumattomat elementit vain kirkon olennaisrakenteelle tarpeelliseen avautuu samalla mahdollisuus hahmotella hyvin vapaasti kirkon elämän ja toiminnan organisatorisia muotoja (CA VII)".[316] Tämän vapauden nojalla on mahdollista sopeuttaa kirkon organisaatio vaihtelevaan historialliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen.[317] Samoin jää riittävästi vapautta ottaa huomioon rakkauden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset kirkon hallinnossa, taloudessa ja toiminnassa. Ennen kaikkea komitean mukaan jää tilaa Pyhän Hengen uutta luovalle toiminnalle kirkossa. Yksi kirkon järjestysmuodon ja organisaation tärkeimpiä ominaisuuksia onkin tarjota mahdollisuuksia uusiin löytöihin ja jatkuvaan uudistumiseen.[318]

Kirkkojärjestyskomitea pyrki määrittelemään sekä kirkon järjestysmuodon että hallinnon.[319] Komitean määrittelyn mukaan kirkon järjestysmuodolla tarkoitetaan "sitä ulkonaista muotoa, missä kirkon toimintaa harjoitetaan". Säännökset järjestysmuodosta määrittelevät, mitkä elimet päättävät ja toimivat kirkon puolesta sen eri toimintatasoilla, mitä tehtäviä kuuluu eri elimille ja mikä on niiden toimivalta, kokoonpano ja asettamistapa. Järjestysmuodon ei tule sisältää säännöksiä vain hallintoelimistä vaan myös kirkon hengellistä toimintaa hoitavista elimistä. Komitean lähtökohtana on siten ollut järjestysmuoto-käsitteen määrittely siten, että siihen ovat sisältyneet osana sekä hallintoelimiä että kirkon hengellistä toimintaa hoitavia elimiä koskevat säännökset.[320] Jo tästä voidaan tehdä

---

[315] KJKom 1979 s. 13.

[316] Ibid. s. 13.

[317] Ks. myös Juntusen (2000 s. 209) toteamusta kanonisessa oikeudelle tyypillisestä teologisten ja oikeudellisten normien keskinäisen yhteyden painottamisesta. Luterilaisuudessa taas kirkon järjestysmuoto ja kirkko-oikeus olisi sitä vastoin käsitetty enemmän adiafora-asioina. Vaikka tällainen perusasennoitumisero on syntynyt aikojen saatossa, voidaan mm. Juntusen tutkimusta pitää eräänä "luterilaisena yrityksenä" tarkastella (luterilaisenkin) kirkon teologisten ja oikeudellisten normien yhteyttä.

[318] KJKom 1979 s. 14–15.

[319] KJKom 1979 s. 34.

[320] KJKom 1979 s. 34 mukaan komitea ei pidä hallintoon kuuluvana, vaan "hengellisenä toimintana, kirkon varsinaista työtä, siis sananjulistusta, sakramenttien hoitoa ja ylipäätänsä kaikkea sitä toimintaa, mikä johtuu kirkon tunnustukseen perustuvista tehtävistä". Käytännössä tämän käsite-

se havainto, että hallinnon ja järjestysmuodon määrittely siten, että ne olisivat toisistaan sisällöllisesti täysin erilliset käsitteet, on jopa jossakin mielessä absurdi tehtävä. Tämä näkyy myös siinä, että komitean toteamuksen mukaan kaikki kirkollinen toiminta ei ole hallintoa, vaikka hallinto sisältyy kirkon varsinaisiin tehtäviin ja toimiin. Määrittelyn mukaan "hallinto-käsite on rajoitettava vain siihen, minkä tarkoituksena on tukea ja helpottaa kirkon varsinaista toimintaa". Komitea lienee tarkoittanut ilmaisulla rakenteellisten edellytysten luomista toiminnalle.

Komitean määrittelyä hallinnoksi rajauksineen voidaan pitää teologiapainotteisena. Se soveltuu kuitenkin erääksi käyttökelpoiseksi tutkimuksen peruslähtökohdaksi. Käsitteenä hallinto on kuitenkin komitean määrittelyä monisäikeisempi. Komitean määrittelystä on otettava tarkasteluun myös sen eräänlainen käänteispuoli: Kaikki kirkolliset toiminnot eivät suinkaan ole "kirkon varsinaista työtä, siis sananjulistusta, sakramenttien hoitoa eikä ylipäätänsä kaikkea sitä toimintaa, joka johtuu kirkon tunnustukseen perustuvista tehtävistä".[321] Sen sijaan komitean rajaukset siitä, että "hallinnosta on erotettava kirkollinen lainsäädäntö ja lainkäyttö" ovat klassisen vallanjako-opin mukaisina käyttökelpoisia hallinto-oikeudelliselle tutkimukselle. Kun tutkimus kohdistuu keskeisesti myös säädettyyn *lakiin* eikä pelkkään hallintoon, ei klassinen vallan kolmijako-opin mukainen rajaus hallinnon ja lainsäädännön välillä ole tutkimuksen kohteen kannalta kovinkaan relevantti.

Komitea on lähtökohdissaan suhtautunut varauksellisesti itse hallinnon lisäksi myös sen sääntelemiseen. Komitean mukaan näet "kirkon hengellistä toimintaa, joka perustuu kirkon tunnustukseen ja oppiin, ei voida ainakaan kovin suuressa määrin sitoa oikeudellisiin säännöksiin." Kirkon hengellinen toiminta ei komitean mielestä ole kuulunut valtion lainsäädäntöelinten toimivaltaan. Komitean mielestä "periaatteellinen kahtiajako kirkon hengellisen toiminnan ja kirkon hallinnon välillä ei ehdottomasti estä, että kirkkolakiin otetaan hengellistä toimintaa koskevia säännöksiä, mikäli kirkko pitää sitä tarkoituksenmukaisena ja valtion lainsäädäntöelimet sen hyväksyvät".[322] Tässä komitean näkemys ilmentänee osaltaan "kirkon omat asiat"-käsitteen sisällöllistä vaikeutta.[323]

---

eron havaitsemista vaikeuttaa se, että monet papit eivät hoida tätä kirkon varsinaista työtä, vaan toimivat hallintotehtävissä.

[321] Ibid, s. 34. Tällainen näkemys voisi jopa johtaa kirkon hallinnon epäluterilaiseen "hengellistämiseen" ja käsitykseen, että kaikki kirkossa tapahtuvat toiminnot olisivat vain pappisvirkaan kuuluvia, jossakin mielessä sakraaleja tai kiinteästi kirkon tunnustukseen liittyviä sekä maallikoiden sulkemiseen "epäkompetentteina" niiden hoitamisen ulkopuolelle. Vrt. Alhonsaari 1994 s. 15–17 ("Auttaako että kierroksia lisätään?").

[322] Ibid. s. 34.

[323] KJKom:n (1979 s. 34) mielestä "hallitusmuodon määrittelyä kirkkolain alasta ei ole käsitettävä niin, että ainoastaan sellaisista asioista, jotka suoranaisesti kuuluvat kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon, voidaan säädellä kirkkolaissa". Epäilemättä positiiviseen kirkkolakiin on tullut sään-

Kirkon järjestysmuodon ja hallinnon suhde kirkon omaan ylipositiiviseen perustaan

On vaikeahko määrittelykysymys, kuuluuko oikeustieteen tehtäviin arvioida kirkon ylipositiivisen oikeusperustan ja positiivisoikeudellisten normien keskinäistä suhdetta. Sikäli kuin juridiikan keinoin kirkon ylipositiivinen normisto olisi selvitettävissä, merkitsisi ylipositiivisen normiston suhteen vertaaminen kirkkoa koskevaan positiiviseen oikeuteen *juridisen legitimiteetin tarkastelemista.* Itse kirkkolakijärjestelmän arvioiminen tältä kannalta ei siten sinänsä ainakaan ole oikeustieteen toimialan ulkopuolelle menevää.

Tunnustuskirjojen sisältämän edellä siteeratun määritelmän mukaan voidaan kirkkoa pitää yhteisönä, so. (myös) ihmisten sosiaalisena yhteenliittymänä. Tämän yhteisön elämä ja toiminta tarvitsevat kuitenkin tietyt järjestystä luovat rakenteet ja näihin kuuluvan päätöksentekoprosessin.[324] Kirkon "omista perusteista" nousee päätöksenteossa ja vallankäytössä noudatettava samanarvoisuus. Tämä ei kuitenkaan ole käsitteenä sama kuin yhteiskunnallisen demokratian käsite.[325]

Kirkon jäsenten samanarvoisuus pohjautuu yleiseen pappeuteen.[326] Luterilai-

---

nöksiä myös muista asioista. Hengellisen toiminnan käsitteet liittyvät kirkon järjestysmuotoon ja näin kirkkolain alan kannalta ei näyttäisi olevan niinkään ongelmallista, jos toimintaa koskevia säännöksiä olisi kirkkolaissa. Sen sijaan ongelmallisempaa ja säädösten luonnetta sekoittavaakin olisi päinvastainen tilanne: kirkon järjestysmuotoon kuuluvien asioiden säänteleminen kirkkolain ulkopuolella. *Tosin kirkkojärjestyssäädösmuodon luominen on KJKom:n pohdintojen jälkeen osaltaan merkitsi kirkkolain alan muuntumista* siten, että hengellistä toimintaa koskevat säännökset kuuluvat kirkkojärjestyksen alaan, koska KL 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan "kirkon hallinnosta säädetään tarkemmin *kirkkojärjestyksessä, jossa annetaan määräyksiä myös kirkon toiminnasta.*

[324] KJKom 1979 s. 15. Komitea ei ole nähnyt ristiriitaa "vapaan, avoimen ja joustavan" sekä toisaalta "kiinteän" ja "järjestystä luovien rakenteiden välillä".

[325] Tästä mm. Heikkilä 1989 s. 113. Ks. lisäksi kirkon ymmärtämisestä "demokratialaitoksena" esim. Nykypäivä-lehden 15.5.2001 numerossa kirkolliskokouksen maallikkoedustaja Päivi Varpasuon näkemystä: - -"Edustan selkeästi sitä kantaa, että seurakunta kykenee itse valitsemaan pappinsa. Siinä ei tarvita tuomiokapitulikierrosta - -Teologiseen tietoon riittävät piispat. - - Eduskunnan ja kirkolliskokouksen valiokuntatyöskentelyssä on eroa kuin yöllä ja päivällä. - - Uuteen kirkkolakiin jäi aivan liian paljon alistuksia, siis sellaisia asioita, jotka pitää edelleen tuomiokapitulissa hyväksyä - - kunnallisella tasolla suuri osa lääninhallitukselle aikaisemmin alistetuista asioista on poistettu. - - Omasta mielestäni tiesin mistä kirkossa ja seurakunnassa oli kysymys. Vasta kirkolliskokouksessa minulle yritettiin uutena ja outona asiana selvittää, että virkateologia on kirkon keskeisin asia.- - Kirkkolaki on vuodelta 1869 ja vaikka sitä on uudistettu, se on auttamattomasti vanha. Kirkkolain uudistamisen ongelma on siinä, että se vaatii 3/4 enemmistön ja sen verran kirkolliskokouksessa aina jarrumiehiä löytyy, että perusteellista remonttia on vaikea tehdä".

[326] KJKom (1979 mm. s. 15) käyttää vielä yleisen pappeuden käsitettä kuvatessaan sitä, miten kaikki ovat kirkko-yhteisössä samanarvoisia, eli kaikilla on yhtäläinen valta. Käsitteen nimitys on myöhemmin muuttunut *yhteiseksi pappeudeksi.* Tutkimuksessa yleisellä pappeudella ja yhteisellä pappeudella tarkoitetaan samaa asiaa – kaikkien kristittyjen " hengellistä pappeutta" erotuksena virkapappeudesta.

sen kirkon opin mukaan ei varsinaisesti ole kristittyjen yläpuolella olevaa "pappisluokkaa" tai -säätyä. Päätöksenteko kirkossa on oppinsa puolesta "vapautta klerikalismista", mutta oikeastaan, kun kaikki kristityt ovat "pappeja toisilleen", ei tällä jaolla käytännössä edes saisi olla merkitystä, koska kirkon jäsenet ja kaikki päätöksenteko ja vallankäyttö ovat alisteisia Raamatun mukaiseen toimintaan. Luterilaisessa kirkossa ei papistonkaan keskuudessa ole voimassa teologisesti, virkahierarkkista järjestystä; piispatkin ovat opilliselta kannalta samanarvoisia kuin papit ja kristityt yleensäkin.[327]

Luterilaisen kirkon opin mukaan hengellisen vallan käyttäminen on Augustanan VII artiklan mukaan kristityille eli kirkolle kokonaisuudessaan kuuluvaa valtaa. Kirkon kahteen tunnusmerkkiin (evankeliumin puhdas saarna ja sakramenttien oikea toimittaminen) liittyvien tehtävien hoitaminen on myös hengellisen vallan käyttöä ja koko kirkolle uskottua. Tämän tehtävän kirkko on kuitenkin jättänyt pappisvihkimyksen välityksellä kirkon viran haltijoille (kirkon yksimielisen uskon kanssa) toteutettavaksi erikseen vihityille papeille.[328]

Hallinto-oikeudellisesti tarkasteltuna käsite "hengellisen vallan käyttäminen" on vaikeasti hahmotettavissa. Kirkon hengellisen vallan käyttäminen voidaan käsitteenä nähdä laajempana kuin vain saarnaaminen ja sakramenttien hoitaminen.[329] *Tämän vallan käyttämisen suhdetta hallinnollisen vallan käyttämiseen on pidettävä periaatteellisesti tärkeänä.* Kirkon pitkän historian aikana on ajoittain noussut ihmisten oikeustajua koskettavana kysymyksenä esiin, voiko hengellinen sääty ja kirkko määrätä tavallisten ihmisten elämästä ja missä laajuudes-

---

[327] Vrt. Nurmirannan (1998 s. 31) selostukseen kanonisesta oikeudesta: "Katolisessa kirkossa kanonisen oikeuden ja doktriinin mukaan selitetään kirkon täydellisenä ihmisten yhteisönä, vastaavasti kuin valtion, olevan täydellinen yhteisö (societas perfecta). Katolisen kirkon luonteeseen kuuluu vielä societas inaequalis, joka tarkoittaa kirkon julkisen vallan käytössä (potestas) hierarkkista järjestystä papiston ja maallikoiden välillä sillä tavoin, että vain papisto (klerus) yksin saa käyttää kirkon julkista valtaa samalla tavoin kuin maallisessa valtiossa johtajien ja hallitsijan tahto on koko yhteiskunnan tai kansan tahto." Vrt. Alhonsaari 1994 s. 8–9. Vrt. Huovisen (2001 Pappi?) luonnehdinnat papista: "Jumalan orja, ihmisten palvelija, teologi, sananpalvelija, saarnaaja, liturgi, uskalikko, lupaaja, persoona". *Mutta kun luterilaisuudessa kirkon muodostavat kristityt, eivät yksin papit – pappi kaiketi on myös kristitty?*

[328] KJKom 1979 s. 15. Ks. jakso 5.2.

[329] KJKom (1979 s. 15) nimenomaisesti toteaa, että kirkon määrittelemiseen pyhien yhteisönä sisältyy ihmisten sosiaalisen yhteenliittymän muoto: "Tämän yhteisön elämä ja toiminta tarvitsee luonnollisesti tietyt järjestystä luovat rakenteet ja näihin kuuluvan päätöksentekoprosessin. Yleisen pappeuden nojalla kaikki ovat tässä yhteisössä samanarvoisia, eli kaikilla on yhtäläinen valta. Tuohon valtaan sisältyy oikeus ja velvollisuus järjestää yhteisön elämä ja toiminta siten, että yhteisö toteuttaa Jumalan tahtoa, joka ilmenee rakkautena, ja että otetaan nimenomaan huomioon yhteisön erityisluonne ja erityistehtävä." Tutkimuksen kannalta mielenkiinto kohdistuu myös siihen, miten *kansankirkossa* on mahdollista toteuttaa *kirkon oppia riittävästi tuntevien jäsenten samanarvoisuus päätöksenteossa, joka ei saisi* olla ristiriidassa kirkon ylipositiiviseen oikeusperustaan nähden.

sa. Nykyisenä aikana klerikalismi[330] on ennen muuta kirkonsisäinen kysymys relaatiosta papisto-maallikot eikä enää laajemmin nähty hengellisen säädyn johtama ja yhteiskunnallista valtaa käyttämään pyrkivä kirkko suhteessaan muuhun yhteiskuntaan. Enää ei sen myötä ole niinkään kyse kirkko-oikeuden tai kirkon oikeuden ja yleisen oikeuden toimivallan välisestä rajanvedosta. Tämä rajalinja on historian saatossa siirtynyt.[331]

Kirkon tunnustuskirjojen mukaisen kirkon määrittely ei ole hallinto-oikeudellinen, vaan puhtaasti teologinen. Kysymys on siitä, millaisten teologisten edellytysten vallitessa kirkkoa voidaan tunnustuskirjojen mukaan pitää kirkkona. Kirkkoa ei tee kirkoksi positiivisoikeudellinen määrittely normein, vaan luterilaisen kirkon oppikäsityksen mukaan kirkon teologisen määrittelyn ainoana perustana on Raamattu, tosin kirkon tunnustuksen tulkitsemana. Kirkon teologinen määrittely nojaa siten kirkon ylipositiiviseen oikeusperustaan. Tämä luterilainen oppikäsitys on voinut kylläkin saada ilmaisunsa myös positiivisen kirkkolain säännöksissä.[332] Myös paikalliskirkon järjestysmuodon tulee rakentua tämän kirkon tunnustukselle, samalla kun se korostaa Raamatun ensisijaista ja ohjaavaa merkitystä tunnustukseen nähden. Täten kirkon järjestys varjelee paikalliskirkon apostolisuutta, mikä puolestaan perustuu siihen, että tuo kirkko rakentuu "apostolien ja profeettain perustukselle".[333] Kirkon järjestysmuodon ja normiperustan tulisi olla kirkon "sisäisen normiston" varassa. Tietyssä mielessä on kysymys

---

[330] Vrt. Suomen pappisliiton valtuuston 24.–25.4.2001 hyväksymä ja liiton hallituksen viimeistelemän papin ammattietiikkaohjeistus: "- - kaikilla papeilla on virkansa ja tehtävänsä perusteella johtajan ja vallankäyttäjän asema seurakunnassa". Schaumanilaiseen kirkkolakiajatteluun tämä linjaus näyttäisi sopivan huonosti. Ay-toimintaan se sen sijaan sopii siinä mielessä, että ay-toiminnassa on pyrkimyksenä oman ryhmän etujen maksimoiminen.

[331] Rousseau 1997 s. 212: "Se, mitä pakanat pelkäsivät, tapahtui. Silloin muutti kaikki muotoaan: nöyrät kristityt muuttivat puhetapansa ja pian nähtiin ns. toiseen maailmaan kuuluvan valtakunnan sulkeutuvan näkyvän päämiehen johdossa kaikkien häikäilemättömimmäksi itsevaltiudeksi tässä maailmassa. Mutta kun on silti ollut olemassa myös ruhtinas ja maallisen valtion lait, on tästä kaksoisvaltiudesta ollut seurauksena lakkaamattomia tuomiovallan ristiriitoja, jotka ovat tehneet hyvän valtiojärjestyksen mahdottomaksi kristityssä maassa, eikä koskaan ole päästy selville siitä, kumpaako oli velvollisuus totella, maallista valtiasta vaiko pappia."

[332] Esim. vuoden 1869 KL 1 §:ssä: " - - ja pitää tunnustuksen korkeimpana lakina sen näissä tunnustuskirjoissa selvästi lausutun järkähtämättömän totuuden, että Jumalan pyhä sana on ainoa ohje, jonka mukaan kaikkea oppia kirkossa on tutkittava ja arvosteltava". Vastaava säännös on nykyisen vuoden 1993 KJ 1 luvun 1 §:ssä. Kirkon apostolisuudella ymmärretään kirkon tunnustuskirjojen mukaan sitä, että Jumalan sana, joka luo kirkon ja josta kirkko jatkuvasti elää ja jota se välittää maailmaan, on se elävä sana, jonka ihminen kohtaa puhutteluna. Uskon synnyttää sana, joka kuullaan (Room 10:17 fides ex auditu). Tämä elävä sana, joka herättää uskon, kohtaa ihmisen ennen kaikkea siten, että kirjoitettua sanaa, Raamattua selitetään Pyhän Hengen avulla, jolloin tunnustus ja oppi toimivat ulkoisena normina.

[333] KJKom 1979 s.13: "Paikalliskirkko sitoutuu tunnustukseensa vakuuttuneena siitä, että se tämän avulla ilmaisee Kristuksen universaalisen kirkon uskon. Käytännössä tämä tapahtuu tavallisesti siten, että paikalliskirkko liittyy jonkin tunnustuksellisen kirkkoperheen tunnustusperustaan ja viimeksi mainittu puolestaan katsoo edustavansa yhteistä kristillistä uskoa."

yksilöäkin koskevista kirkon ylipositiivisista perusteista, jolloin myös omantunnon ja moraalitajun käsitteet saavat merkitystä kirkon oikeudenkin näkökulmasta. Juntusen määrittelyä siitä, että kirkon järjestysmuoto on "yksi tapa olla kirkko" on pidettävä paradoksaalisuudessaan oikeaan osuvana.[334] Kirkon järjestysmuoto on se juridinen muoto, johon ylipositiivisesta säädösperustasta nousevan yhteisön positiivisoikeudellinen normisto on "puettu". Sen mukaan kirkko-oikeus olisi "historiallisen kirkkoyhteisön järjestysmuoto ilmaistuna oikeusnormien muodossa".[335]

Tämä määrittely täyttää positiivisoikeudelliset kriteerit, mutta oikeusteoreettiselta kannalta se ei ole riittävä. Kirkko-oikeus käsitteenä ei ole vain yhden kansallisen oikeusjärjestyksen raameihin mahtuva käsite. Itse oikeuden käsitekin on laajempi kuin vain positiivisen oikeuden normiston avulla voidaan ilmaista, minkä mm. Juntunen on kirjassaan osoittanut. Nimenomaan kirkon oikeudessa on aineksia, jotka koostuvat ylipositiivisesta oikeudesta. Laintulkintaa liiaksi supistavaa on jättää tämä ylipositiivisen "oikeuden ainesosa" kirkko-oikeuden käsitteen ulkopuolelle. Tunnustuskirjojen määrittely antaa kirkko-käsitteelle teologisen sisällön. Tämä määrittely ei synny positiivisoikeudellisin normein, vaan se on kirkon tunnustuksesta nouseva määrittely. Kirkon oppikäsitysten ja tunnustuksen perusteena taas on yksinomaan Raamattu, selkeästi ylipositiivinen oikeusperusta.

Myös *kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsitteiden* erottaminen on vaikeata siksi, että molemmat ovat sidoksissa kirkon ylipositiiviseen arvopohjaan. Raamattuun perustuvan kirkon tunnustuksen mukaisesti tulee yksimielisen uskon perusteella tehdä myös hallinnollisia ratkaisuja. Kirkko on kuitenkin omaan lainsäädäntöönsä asettanut mm. kirkkolain muuttamisen ehdoksi määräenemmistövaatimuksen. Jos kysymyksessä on kirkon opin muuttamista koskeva asia, ei kirkon ylipositiivisen oikeuden ja siihen perustuvan kirkon opin mukaan riitä oikeastaan edes demokraattisesti tehty määräenemmistöpäätös. Kaikki kirkon edustajat ovat sidottuja omissa päätöksissään, vallankäytössään ja toiminnassaan kirkon ylipositiiviseen normi- ja arvoperustaan. Siten demokraattinen päätöksentekomalli ei kirkon oman arvopohjan mukaan ole kirkon hallinnossa hyväksyttävä sikäli kuin se asettuu vastoin kirkon omaa ylipositiivista arvo/normiperustaa.[336]

---

[334] Mm. Juntusen (2000 s. 211) pohdinnan mukaisesti "tietty järjestysmuodon toteutustapa, esim. hallinnollinen rakenne ei sellaisenaan sisälly kirkon konstituutioon eli ei ole kirkon olemuksen kannalta välttämätön."

[335] Juntunen 2000 s. 212.

[336] Mm. Pirinen (1985 s. 133) toteaa Schaumanin lähtökohtana olleen kirkolliskokouksen tehtävien osalta, ettei se käsittele kirkon oppia, vaan ainoastaan kirkon ulkonaista järjestämistä koskevia asioita. Saman asian periaatteessa on Martti Luther (Galatalaiskirjeen selityksessään 1957, s. 78) ilmaissut mm.: "Meidän pitää nyt varmasti päätellä: on valheellista ja kirottua olla siinä mielessä,

Kirkkohallinto-oikeuden lähteet ja niiden yleisten oikeuslähdeoppien mukaisuus

Tutkimuksen historiaa käsittelevissä jaksoissa on tarkasteltu myös kirkkoa ja sen oikeutta koskevia oikeuslähteitä. Tutkimus on kirkkohallinto-oikeudellisesti suuntautunut, minkä vuoksi on loogista tarkastella myös miten yleisiä oikeuslähdeopin kehitysnäkymiä voisi soveltaa kirkon hallintoa koskevien oikeudellisten normien oikeuslähteiden arviointiin. Kirkkohallinto-oikeuden osalta ei ole varmaankaan tarvetta puhua varsinaisesta oikeuslähdeopista, vaan perusperiaatteista, joita yleisestä oikeuslähdeopista, sen hallinto-oikeudellisista sovellutuksista, on kirkkohallinto-oikeuteen johdettavissa. Jaksossa 2.4 on selostettu tutkimuksen lähdeaineistoa, jonka rungon muodostavat kirkkohallinto-oikeuden oikeuslähteiksi luokiteltavat ainekset. Tutkimuksen lähdeaineiston materiaali on laajempialainen kuin vain tämän yhden hallinto-oikeuden erityisalan oikeuslähteistä koostuva.

Yleisen oikeuslähdenopin osalta Aarnio on käsitellyt oikeuslähteiden yleistuntomerkkejä ja prima facie-velvoittavuutta sekä oikeuslähdeluetteloa.[337] Aarnion merkitys on keskeinen suomalaisen oikeuslähdeopin kehittelyssä. Aarnion mukaan käsite oikeuslähde laajimmassa merkityksessä (sensu largissimo) tarkoittaa tulkintaperusteluluettelossa kaikkia seitsemää tulkintaperustetta (semanttiset, syntaktiset, loogiset, juridiset, teleologiset, arvot ja arvostukset ja analogia- ja e contrario -argimenttiset perusteet). Laajan (sensu largo) oikeuslähteen käsite puolestaan käsittäisi juridisten perusteiden (laki, systemaattiset näkökohdat, maantapa, lainsäätäjän tarkoitus ja lain ratio, tuomioistuinratkaisut, oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset argumentit ja oikeustiede) lisäksi arvot ja arvostukset sekä teleologiset (reaaliset) argumentit "tyypillisinä oikeudellisina aineistoina". Aarnion mukaan oikeuslähteen käsite määritellään toisinaan suppeammin (sensu stricto), jolloin se käsittää vain virallislähteet (laki, maantapa, lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut). Oikeuslähteet voidaan myös ryhmitellä velvoittavuuden perusteella vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin Klami puolestaan on kuvannut oikeuslähteitä myös "faktisessa, paradigmaattisessa ja legaalisessa merkityksessä".[338]

Virkamiesoikeudellisesti tarkastellen Bruun, Mäenpää ja Tuori katsoivat vuonna 1988 ilmestyneessä teoksessa Uusi virkamiesoikeus, että oikeuslähteet voidaan jakaa ehdottomiin ja heikosti sallittuihin.[339] Tähden mukaan Laakso on

---

että paavi on Raamatun tuomari ja vielä, että kirkko on valtaan nähden Raamatun yläpuolella." Kirkon oikeusperustan *ylipositiivisuuteen* toisin sanoen kuuluu, *ettei kirkko (kirkolliskokous) päätöksineen ole Raamatun yläpuolella.*

[337] Aarnio 1989 s. 218–223.

[338] Klamin (1986, s. 49) mukaan oikeuslähteet ovat *aineistoa*, josta lainsoveltaja ratkaisua tehdessään hakee normia ratkaisunsa tueksi.

[339] Bruun-Mäenpää-Tuori (1995 s. 42–43) ovat oikeuslähteitä käsitellessään todenneet niiden yh-

hyödyntänyt yleistä oikeuslähdeoppia "vielä enemmän", tosin modifioiden kuitenkin Aarnion vuonna 1982 esittämää oikeuslähdejaottelun perustyyppien (auktoritatiivisuus ja substantiaalisuus) esittelemää oikeuslähteiden ryhmittelyä. Näin tarkastellen voitaisiin todeta oikeuslähdeargumentaation siirtyneen asteittain kohti modernisoidumpaa oikeuslähdeoppia. Laaksolla oikeuslähteen käsitteen "synteesimäärittely" muodostui seuraavaksi:

> *"Oikeuslähde on näin ollen yhteisnimitys kaikille niille oikeussäännöille, oikeusperiaatteille, prejudikaateille, säädösten esitöille ja muulle normatiivista relevanssia omaavalle informaatiolle, jota ratkaisutilanteessa käytetään sen osoittamisessa, mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö esillä olevassa asiassa. Toisin ilmaistuna oikeuslähteet muodostavat sen aineiston, jonka perusteella sovellettavat oikeusnormit ovat konstruoitavissa."* [340]

Oikeuslähteen käsitteen määrittelyissä ovat usein painottuneet oikeudellisen ratkaisutoiminnan juridiset perusteet. Hallintotoiminta ei kaikilta osin ole lain soveltamista ja siksi on ollut tarpeen pohtia oikeuslähteen käsitettä nimenomaan hallinto-oikeudellisesti käytettynä jonkinlaisena "senso largo largissimo"-merkityksessä, kun oikeuslähteillä on hallintotoiminnassa lainkäyttöä laajempaa ja monipuolisempaa käyttöä. Mm. Mäenpään esittämä oikeuslähteiden ja niihin hallintotoiminnassa liittyvien hallinnon virallislähteiden yhteinen ryhmittelytapa täydentää Laakson esittämää oikeuslähdemäärittelyä (joka ei sekään rajoitu pelkästään tuomioistuinoikeuslähteisiin) sekä havainnollistaa oikeuslähteiden ja virallislähteiden yhteisellä systematisoinnilla hallinnon oikeuslähteiden hallintotoiminnalle määrittäviä oikeudellisia rajoja. Mäenpään määrittely näille rajoille etenee pitkin linjaa: lainsäädäntö ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet - virallisluonteiset päätökset. Viimeksi mainituista tärkeimpiä ovat määrärahapäätökset, suunnitelmat sekä erilaiset määräykset ja hallintoelinten ohjaus (ohjeistus). Yksityisen henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa hallinnollisessa päätöksenteossa oikeuslähteet ovat kuitenkin virallislähteitä primaarisempiä. Virallislähteen oikeudellista asemaa oikeuslähteisiin ei kuitenkaan voida verrata

---

teyden oikeusnormien tulkintaan. Oikeuslähteiden jako suoritetaan (Aarnioon 1989 s. 220–221 viitaten) *ehdottomasti velvoittaviin* (lait ja muut säädökset), *heikosti velvoittaviin* (säädösten esityöt ja tuomioistuinratkaisut) sekä *sallittuihin* (mm. oikeuskirjallisuus). Tekijöiden mukaan sekä *heikosti velvoittavilla että sallituilla oikeuslähteillä* on merkitystä *paitsi itsenäisinä oikeuslähteinä myös* ehdottomasti velvoittavien oikeuslähteiden ryhmään kuuluvien oikeuslähteiden kuten lakien tarjoaman *normi-informaation tulkinnassa.* Vrt. Laakson (1995 s. 74) mukaan asia-argumenteille kuuluu auktoritatiivisia (vain) oikeuslähteitä täydentävä, vahvistava ja syventävä funktio, ei itsenäistä merkitystä.

[340] Laakso 1990 s. 63, Tähti 1995 s. 318–319. Ks. myös Tolonen J. 1989 s. 380: "Kysymys oikeuden, moraalin ja politiikan suhteesta ei ole pelkästään teoreettinen ongelma. - - Tämä ongelma on oikeuslähdeoppi ja teoria oikeuslähteistä. Sen välityksellä sekä tuomioistuimet että kansalaiset tunnistavat sen, mikä on oikeutta."

täysin oikeuslähteisiin muiltakaan osin. Mäenpää sijoittaa myös oikeuslähteiden ja virallislähteiden välimaastoon eduskunnan päätösvaltaan kuuluvat talousarviopäätökset ja tavoitepäätökset.[341] Bruun – Mäenpää – Tuori lukevat virkamiesten oikeusasemaa käsittelevässä teoksessaan virkamiesoikeuden lähteisin lainsäädännön lisäksi mm. virkaehtosopimukset ja yksilölliset sopimukset palvelussuhteen ehdoista, virkamiesoikeuden tulkintaperiaatteet, yleishallinto-oikeuden soveltamisen, EU-oikeuden normit sekä kansainväliset sopimukset.[342]

Hallinto-oikeudellisen oikeuslähdeopin kehittymisessä on myös havaittu oikeuslähdeopeilla olevan periaatteita luovaa merkitystä. Tähti on myös jakanut suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa esitetyt eksplisiittiset oikeuslähdeopit ja -näkemykset kahteen pääryhmään, deskriptiivisiin ja normatiivisiin. Tähden mukaan oikeuslähdeoppien peruslähtökohtiin "yksinkertaisesti vain kuuluu ajatus siitä, että oikeuslähteiden velvoittavuus vaihtelee sen mukaan, minkälaisesta lähteestä on kysymys".[343] Oikeustiede sijoitetaan tavallisesti suhteellisen vaatimattomaan rooliin. Oikeustiede kuitenkin luo oikeuslähdeopitkin.[344]

Laakson oikeuslähdeopin mukaan oikeuslähteet eli oikeudelliset päätösperusteet jakautuvat auktoritatiivisiin ja muihin oikeudellisiin päätösperusteisiin. Viimeksi mainittuja ovat asia-argumentit (käyttö sallittua). Auktoritatiiviset oikeuslähteet puolestaan voidaan jakaa legalisoituihin ja institutionalisoituihin oikeuslähteisiin. Legalisoituja oikeuslähteitä tämän mukaan ovat laki ja tavanomainen oikeus (näiden käyttöön on vahva velvoittavuus) Institutionalisoitujen oikeus-

---

[341] Kirkon hallinnossa talousarvioista päättäviä elimiä ovat valtuustot ja kirkon keskusrahaston osalta kirkolliskokous. Mäenpää 1991 s. 145, ks. myös s. 165–172. Myös Pohjolainen -Tarukannel (1990 s. 288–289) ovat käsitelleet erityisesti hallinnon oikeuslähteitä. He ovat s. 283 alav. 17 tarkastelleet myös oikeuslähteiden erottamista formaalisen ja asiallisen näkökulman perusteella. Tärkeäksi tämän tarkastelun perusteella oikeuslähdearvioinnissa tulee relevanttisuus teoriassa ja/tai käytännössä. Heidän tarkastelussaan siten virallislähdekäsitteen sijasta käsitellään oikeuslähteinä myös (Mäenpään) virallislähdeaineistoa, sellaisia kuin budjetti, resurssiohjaus, julkisoikeudelliset sopimukset (ks. Mäenpää 1989:hallintosopimus), hallinnon muu sisäinen ohjaus ja kansainväliset sopimukset.

[342] Bruun-Mäenpää-Tuori 1995 s.36–49. Tekijät hahmottavat teoksessa erityisesti virkamiesoikeudellisia lähteitä. He toteavat s. 40 "virkamiesoikeudessakin noudatettavan eräitä yleisiä, esim. oikeuslähteiden etusijajärjestystä määrittäviä tulkintanormeja". Virkamiesoikeudelle tyypillisten, sisällöllisten tulkintaperiaatteiden ja konkreettisessa tapauksessa välittömästi sovellettavien periaatteiden eroa tekijät pitävät häilyvänä. Vrt. jakso 4.3.6 (Oikeudelliset periaatteet kirkon oikeudellisina normeina).

[343] Tähti 1995, s. 306–334. Ks. myös Pohjolainen T.- Pohjolainen A.-E. 1996 s. 56–62 ja oikeuslähdeselvitystä siellä.

[344] Tähti 1995, s. 320. Vrt. Siltala 2000, s. 490, jossa Siltala puntaroi Tuorin kriittisen oikeuspositivismin teoriassa lakimiesprofessiosidonnaisuuden keskeistä merkitystä: "Tuorin kriittinen oikeuspositivismi sitoutuu vahvasti lakimiesprofession ammatilliseen itseymmärrykseen modernin oikeuden pintatason, oikeuskulttuurin tason sekä oikeuden syvätason normatiivisten, käsitteellisten ja metodisten elementtien tulkitsijana." Tuorin teorian mukaan mukaan oikeusperiaatteet ja reaalinen harkinta *eivät ole oikeuslähteitä*, vaan "oikeusjärjestyksen sisällöllisiä ainesosia". (Kurs. tässä). Tolonen 2000, s. 523 pitää tätä katsomusta oikeuslähteistä liian suppeana.

lähteiden (oikeuskäytäntö ja lainsäätäjän tarkoitus) velvoittavuusasteena on ns. heikko velvoittavuus. Laakson oikeuslähdeoikeudellisten päätösperusteiden mukaan tiettyä ambivalenttisuutta on havaittavissa auktoritatiivisten argumenttien ja asia-argumenttien välisessä suhteessa.[345] Hän ei katso tavoitteellis-pragmaattisilla argumenteilla olevan itsenäistä merkitystä päätösperusteina. Niiden avulla voidaan vain täydentää, vahvistaa ja syventää auktoritatiivisten oikeuslähteiden käyttöä.

Yleisissä oikeuslähdeopeissa voidaan myös havaita jonkinlaista käymistilaa.[346] Perinteisen oikeuslähteiden hierarkkisen järjestelmän kärjekkäänä vaihtoehtomallina on esitetty mm. "oikeuslähteiden kilpailuttamiseen" perustuvaa oikeuslähdeoppia. Taustalla on hayekilainen ajattelu "kilpailun mielipiteitä muokkaavasta prosessista". Vaikka hallintotieteissäkin hallinnon tehokkuusvaatimukselle annetaan nykyisin painoarvoa, eivät hallinto-oikeudellisen doktriinin ja oikeuslähdeoppien kehittyessä sentään aivan matteilaiset ajatusmallit ole valtaamassa alaa jättääkseen valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista syntynyttä ajattelutapaa enemmän taka-alalle.[347] Yleisen oikeuslähdeopin yhteydessä on myös todettava H.L.A. Hartin tunnistamissääntö viittauksineen tuomarien kollektiivi-

---

[345] Laakso (1990 s. 74). Hän on myös s. 72–73 todennut päätösperusteiden taustalla oleviksi "auktoriteeteiksi" ratkaisun heuristiikan ja justifioinnin kannalta lakitekstin (lainsäätäjä), tavanomaisen oikeuden (tuomioistuimet, hallintoviranomaiset, kansalaiset), lainsäätäjän tarkoituksen (lainsäätäjä), oikeuskäytännön (tuomioistuimet), asia-argumentit (rationaalinen järki, ns.common sense) ja yleiset opit, doktriini (oikeustiede). Vrt. Aarnio 1989 s. 218–223. Ks. myös Peczenikin (1995 s. 35–36) käsitystä ruotsalaisesta oikeuslähdeopista ja sitovien oikeuslähteiden huomiotta jättämisestä: "I Sverige kan åsidosättande av bindande rättskällor anses som tjänstefel och vissa omständigheter leda till åtal (jfr 20 kap. Brottsbalken. Detta gäller inte bör-källor eller får-källor. Men om en domstol åsidosätter en bör-källa kommer domen antagligen efter överklagande att ändras." Skall-oikeuslähteisiin Peczenik lukee lait, muut säädökset ja vakiintuneet tavanomaisoikeudelliset säännöt. "Inte får-oikeuslähteisiin" Peczenik sitä vastoin lukee puolueettomuusvaatimuksesta johtuen mm. poliittisten puolueiden ja erilaisten etujärjestöjen lausunnot. Suomalaisten kirkkohallinto-oikeudellisten oikeuslähteiden osalta voisi analogista sovellutusta tästä hakea mm. voimakkaiden *etujärjestöjen* ja *kirkkopoliittisesti suuntautuneiden* ryhmittymien kannanottoihin. Puoluepoliittinen vaikuttaminen on käytännössä ollut enemmän taka-alalla.

[346] Ks. tästä mm. Pohjolaisen (1994 s. 154–157) esitystä polysentrisestä oikeuslähdeopista arvojen järjestelijänä. Pohjolainen viittaa yhteiskunnallisen toiminnan ohjaamiseen useilla arvojärjestelmillä, jotka ovat "rinnakkaisia ja sisäkkäisiä". Tämä johtaa päätöksentekoa ohjaavan säännöstön polysentrisyyteen – ja myös oikeuslähdejärjestelmässä. Oikeuslähdeopissa on tällöin tehtävä valintoja. Vrt. seuraava alav. (Mattei).

[347] Ugo Mattein oikeuslähdeopilliset näkemykset ovat *oikeustaloustieteellisesti painottuneita.* Mattein (1997 s. 118) mukaan evoluutio ja kilpailu ovat valintaprosesseja. Voitolle päässyt sääntö on se, joka on osoittautunut vahvimmaksi tai hyödyllisemmäksi kuin lakijärjestelmän muut vaihtoehdot (komponentit). Lainsäätäjän tahdon tulos, on sitten kysymyksessä lainsäätäjä, tuomioistuin tai mikä hyvänsä, sovellettu sääntö on tulosta näiden oikeudellisten kokonaisuuksien keskinäisestä kilpailusta. Tosin julkishallinnossa tehokkuutta korostavat tulosohjausperiaatteet eivät näyttäisi kovin hyvin asettuvan kirkon hallinnon hengellisen työn kontekstiin. Matteilaisilla ajatuksilla ei hallinto-oikeuden, vielä vähemmän kirkkohallinto-oikeudenkaan, oikeuslähdeoppien osalta liene löydettävissä ainakaan välitöntä jalansijaa.

sesti sisäistämään oikeuslähdeoppiin. Suomessa tämä käsittäisi Suomen liityttyä Euroopan Unionin jäseneksi eurooppaoikeudellisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön lisäksi kansallisen lainsäädännön, tavanomaisen oikeuden (jollei kirjoitettua lakia ole), lainvalmisteluaineiston, prejudikaatit sekä mahdollisen muun aineiston, jonka tuomarikunta on hyväksynyt voimassa olevan oikeuden konstitutiiviseksi kriteeriksi.[348] Siltalan mukaan ylikansallisina oikeuslähteinä voidaan pitää "eurooppaoikeudellista normistoa (EY:n perustamissopimukset: Rooman sopimus, Hiili- ja teräsyhteisösopimus ja EURATOM, niihin myöhemmin tehtyine lisäyksineen ja muutoksineen) sekä yhteisön toimielinten antamia asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä, sekä toisaalta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta." Näiden lisäksi myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista ilmenevät yleiset oikeusohjeet ovat oikeuslähteitä.[349]

Kirkkohallinto-oikeudellisina lähteinä on kirkon säädöspohjan lisäksi otettava huomioon mainittu ylikansallisen normiston soveltamisvelvoitteesta aiheutuva laajennus oikeuslähdeoppiin. Myös virkamiesoikeudellisella lähdeluettelolla on merkitystä henkilöstökeskeisessä kirkon hallinnossa, mm. omasta virka- ja työehtosopimusjärjestelmästä johtuen. Tällöin virkamiesoikeudellisilla tulkintaperiaatteilla ja välittömästi sovellettavilla periaatteilla on merkitystä normitulkinnan kannalta. Kirkollista sovellutusta tarkasteltaessa lakinormeja ovat kirkkolain säännösten lisäksi sen valtuutuksella annetut kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen määräykset sekä muiden kirkollisten lakien ja yleisten hallinnollisten säädösten normit. Myös kirkkokäsikirjaan sisältyy määräyksiä, joilla voidaan katsoa olevan kirkon oikeudellisen normin luonnetta.[350] Tavanomaisena oikeutena voisi käydä kirkkohallinto- ja työmarkkinakäytäntö. Varsinaisten kirkollisten lainkäyttöpäätösten prejudikaatien lisäksi on merkitystä myös tuomiokapitulien hallintolainkäyttökäytännöllä päätösten saavuttaessa lainvoiman. Lainvalmisteluasiakirjoina voidaan pitää myös kirkolliskokouksen ehdotuksen syntymistä selvittäviä asiakirjoja. Mm. kirkolliskokouksen valiokuntamietinnöistä voidaan saada tietoa kirkkolainsäätäjän tahdosta, koska kirkkolaiksi tulevien säännösten sisältö muotoutuu kirkolliskokouksen ehdotuksen

---

[348] Siltala 2001a s. 100. Ks. myös Siltalan (1999b s. 679: Tuomarin prejudikaatti-ideologian osatekijät) esitystä kuudesta prejudikaatti-ideologiasta suuntaa-antavan jäsennyksen osatekijöiden luettelona. Siltalan kriteerijako on neljään: määritelmälliset, systeemiset, pragmaattiset ja justifioivat kriteerit. Jäsennys käsittää yhteensä 12 osatekijää.

[349] Siltala 2001a s. 101. Mäenpää (2001 s. 42) on eurooppalaisen hallinto-oikeuden osalta myös todennut integraation vaikutusten suodattumista hallinnon oikeuslähteisiin "eri tavoin ja eri laajuudessa oikeuslähteen tasosta ja luonteesta riippuen".

[350] Kk-kirjan (2000 I-III) osassa I (Jumalanpalvelusten kirja) ja III (Kirkollisten toimitusten kirja) on määräyksiä, joilla on normiluonnetta (I osassa papistolle jumalanpalvelusten toimittamiseen liittyen, III osassa myös laajemmin kuin papistolle).

valmistelussa. Siten oikeuslähdeasiakirjoina on pidettävä myös muutoksia kirkkolakiin valmistelleiden komiteoiden mietintöjä.

Mm. Laakso on sallittujen oikeuslähteiden käsittelyssään justifioinnin näkökulmasta todennut tietyn oikeustieteellisen kannanoton tai communis opinionin hyväksyttävyyteen liittyviä ongelmia: "hyväksyttävyyden perustana ei tulisi olla pelkästään kannanoton esittäjän tai esittäjien auktoriteettiasema vaan nimenomaan sisällölliset ja rationaaliset kriteerit".[351] Kirkkohallinto-oikeudellisen oikeuslähdeopin kannalta yleisen hallinto-oikeuden lisäksi myös teologialle on osoitettava sijansa, koska kirkkolain säännösten perustana ovat myös teologiset, kirkon oppiperustaa koskevat näkökohdat. Kirkkohallinto-oikeuden kannalta tällöin oikeuslähdearvoa voisi olla teologisen tieteen hallinto-oikeudelliseen säännöstämisalaan dekskriptiivisesti suuntautuneilla oppiaineilla.[352] Tosin jossakin määrin tällöin voi problematisoitua myös teologisen tieteen ja kirkon (opin) välinen suhde teologisen tieteen kohdistuessa myös kirkon oppiin.[353] Tässä yhteydessä on myös muistettava, että reformaatiolla oli aluksi se vaikutus, että Raamatun merkitys oikeuslähteenä lisääntyi. Tämä johtui siitä, että reformaatio korosti yleistä periaatetta Jumalan sanan, so. Raamatun arvovallasta ihmisten keksimiä vastaan. Roomalais-katolisen kirkonkin opin mukaan Raamattu oli oikeuslähde, kuitenkin lähinnä vain periaatteisiin nähden.[354] Hemmerin toteamusta Raamatun oikeuslähdearvosta on tarkasteltava oikeusjärjestyksen kokonaisuuden ja yleisen oikeuslähdeopin perusteella. Koska Raamattu faktisesti on "positi-

---

[351] Laakso 1990 s. 72. Kirkon hallinnon kontekstissa *auktoriteettiaseman ylivertaisuuden korostamisen kiusauksen* tulkintatilanteissa voisi sanoa sisältyvän kirkon hallinnon rakenteisiin. Ks. esim. luku 5.

[352] Väätäinen (1995 s. 154–156) on esitellyt oikeuslähteitä, jotka sisältyivät Schaumanin Handbok i Finlands kyrkorätt I:een vuodelta 1853. Schauman jakoi Väätäisen havainnon mukaan kirkko-oikeuden tavoin oikeuslähteetkin yleiseen ja erityiseen. Kirjallisuuden osalta yhteiset eli yleiset koskivat koko Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa ja erityiset vain sen tunnustusta. Raamattu oli Schaumanille yleinen kirkko-oikeuden lähde. Sakramentti, kirkkokuri ja opetusvirka olivat Schaumanin mukaan Raamatun normein järjestettyjä. Vrt. jakso 5.1. Väätäinen (s. 154, alav. 104) on poiminut Schaumanilta (1853 s. 38–39) osuvan kirkon oikeuslähteitä koskevan sitaatin, jossa kuvastuu ero luterilaisen ja katolisen oikeuslähdekäsityksen välillä Raamatun suhteen: "Det är således egentligen för bestämmandet af kyrkans sanna begrepp, hwarat författningen är beroende, samt de ur detsamma hemtade *öfversta grundsatserna för kyrkans rätt, som den heliga skrift för betraktas som kyrkorättens källa. – Annorlunda förhåller sig det med den katholska kyrkan. Hon härleder flere i henne bestående inrättningar från den heliga skrift, i det hon tolkar densamma efter den infallibla kyrkans grundsatser*".(Kurs. tässä). Väätäinen toteaa aivan oikein, ettei protestanttisissa kirkoissa lakiasäätävän orgaanin puuttuessa voinut olla positiivista oikeutta. Ks. Väätäisen (s. 155) luetteloa Schaumanin kirjallisuuden lähdemateriaalista.

[353] Kirkon oppia teologisesti tutkivat ovat näet käytännössä usein myös kirkon pappisvirkaan vihittyjä. Tästä puolestaan voi aiheutua myös ristiriitaisuutta kirkon opin valvonnan kannalta – tutkijapositio edellyttäisi vapautta sitoumuksista opin noudattamiseen. Kirkon oppiperustan kannalta olisi kuitenkin edellytettävä tieteen tutkijalta uskollisuutta kirkon opille, jos hän on pappi. Kirkon opin tutkimiseksi ei toisaalta tarvitsisi olla pappisvirkaan vihitty.

[354] Hemmer 1968 s. 55

voitu" osaksi kirkon oikeusjärjestelmää[355], voisi sitä pitää myös kirkkohallinto-oikeuden eräänä oikeuslähteenä. Kysymys kyseisen oikeuslähteen velvoittavuudesta sen sijaan on doktriiniltaan enemmänkin jo poikkitieteellinen ja ulottuu osaksi teologian puolelle.[356] Myös kirkon tunnustuksella sekä kirkkojen välisillä julistuksilla, julkilausumilla ja sopimuksilla, ainakin viimeksi mainituilla, "soft law"-tyyppisenä aineistona on myös merkitystä kirkkohallinto-oikeuden oikeuslähdeopin kannalta jonkinlaisina "får-källa"-oikeuslähteinä.[357]

Edellä olevan perusteella voidaan kirkkohallinto-oikeudenkin oikeuslähdeopin perusteina pitää yleistä klassista oikeuslähdeoppia. Tämä merkitsee käytännössä edellä esittyjen hallinto-oikeudellisten oikeuslähdeoppien kehitysvaiheiden mukaan rakentuvaa oikeuslähdeoppia. (Aarnion ja Klamin näkemysten ja Laakson oikeuslähdemäärittelyn pohjalle hallinto-oikeudellisten lisäkriteerien huomioon ottamista Mäenpään ja Pohjolaisen oikeuslähdekäsityksiin tuomin täydennyksin). Kirkon hallintoon yleiset hallinto-oikeuden lähteet soveltuvat suurelta osin, mutta ne edellyttävät kuitenkin kirkon ylipositiivisen oikeusperustan vaikutusten tiedostamista kirkon oikeudellisten normien synnyssä.

---

[355] KL 1:1 ja KJ 1:1 sisältävät kirkon tunnustuspohjan ja ns. raamattuperiaatteen ("- - tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa - -" sekä "- - Kirkko pitää korkeimpana ohjeenaan sitä tunnustuskirjojen periaatetta, että kaikkea oppia kirkossa on tutkittava ja arvioitava Jumalan pyhän sanan mukaan").

[356] Vrt. Simojoen (1960 s. 57) toteamukseen, "ettei Raamattu ole *kirkon oikeuslähde*, mutta se sisältää evankeliumin, ja sen tähden sillä on merkitystä kirkon oikeusjärjestykselle". (Kurs. tässä). Simojoen toteamusta Raamatun oikeuslähteen luonteesta ei ole kuitenkaan ymmärrettävä kuitenkaan oikeuslähdeopillisesti, vaan ennemminkin teologisesti. Ks. Myös Heilimo 1967 s.12–13.

[357] Peczenik 1995 s. 36. Ks. myös jakso 2.3 s. 33, alav. 84 (julistukset, julkilausumat ja sopimukset).

4 Evankelis-luterilaisia kirkkoja koskeva lainsäädäntö ja muut oikeudelliset normit

4.1 RUOTSIN JA SUOMEN KIRKKOJA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ ENNEN KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄÄ

Suomen kirkkoa koskevan lainsäädännöllisen taustan selvittämiseksi on tarkasteltava myös Ruotsin kirkon oikeutta lähinnä oikeushistorian näkökulmasta, vaikkakaan ei varsinaisesti oikeushistoriallisena tutkimuksena.[358] Koska tutkimuskohteena on kirkkolakijärjestelmä ja sen mahdollinen vaihtoehto, on käsiteltävä myös jossakin määrin kirkollista lainsäädäntöä ajalta ennen järjestelmän syntyä. Reformaation alkaminen muodostaa sopivan taitekohdan. Universaalikirkon historiallisissa vaiheissa reformaation jälkeen suomalaiset kuuluivat Ruotsin evankelis-luterilaiseen kirkkoon sekä autonomian ajan alkaessa ennen kirkkolakijärjestelmää vuodet 1809–1869 jäseninä (kansalliseen) Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon. Reformaation toteutuminen merkitsi kirkon muuttuessa katolisesta evankelis-luterilaiseksi myös kirkkoa koskevien oikeudellisten normien vaihtumista kirkon aseman muuttuessa yhteiskuntaan nähden.[359] Reformaatioajan alkaessa kirkon uusi uskon tulkitseminen näkyi vähitellen myös muutoksina kirkkoa koskevassa sääntelyssä. Toisissa Pohjoismaissa ja Saksassa reformaatiossa syntyneet käsitykset ja erilaiset tulkinnat saivat aikaan kirkkoja koskevissa lainsäädännöllisissä järjestelyissä ja kirkkojen asemassa erilaisia sovellutuksia.[360]

---

[358] Modernimman Ruotsin kirkon julkisoikeudellista statusta tarkastellaan jaksossa 4.4.1.

[359] Kustaa Vaasan toimeenpanemalla reformaatiolla ja kirkon omaisuuden reduktiolla kukistettiin roomalais-katolisen kirkon valta Ruotsi-Suomessa ja sen lainsäädäntö lakkasi olemasta valtakunnassa voimassa. Protestanttisen kirkon lainsäädännön haltijoiksi tulivat kuningas, kirkolliskokous ja valtiopäivät, jotka toimivat yhdessä kunkin toimivallan rajojen ollessa suhteessa toiseen jotenkin epämääräiset. Paavin tilalle kirkon pääksi tuli kuningas. Hemmer 1968 s. 55. UL:n kirkkokaari oli vielä uskonpuhdistuksen jälkeen voimassa eräiltä osin. Kaarle IX kielsi sen soveltamisen tuomioistuimissa vasta KrML:n vahvistuksessa vuonna 1608. Maanlakien aikakauden jäljellä olevana aikana (vuoteen 1734 saakka) lainoppi piti UL:n kirkkokaarta maakuntalakien tapaan vain toissijaisena oikeuslähteenä. Ibid. s. 56.

[360] Kirkkojen ja valtion väliset suhteet ovat kussakin maassa yksityiskohdissaan olleet toisistaan siinä määrin poikkeavia, eikä valituista ratkaisumalleista voida löytää kirkon ja valtion välisten lainsäädännöllisten suhteiden järjestämisen ihannesovellutusta. Valtiot ovat tarjonneet valtiosääntöoikeudellisissa ratkaisuissa ja yleisissä laeissaan kirkoille elintilaa ja nämä ovat sitten tehneet päätöksiä kirkonsisäisesti antamalla omia määräyksiä ja luomalla kullekin kirkolle tyypillisiä hallintorakenteita. Valtiokirkoissa, jollaisena selkeimmin mm. Tanskan kansankirkkoa voitaisiin pi-

4.1.1 Reformaation tausta

Kirkollisessa hallitsemisessa Ruotsista oli varhain keskiajalla tullut provinssi roomalais-katolisen kirkon laaja-alaiseen organisaatioon. Kirkko oli vähitellen alkanut esiintyä valtiona valtiossa, yhteiskunnasta selkeästi erotettuna yhdyskuntana, jolle syntyi myös oma oikeusjärjestyksensä, kanoninen oikeus.[361] Katolinen kirkko vaati myös Ruotsissa oman lainsäädäntövaltansa tunnustamista ja oman oikeutensa noudattamista. Kirkon oikeudet eivät rajoittuneet edes kirkon omaan oikeuteen, vaan kirkolla katsottiin olevan oikeuksia maallisissakin asioissa. Kanonisesta oikeudesta tuli maakuntalakien aikana Ruotsissa valtiovallan tunnustamaa kirkon oikeutta. Kanonisen oikeuden mukaan järjesteltiin Ruotsin kirkon olot ja kirkon tuomioistuimet tuomitsivat kanonisen oikeuden mukaan. Näiden tuomioistuinten tuomiovallan alaisina eivät olleet vain hengelliset asiat ja virkamiehet, vaan niiden valta ulottui myös tavallisiin maallikoihin asti. Aviopuolisoiden varallisuusoikeudellisia asioita kirkon tuomioistuimet eivät voineet ratkoa, mutta kylläkin eräissä tapauksissa, esimerkiksi testamenttia ja avioliittoa koskevissa asioissa, ne saivat ratkaisuvaltaa myös siviiliasioissa, joissa maallikot olivat asianosaisina. Kirkon tuomioistuimet jopa tuomitsivat maallikoita kirkkorangaistuksiin.[362]

---

tää, tämä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista, vaan kirkko on joutunut tyytymään valtion toimesta tehtyihin päätöksiin. Myös luterilaisuuden emämaan Saksan kirkollinen tilanne sekä kirkkojen ja osavaltioiden välillä tehdyt ratkaisut kirkkojen aseman järjestämiseksi ovat olleet siinä määrin erilaisia, ettei niistä ole saatavissa merkittävää apua Suomen kirkkolakijärjestelmän tarkasteluun. Kirkkolakijärjestelmän synnyn aikaisen ja nykyisenkin valtiollisen tilanteen erilaisuus pohjoismaisiin oloihin verrattuna vaikeuttaa Saksan luterilaisten kirkkojen lainsäädännöllisen ja hallinnollisen järjestyksen vertaamista. Saksassa elettiin schaumanilaista kirkkolakijärjestelmää luotaessa ruhtinaskunta-aikoja ja myöhemmin Saksan vaikeana ajanjaksona oloja varjosti myös kansallissosialistisen diktatuurin sanelema kirkkopolitiikka.

[361] Strömholm 1991, s. 99 mukaan kirkko antoi ("producerade") suunnilleen 300-luvulta lähtien määräyksiä. Vanhimpana kirkollisen lainsäädännön muotona pidetään Rooman piispojen käskykirjeitä (epistola decretalis).

[362] Hemmer 1968 s. 24. Maallikoihin kohdistuneet kirkkorangaistukset eivät jääneet suinkaan vain katolisen kirkon aikaan, vaan jäänteitä niistä on näkynyt paljon myöhemminkin, mm. kirkkokurikäsitteen vinoutumisvaikutuksena. Hemmer (1968 s. 24) huomauttaa alaviitteessä siitä, että kaikkia kirkon oikeuslähteitä sovelsivat kirkon tuomioistuimet, mutta maalliset tuomioistuimet sovelsivat yleensä vain maakuntalakeja. Kun kanoninen oikeus (ylikansallisena oikeutena) oli tällöin sovellettavana kansallisissa tuomioistuimissa, voitaneen tätä pitää ylikansallisen normiston soveltamisen alkupäänä kauan ennen yhteisöoikeuden aikaa ja ennen Hugo Grotiuksen (1583–1645) teosta "De iure belli et pacis libri tres" (1625). Tosin roomalaisella oikeudellakin voitaneen jo valtakunnan laajuuden vuoksi katsoa aikoinaan olleen jossakin määrin myös tällaisen kansainvälisen oikeuden tai ylikansallisenkin normiston luonnetta. Pirinen (1976 s. 429) mainitsee esimerkkinä huomattavasti myöhemmältä ajalta kirkollisesta vallankäytöstä "yli seurakunta- ja kaitsentarajojen" Turun tuomiokapitulin vielä 1880-luvulla Forssan Kuhalan rukoushuoneen evankelisiin *maallikoihin* kohdistamat kiellot ja muut toimenpiteet, joissa eräänlaisesta opin valvomisen luonteesta huolimatta oli nähtävissä myös vielä jonkinasteisia kirkkorangaistuksenkin piirteitä (yksityisen kristillisen yhdistyksen rukoushuoneen maallikoiden toiminta oli "luisunut papiston vastustamalle maallikkolinjalle ja kehittynyt yhä enemmän epäkirkolliseen suuntaan").

4.1.2 Evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva lainsäädäntö Ruotsin yhteydessä sekä reformaation jälkeisen luterilaisen kirkon lait ja oikeuslähteet

Tutkimuksen liitteeksi 6 on otettu vertailutaulukko Suomen ja Ruotsin kirkkolainsäädäntöjen yhteisen ja erillisen historian vaiheista. Maanlakien aikakauden protestanttisen jakson voidaan katsoa alkaneen 1530-luvulta. Tällöin oikeuslähteinä oli Raamatun[363] lisäksi protestanttisen kirkon lainsäädäntö sekä Uplanninlain kirkkokaari.

Vaikka reformaatio saattoi teologisesti merkitä kirkon uskon puhdistamista, oli siinä valtapoliittisesti ja hallinnollisesti muusta kysymys. Keskeisesti oli kysymys kirkon ja valtion välisten suhteiden uudesta järjestämisestä. Tästä järjestelystä seurasi vuosisatojen ajaksi kirkon kiinteä kytkeytyminen valtioon. Kustaa Vaasan toteuttaman reformaation tärkeänä päämääränä oli kirkon taloudellisen vallan sekä piispoille syntyneen valta-aseman murtaminen. Uskonpuhdistuksen käynnistivät Ruotsi-Suomessa lähinnä poliittis-taloudelliset syyt. Kustaa Vaasan päämääriin sopi hyvin reformaation opillinen perusta, joka saatiin saksalaisten reformaattoreiden opetuksista. Kustaa Vaasan tarkoitusperiä palveli ennen muuta oppi maallisesta ja hengellisestä hallituksesta sekä niiden suhteista. Tosin hän tulkitsi näitä oppeja omien tarkoitusperiensä mukaan hyödyntäen niitä siltä osin kuin ne olivat vapauttamassa valtiota katolisen kirkon vallasta ja antoivat mahdollisuuden samalla "vapauttaa kirkko turhasta mammonasta". Maallinen esivalta tuli siten oikaisemaan paavin käyttämän vallan rajoja. Hengellinen hallitusvalta ei reformaation mukaan saanut tehtäväänsä hoitaessaan käyttää ulkonaisia pakotteita eikä sen itse sopinut tukea asemaansa poliittisilla keinoilla.[364] Kuningas peruutti kruunulle valtaosan kirkollisesta maaomaisuudesta ja osan kirkon verotuloista. Kirkollinen veronkanto-organisaatio pantiin palvelemaan myös kruununkymmenysten kokoamista.[365] Kirkon hallintorakenne kuitenkin säilyi pääosin, mutta keskiaikainen tuomiokapitulilaitos hajosi, sen toimivalta kapeni

---

[363] Hemmer (1968 s. 95) havaitsee etenkin rikosoikeuden alalla muuttuneen käsityskannan vaikutusta. Hemmerin huomiota on pidettävä mielenkiintoisena kirkko-oikeuden oikeuslähdeopin kannalta. *Uskonpuhdistuksen alku on korostanut Raamatun oikeuslähdemerkitystä, mutta myöhemmin ollaan siirrytty oikeuslähdeopissa lähemmäs kanonisen oikeuden oikeusoppikäsitystä Raamattuun nähden. Tutkimuskysymysten kannalta mielenkiinto kohdistuu siihen, onko luterilainen kirkko muuttunut oppikäsityksessään Raamatun arvovaltaan nähden vai onko muutos seurausta muuttuneesta yleisestä oikeuslähdeopista.* Vrt. jakso 3.3.2 ja liite 1. Ks. myös Nurmiranta 1998 s. 20–21. Ks. myös Runebyn (1984 s. 74) käsitystä ns. fundamentaalilaeista, mm.: "När man från slutet av 1500–talet med en samtida term ville beskriva dessa historiskt givna, nationella strukturers egenart, vad som konstituerade de grundläggande relationerna i staten, vilkas bibehållande var en förutsättning för statens bestånd, använde man sig av begreppet fundamentallagar."

[364] Hemmer 1968, s. 95.

[365] Tältä osin tilanne on kääntynyt toiseksi – nykyisin yhteiskunnan veronkanto-organisaatio kerää kirkolle sen verotulot.

ja kokoonpano muuttui.[366] Hemmer toteaa Västeråsin valtiopäivien päätöksellä ("recess") vuonna 1527 annetun kuninkaalle kuninkaan vallan lisäyksenä valta kruunun hyväksi käyttää piispojen, tuomiokirkkojen ja luostareiden tuloja. Samalla valtiopäiväpäätöksellä myös kuningas hyötyi piispojen linnoista, jotka oli luovutettava kruunulle. Aatelille annettiin takaisin ne rälssitilat, jotka olivat joutuneet vuoden 1454 jälkeen kirkon omaisuudeksi. Valtion taholta tullut määräys oli, että Jumalan sanaa oli kaikkialla valtakunnassa puhtaana saarnattava.[367] Tähän on katsottava sisältyvän uskonpuhdistuksen perusajatuksen. Mitään uutta oppia ei omaksuttu. Omaisuuden siirtyminen oli kirkon opista irrallinen, poliittinen asia. Kuningas omi uudessa kirkon aseman järjestelyssä paavin aseman kirkossa erityisellä kuninkaan samana vuonna antamalla asetuksella, ns. Västeråsin ordinantialla eli säännöllä.[368]

Positiivisen kirkkoa koskevan lainsäädännön määrällinen niukkuus oli syynä siihen, ettei voimassa olleen lainsäädännön katsottu täyttäneen kirkkojärjestykselle asetettavia vaatimuksia.[369] Uuden kirkkoa koskevan säädöksen, kirkkojärjestyksen, säätäminen kesti kuitenkin vuoteen 1571[370]. Upsalan kirkolliskokous

---

[366] Kirkko ja valtio-komitea 1977, s. 13. Tuomiokapituleista tuli kirkon köyhtyessä valtion virastoja ja kollegion kustannukset maksoi valtio aina vuoden 1997 alkuun saakka (L 963 /1996). Ks. tarkemmin Cornelius 1886, s. 57–68, mm. s. 65 (Konungens kyrkoplundring). Kirkko ja valtio-komitea 1977, s. 13 on korostanut 1520-luvulla Ruotsi-Suomessa alkaneen uskonpuhdistusprosessin merkinneen olennaista uskonto- ja kirkkopoliittista muutosta koko valtakunnassa. Yhteys paavinistuimeen katkesi ja katolisen kirkkoprovinssin sijalle syntyi kansalliskirkko. Kirkkoa koskevan lainsäädännön osalta tämä merkitsi kanonisen oikeuden korvaamista uusilla kirkollisilla säännöksillä ja yhteiskunnallisilla laeilla.

[367] Vrt. vuoden 1772 HM 1 §:ään: - -"först och främst blifva vid Guds rena och klara ord - -". Tähän uskonpuhdistuksen keskeiseen teologiseen näkemykseen olisi varmaankin kuulunut, että *nimenomaan kirkko* pitää julistuksessaan tätä perusajatusta esillä.

[368] Väätäinen (1995 s. 11) kuvaa vuoden 1571 kirkkojärjestystä papiston ja kirkon johdon "magna chartaksi" Toisaalta oli nähtävissä myös kirkkoa koskevassa vallanjaossa kaksijakoisuus: Papistolle kuuluva kirkon sisäinen valta (potestas eccleastica interna) sekä maalliselle esivallalle kuuluva kirkon ulkonainen valta (potestas ecclesiastica externa). Parvio (1986b s. 101–102) on viitannut tästä aiheutuneeseen jännitteeseen: Hallitsijat halusivat pitää kiinni oikeudestaan kirkkoon kohdistuvaan valtaan ja piispat taas halusivat sitä rajoittaa. Toisaalta mm. Väätäinen ibid. s. 13 viittaa myös *territoriaalijärjestelmän* mukaiseen kuninkaan piispanoikeuteen (ius episcopale), joka tosin Ruotsi-Suomessa ei saanut saksalaisen ruhtinaan "ylipiispuuden" muotoa.

[369] Träskman (1993 s. 26) mainitsee Ruotsin (ja Suomenkin) tehneen siinä poikkeuksen Saksaan nähden, että piispuus säilyi Ruotsissa. Träskman katsoo Laurentius Petrin kirkkojärjestyksen tässä suhteessa tulleen laadituksi "vastoin Lutherin henkeä". (Lutherin kotimaassa Saksassa päädyttiin valtiokirkkovaltaan, joka päättyi vasta II maailmansodan jälkeen). Göranson (1993 s. 30) luonnehtii Laurentius Petrin laatimaa kirkkojärjestystä lakiluonteisten määräysten, teologisten kommentaarien, ohjeiden ja jumalanpalvelussääntöjen yhdistelmäksi.

[370] Corneliuksen (1886 s. 76–77) mukaan Laurentius Petri oli esittänyt sekä kuningas Kustaalle että kuningas Erikille kirkkojärjestyksensä, mutta kumpikaan esittely ei tuonut kirkkojärjestystä voimaan. Lopulta kuitenkin Corneliuksen sanoin hanke toteutui: "Denna kyrkoordning, som med skäl blifvit kallad Laurentii Petri testamente till den svenska kyrkan, var kanske i många fall väl obestämd och nog mycket resonerande, för att bevara karaktären af en lag; men att hon i det hela

(1593) hyväksyi Augsburgin tunnustuksen mukaisen evankelisen opin ja evankelis-luterilaisen kirkon oppi sai valtiouskonnon aseman. Vuonna 1686 hyväksytty uusi kirkkolaki pohjautui kirkon valtiokirkkoasemaan. Oikeauskoisuuden aikakauden ankarat kirkkokuria koskevat säännökset olivat kuninkaan hyväksymän kirkkolain tunnusmerkki. Hengellinen tuomiovalta alistettiin maallisen tuomiovallan alaiseksi säätämällä asetus oikeudenkäynnistä tuomiokapituleissa (1687 förordning om rättegången i domkapitlen). Asetuksen mukaan valitustie tuomiokapitulin päätöksestä kulki hovioikeuteen.[371] Kysymys valtakunnan lainsäädännön suhteesta kirkon oikeuteen on ollut keskeinen koko Ruotsi-Suomen ajan, autonomisen kauden ja myös itsenäisen Suomen historian ajan. Hallitsijan vaikutusvalta kirkon organisaatioon on ollut valtiosääntöoikeudellinen kysymys, joka on vaikuttanut myös kirkon sisäiseen hallinto-organisaatioon. Kirkolle lainsäädännöllä annettu itsehallinnollinen asema on pitkän historiallisen kehityslinjan tulosta.[372]

Uskonpuhdistajien oppi kahdesta hallitusvallasta sekä käsitys esivallan kristillisistä velvollisuuksista vaikuttivat valtion ja kirkon suhteen muotoutumiseen valtiokirkkojärjestelmäksi ja samalla koko kirkko-oikeuden kehityssuuntaan Ruotsi-Suomessa 1500–1600-luvuilla. Vuoden 1684 hallitusmuoto, vuoden 1686 kirkkolaki sekä vuoden 1734 valtakunnan yleinen laki rakentuivat uskonnollisen yhtenäisyyden periaatteille. Luterilaisesta tunnustuksesta poikkeaminen oli käytännössä kriminalisoitu; seuraamuksena saattoi olla maastakarkoitus, pe-

---

var förträfflig och af djupt ingripande betydelse, lider intet tvifvel. -- Konung Johan önskade, att nyssnämnda lag måtte af presterskapet vid ett kyrkomöte godkännas, och att ett sådant utlystes till Upsala, der öfverläggningarne började den 18:de Augusti 1572." Huom. myös Pirisen 1985 s. 39 luonnehdinta KJ 1571:stä:"Kuninkaan vahvistusta pidettiin luonnollisena ja suorastaan välttämättömänä, koska korkein kirkollinen valta kuului hallitsijalle, mutta KJ oli sisällöltään hengellistä ja periaatteessa *kirkon itselleen säätämää oikeutta*. Tällaisen oikeuden ala oli laaja. Laurentius Petrin mukaan siihen kuuluivat 'kaikki tarpeelliset ja terveelliset säännöt ja seremoniat, jotka kuuluvat hyvään kristilliseen kirkkohallitukseen ja auttavat seurakunnan rakentumista oikeassa uskonnossa'."(Kurs. tässä).

[371] Pappien virkarikosasioissa tämä muutoksenhakutie oli voimassa vuoden 1993 KL:in voimaantuloon saakka, jolloin pappeja koskeva virkarikosprosessi korvautui kurinpitomenettelyllä ja valitusviranomaiseksi tuli KHO. Ks. näistä asioista tarkemmin Nurmiranta 1998.

[372] Ståhlbergin (1931 s. 511) mukaan kirkon asemasta voisi todeta "valtiosta suuresti riippumattoman ja siihen nähden ylivaltaakin tavoittelevan katolisen kirkon, sitten kuin se Suomessa uskonpuhdistuksen kautta oli kukistunut, evankelisluterilaisen kirkon joutuneen yhä enemmän valtiovallan alaiseksi, kunnes se vuoden 1686 kirkkolaissa esiintyy valtion laitoksena". Ståhlbergin käsitys oli, että vasta "vuoden 1869 kirkkolain kautta tehtiin evankelis-luterilainen kirkko Suomessa itsehallinnolla varustetuksi yhdyskunnaksi". Kirkkoa on pidettävä sen jälkeen julkisoikeudellisena yhdyskuntana, jolla on perussääntönsä kirkkolaissa, oikeus harjoittaa valtaa omissa asioissaan, oma lainsäätävä eduskunta, kirkolliskokous, ja paikallista kirkollishallintoa varten omat toimielimensä. Ståhlberg katsoi ev.lut. kirkon kuitenkin olevan läheisemmässä suhteessa valtioon kuin muut kirkkoyhdyskunnat. Kirkolla oli taloudellinen tuki valtiolta ja muutenkin etuoikeutettu asema. Ståhlbergin mukaan kuitenkin "valtiolla on melkoinen vaikutus kirkon aseman ja asiain järjestämiseen ja sisäiseenkin elämään".

rintöoikeuksien menettäminen jne. Vuoden 1686 kirkkolaki oli kuninkaan kirkolle säätämä laki, jossa kirkollinen johto oli siirtynyt maallisen vallan käsiin.[373] Kirkosta oli näin tullut valtion laitos, jossa hengelliset asiatkin oli keskitetty kuninkaan johtoon. Regimenttiopin pohjoismainen tulkinta määräsi suunnan kirkollisten olojen järjestämisessä 1500–1600 luvun Ruotsi-Suomessa.[374] Pohjoismaissa päädyttiin tältä oppiteoreettiselta pohjalta tiukkaan valtiokirkkojärjestelmään. Valtiokirkkojärjestelmän omaksumista perusteltiin Lutherin regimenttiopin tulkinnoilla, mutta perimmäiset syyt eivät olleet teologisia, vaan tällainen regimenttiopin tulkinta sopi valtiolliseen tilanteeseen Pohjoismaissa. Uskonpuhdistus ei tuonut kansalaisille esivallan edistämää rauhaa, vaan vuosikymmenien sodat, joissa Eurooppa jakautui keskeisesti valtioiden tai ruhtinaskuntien omaksuman uskonnon perusteella. Keski- ja Länsi-Euroopan kirkollinen yhtenäisyys hajosi roomalais-katoliseen, reformoituun, anglikaaniseen ja luterilaiseen tunnustukseen.[375] Pohjoismaissa valtiokirkollinen luterilaisuus oli kansakuntia yhdistävä voima.

Olennainen osa piispojen aikaisempaa tuomiovaltaa kumottiin.[376] Pappien vihkiminen ja virkaanasettaminen tulivat kuninkaan valvonnan alaisiksi. Kuningas myös päätti seurakuntajaoista ja otti vähitellen valtaansa piispojen nimityksetkin. Kirkon ylimmän hallitusvallan kannalta siirtyminen katolisuudesta luterilaisuuteen merkitsi kirkon kannalta sitä, että kuningas tuli paavin tilalle korkeimman vallan käyttäjäksi. Kirkon ylimmästä hallitusvallasta tuli *kansallinen asia*, koska kirkon asioista ei enää päätetty Ruotsi-Suomen ulkopuolella. Samalla kuitenkin kirkko-valtio-suhteiden kannalta syntyi komplisoitu tilanne, kun valtio- ja kirkkojohto yhdistyivät samaksi henkilöksi. Uskonpuhdistuksen oppien mukaan nähtiin, että maallinen ja hengellinen esivalta olisivat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Yhteiskunnan tehtäviin kuului pitää yllä rauhaa ja järjestystä.

---

[373] Ks. tästä mm. Kansanahon selostusta (1976 s. 22). Sen mukaan säädyt antoivat hyväksymisensä laille vasta jälkikäteen.

[374] Pihlajamäki-Pylkkänen (1996 s. 14–15) luonnehtivat Olaus Petrin (1493–1552) oikeuskäsitystä ja esivallan oikeutusta pohjautuen luterilaiseen käsitykseen maallisesta hallintovallasta. Sen mukaan "nimenomaan maallisen regimentin tuli pyrkiä torjumaan pahaa ja edistämään hyvää yhteiskunnassa, eli synnistä erkaantumista". Kirjoittajien mukaan Olaus Petrin aikana vallinneen käsityksen mukaan, toisin kuin keskiajalla, "ihmisten kykyä saada tietoa oikeudesta ei enää pidetty täydellisenä, vaan ihmiskuva muuttui erehtyväisyyttä ja heikkoutta korostavaksi". Tämän vuoksi poliittisen toiminnan avulla esivallan tuli luoda edellytykset synnistä pelastumiselle. Oikeusjärjestys perustui "totuuteen pyrkimyksestä, hyvän ja hyvän tekijäin suojaamiseen sekä pahan rankaisemiseen". Kirjoittajien mukaan "Olaus näki maallisen regimentin ennen muuta esivallan ja alamaisten suhteena eikä liittänyt siihen laajempia merkityksiä kuten Luther, jolla oli ajattelunsa taustana oeconomia-käsite".

[375] Kirkko ja valtio-komitea (1977) s. 14.

[376] Kirkon tuomiovalta lakkautettiin paitsi avioliitto- ja sellaisissa asioissa, jotka koskivat papin virkaa. Pappien tuli muiden kansalaisten tavoin muussa suhteessa olla maallisten tuomioistuinten alaisia. Hemmer 1968 s. 56.

Esivallan velvollisuuksiin nähtiin kuuluvaksi myös suojata kirkkoa. Tulkinnaksi tuli myös, että nimenomaan esivallan piti tässä tehtävässään rangaista jumalanpilkasta ja harhaoppien levittämisestä. Esivaltaa pidettiin "lain molempien taulujen" vartijana. Kuninkaasta tuli "seurakunnan ensimmäinen jäsen".[377] Valtion tehtäväksi tuli suojata saarnavirkaa voimakeinoin, koska "kirkolla oli vain sana" eikä pakkokeinoja. Sen sijaan katsottiin kuitenkin, ettei kuningas saanut sekaantua saarnaviran tehtäviin.[378] Kuninkaan "kirkolliset tehtävät" johtuivat hänen jäsenyydestään seurakunnassa.

Ruotsi-Suomessa valtio ja kirkko pyrkivät tunnustuksellisesti yhtenäisen valtakunnan luomiseen ja säilyttämiseen. Kuninkaan, valtiopäivien ja papiston intressit olivat yhdensuuntaisia tämän päämäärän toteutumiseksi.[379] Ylikangas on kuvannut myös kuningasvallan ja aristokratian köydenvedon kauden vaikutusta valtakunnan oikeusoloihin.[380] Aateli halusi läänityksiä, lahjoituksia ja virkoja. Ylhäisaatelin suostumuksella Kustaa Vaasa saattoi peruuttaa kirkon omaisuuden itselleen – ja aatelisille. Kuningasvallan saamiseksi perinnölliseksi oli aatelistolle luvattava helpotuksia ratsupalveluun. Kustaa Vaasan rintaperillisten taistellessa kruunusta aateliston tuen sai aina se pojista, joka maksoi parhaan hinnan. Oikeusoloissa aatelisvallan ja kuningasvallan lujittuminen kovensi rangaistuksia.[381] Kun vuoden 1544 valtiopäivillä valtakunta julistettiin luterilaiseksi, oli luterilaista oppia vastaan hangoittelevat julistettava pannaan.[382] Heitä oli koh-

---

[377] Saksassa tämä tuli näkymään ruhtinaiden hallinnollisena ja hengellisenä asemana kirkossa. Tämän näkemyksen perusteella Saksan maakirkoissa puuttui piispuus pitkään. Pohjoismaiseen piispuuteen tottumuksesta johtuen on saksalainen kehityssuunta herättänyt aika ajoin ihmetystä. Vaikka sikäläinen tilanne on ollut jollakin tavoin notorisesti tiedossa, on se kuitenkin alan kirjallisuudessa kiinnittänyt erikoisuudellaan huomiota, mm. Pirinen 1985 s. 253:- -"Saksassahan ei ollut piispoja".

[378] Ajatusrakennelma kuninkaasta seurakunnan ensimmäisenä jäsenenä, joka ei kuitenkaan voi sekaantua saarnaviran hoitoon, voidaan pitää siinä kohdin ristiriitaisena, että reformaatio muutoin opetti kaikkien kristittyjen pappeutta (yhteinen/yleinen pappeus), jopa maallikoiden oikeutta Raamatun mukaisiin käsityksiin eräissä tapauksissa piispojenkin oppeja vastaan.

[379] Kirkko ja valtio-komitea (1977) s. 14.

[380] Ylikangas 1983 s. 153–155. Privilegiokäytäntö alkoi aatelisten v.1569 saamista kirjallisista etuoikeuksista (perinnöllinen aatelisarvo irrotettuna ratsupalvelusta ja takuu valtakunnan korkeimmista viroista). Ylikankaan mukaan vuodesta 1530 vuoteen 1580 Suomessa aatelisten määrä lisääntyi n. 200 perheestä n. 300 perheeseen.

[381] Ylikangas 1983 s. 154: "Toisin sanoen Mooseksen lakia ja lain ankaroittamista käytettiin aivan samoin kuin Keski-Euroopassakin yhtenä keinona kuninkaan ja yleensä esivallan aseman lujittamiseksi. Siis sitä mukaa kuin aatelin asema vahvistui ja kuilu rahvaaseen nähden kasvoi, rikoslaki ankaroitui." Tämä on merkittävä *tieto kirkkorangaistusten käyttöä selittävänä*. Sillä puolestaan on ollut *vaikutusta kirkkokuria* koskeviin kirkkolain positiivisiin säännöksiin. Niihin on asennoiduttu vanhoin mielikuvin kirkkorangaistuksista. Vrt.. mm. Halmesmaan (1978 s. 141) havaintoihin.

[382] Paavin valta tässäkin suhteessa oli siirtynyt valtiolle. Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 14. Parvio 1984 s. 247 toteaa tämän keskeiseksi kirkko-oikeudelliseksi muutokseksi: "En ändring av största betydelse, kyrkorättsligt sett, var att konungen i själva verket kom att sätta sig i påvens ställe, när han bröt förbindelserna med Rom och tog sig makten att utnämna biskopar."

deltava kerettiläisinä ja pakanoina. Vuonna 1593 Upsalassa pidetty kokous toisti tämän saman valtiollisen julistuksen ja määritteli kirkon tunnustuksen perustan. Julistusta täydennettiin myöhemmin. Päätös allekirjoitettiin valtion ja kirkon edustajien toimesta.[383]

Kuningas ja valtiopäivät, joilla papisto oli myös edustettuna, saattoivat päättää kokonaiskirkon asioista. Vuoden 1595 jälkeen ei enää ollut kirkolliskokouksia. Kirkko ja valtio-komitea on nähnyt kirkolliskokouksen pitämättömyydessä pyrkimystä varmistaa esivallan pysymistä alamaisiltaan vaatimassa opissa. Vuoden 1595 kirkolliskokouksen jälkeen 1600-luvun alussa tehtiin päätös Ruotsin kruunun perintöjärjestyksen edellyttävän hallitsijan sitoutumista luterilaiseen tunnustukseen.[384] Valtakunnan perustuslaki ja muu lainsäädäntö rakentuivat uskonnollisen yhtenäisyyden ideologialle. Perustuslaissa määriteltiin luterilaisen kirkon tunnustuskirjat valtakunnan tunnustuksen sisällöksi ja säädettiin ankarat rangaistukset valtakunnan tunnustuksesta poikkeamisesta. Kirkko ja sen oppi olivat siten valtakunnan perustuslain tiukassa turvaotteessa.[385] Vuoden 1686 kirkkolaki perustui samalle uskonnollisen yhtenäisyyden vaatimukselle. Kaikki asukkaat olivat luterilaiseen tunnustukseen sidottuja. Myös vuoden 1734 laki sisälsi samat määräykset maastakarkoituksesta ja perintöoikeuksien menettämisestä kuin "kuninkaan" kirkkolaki vuodelta 1686.[386]

---

[383] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 14. Tällaista osapuolten allekirjoittamaa julistusta/päätöstä voisi pitää jonkinlaisena konkordaattinakin.

[384] Ibid. Komitea on arvellut tämän johtuneen "1600-luvun alussa tehdystä päätöksestä, jonka mukaan perintöoikeus Ruotsin kruunuun edellytti hallitsijan sitoutumista luterilaiseen tunnustukseen". Papistokin on tällöin joutunut valtiopäiväsäätynä punnitsemaan kirkolliskokouksen tärkeyden merkitystä kirkon itsenäisen aseman kannalta. Punninnan tuloksena on kuitenkin jouduttu tyytymään siihen, että "katolisen mallin" mukaan papisto on edustanut "kirkon ääntä" valtiopäivillä, joka on ollut valtiokirkon "päättävä elin". Ainakin tässä vaiheessa hämärtyi uskonpuhdistuksen "kultainen sääntö" siitä, että luterilainen kirkko on kaikkien kristittyjen kirkko.

[385] Vuoden 1634 hallitusmuodon mukaan: "Yksimielisyys uskonnossa ja oikeassa jumalanpalveluksessa ovat arvollisen, sopuisan ja pysyvän hallituksen vahvin perusta". (Tämä lausuma toistui perustuslaeissa itsenäisen Suomen hallitusmuotoon saakka). Vrt. myös Kirkko ja valtio-komitea (1977) s. 14. Vuoden 1734 lain Missgiernings Balk ensimmäisen luvun 1 § sääti:"Hvilken som af upsåt, med ord eller skrifter lastar och smädar GUD, hans heliga ord och Sacramenten; miste lifvet. Sker thet obetänckt, och af hastighet, och ångrar han sig; böte hundrade daler, och 'afbedje sitt brott offentliga i Församlingen'. Gör han thet annan gång; böte dubbelt. Then, som ej orkar böta, plichte med kroppen, som i Straff Balken sägs." Kuten edellä olevasta esimerkistä ilmenee, valtiokirkon valtion taholta saama opillinen suojelu oli säännösten tasolla kattavaa. Parvio (1984 s. 252) toteaa 1500 – ja 1600-lukujen Ruotsin lainsäädännöstä: " - - Det var just begreppet Guds lag som gav rikets lag ett starkt religiöst grundval och därigenom rättsliga normer för all judisidk tänkande. Man projiserade *dekalogen* och dess normer i hela samhällslivet genom treståndstänkande." (Kurs. tutkimuksen tekijän).

[386] Ylikangas (1983 s. 163) huomauttaa vuoden 1734 lain olleen vielä "luonnonoikeuden hapattama kodifikaatio". Siihen ei valistuksenajan filosofian vaikutus vielä päässyt vaikuttamaan. Vuoden 1734 laki tähtäsi "ikuisen ja pysyvän lain laatimiseen". Siitä jätettiin siksi politialainsäädännön (paikallis- ja taloushallinnollinen) normisto pois. Näissä vaihtelevissa sääntelyä vaativissa asioissa

Papistolle myönnettyjen erioikeuksien myöntämisen ratioksi on nähty pyrkimys luterilaisen kirkon opin puhtauden vahvistamiseen.[387] Kuningatar Kristiina antoi 1647 papistolle ensimmäisen privilegioasiakirjan, joka vahvistettiin lähes entisessä muodossaan myös vuosina 1650,1655 ja 1675.[388] Vuoden 1686 kirkkolaissa keskitettiin valta kirkossa kuninkaalle. Senaikaisessa yhteiskunnassa ei ollut lainsäädännöllistä ristiriitaa valtion ja kirkon välillä. Oli yksi valtakunta, jonka elämästä uskonto muodosti kaikkia koskevan alueen. Ruotsin, Tanskan ja Norjan kirkkojen asemassa on näihin päiviin asti vielä enemmän näkynyt kirkkoja koskevan lainsäädännön pohjautuminen "valtio on kirkko"-peruskuvioon. Perusteluina papiston erioikeuksien säätämiselle on katsottu olleen puhtaan opin varmistaminen papiston taloudellisen aseman turvaamisen ohella. Samalla annettiin papin virkojen täyttämisestä yksilöidympiä määräyksiä, koska tunnustuspakon katsottiin edellyttävän tätä. Vuoden 1735 asetus antoi viranomaisille valtuudet pidättää ja kuulustella niitä, joiden epäiltiin poikkeavan uskonnollisilta käsityksiltään luterilaisesta opista.[389] Tässä asetuksessa ei siis ollut kysymys kirkollisen viranomaisen oikeudesta ja velvollisuudesta kuulustella kirkon pappia opillisista mielipiteistä, vaan nimenomaan jonkinlaisista "turvallisuuspoliisimaisista" valtion viranomaisen valtuuksista kuulustella tavallisia kansalaisia valtiouskonnosta poikkeavista opillisista käsityksistä.

Valtiopäiväpapisto oli merkittävässä roolissa käsiteltäessä yhtenäiskulttuurin aikana kirkon keskushallinnon järjestämiseen liittyvää ongelmaa. Kuninkaalla oli reformaation jälkeen hallitusvalta kirkkoon nähden. Kuninkaan kirkollishal-

---

ei ollut niinkään löydettävissä "ikuista ratkaisua". Luonnonoikeudellista doktriinia Ylikangas on löytänyt vuoden 1734 laista perhelainsäädännöstä, kun taas roomalaista oikeudesta on jäänyt jälkiä kauppa- ja velvoiteoikeuteen, kuitenkin verrattuna Keski-Eurooppaan vaikutukset roomalaisesta oikeudesta ovat vähäiset. Ylikangas luonnehtii vuoden 1734 lain metodia myös sellaiseksi, että siinä oli käytetty "tyhjentäväksi tarkoitettua kasuistisuutta". Rajoittuminen "tyyppitapauksiin" pyrki vähentämään "tapausten variointia". Loppu jätettiin sitten analogiapäätelmien varaan. Luonteenomaista vuoden 1734 laille oli Ylikankaan mukaan lisäksi privilegioihin kajoamattomuus ja säätyjaon pitäminen itsestäänselvyytenä. Kun ajallista etäisyyttä oli vielä 1700-luvun tasa-arvoaatteisiin, ei yhdenvertaisuuttakaan lain edessä vuoden 1734 laissa vielä tavoiteltu. Ylikangas huomauttaa etäisyyden valistukseen näkyvän siinäkin, että kuolemanrangaistus oli vielä säädettynä 68 rikoksesta [sic!]. Kirkkoa ja sen oikeutta varten ei ollut omaa "balkkia", olihan vuoden 1686 kirkkolaki. Tunnustuksellisen valtion aatemaailma henkii kyllä vuoden 1734 laista jo alkaen sen esipuheesta: " - - *och ändtheligen sidst, at the saker, som redan äro afgiorda, icke få, i anseende til thenna Lagen, åter rifvas up* igen. Imedlertid är med all giörlig omsorg och åhuga ther uppå arbetadt, at i thenna Lag alle the nödligaste stycken måge finnas, som til thet enskilta lefvernet i ett väl beställdt Rike höra - - ". *(Friedrich L.s.)*

[387] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 14. Corneliuksen (1886 s. 237) mukaan kysymys olisikin ollut aateliston ylivallasta johtunut pelko papiston jäämisestään vähemmälle: "I samma mån adelns öfvermagt började ingifna farhågor för öfriga samhällsklassernas frihet, blefvo presterna mer och mer angelägne om att i likhet med adeln erhålla egna privilegier."

[388] Privilegiot olivat voimassa myös Suomessa osin aina 1.8.1995 saakka. Ks. myös alav. 398.

[389] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 14.

linto oli järjestäytymätöntä, eikä vuoden 1571 kirkkojärjestyksessäkään ollut säädettynä, miten maallisen ja hengellisen hallitusvallan jako olisi tehtävä.[390] Saksalaismallin mukaisesti pyrittiin 1600-luvun alkupuolella järjestämään kuninkaan kirkollishallinnon välineeksi kenraalikonsistori. Tälle olisi kuulunut mm. kirkkojärjestyksen tarkistaminen ja uudistaminen, piispojen ja muun papiston valvonta, harhaoppien levittämisen estäminen ja toiminta kirkollisena ylioikeutena. Piispat asettuivat kuitenkin yhtenäisesti vastustavaksi rintamaksi ja hanke kaatui. Perusteluna oli väite kenraalikonsistorin regimenttijakoa sekoittavasta vaikutuksesta. Valtio olisi tämän mukaan päässyt puuttumaan sille kuulumattomiin tehtäviin.[391] Vähintään yhtä tärkeä syy oli pelko valtiopäiväpapiston valta-aseman heikentymisestä, kun se ei enää olisi ollut ainoa "kirkollinen" päättävä elin. Nyt se oli voinut käyttää valtiopäivillä "kirkon ääntä" ja edustaa kirkollista näkemystä asioista päätettäessä. Pappissääty oli toiminut 1620-luvulta lähtien epävirallisena korkeimpana kirkkohallintoelimenä, kirkkokonsistorina. Pappissääty saattoi epävirallisen asemansa nojalla jopa toimia tuomiokapituleja ylempänä oikeusasteena ja neuvotella kirkon toimintaa koskevista kysymyksistä. Sen valtaa rajoitti vain kuninkaan itsevaltiuden kausi. Vapauden ajan alussa sääty sai entisen valtansa takaisin ja käytti valtaansa mm. lähettämällä tuomiokapituleille ohjeellisia ja velvoittavia kiertokirjeitä. Kirkon itsenäisyyden näkökulmasta pappissäädyn asema valtiopäivillä ja kuninkaan hallinnossa oli käytännössä lähes ainoa tae kirkon omasta identiteetistä yhtenäiskirkon aikana.[392]

Kirkko ja valtio-komitea on mietinnössään kuvannut vuoden 1686 kirkkolain säätämää valtiokirkon luonnetta niin, ettei pappissäädyn asema valtiopäivillä ja kirkkokonsistorina voinut merkittävästi vaikuttaa kirkon valtiokirkolliseen profiiliin.[393] Komitea on mietinnössään tuonut myös esille sen, että 1600- ja 1700-lukujen valtioteoreettisilla katsomuksilla oli yllättävän vähän vaikutusta valtion ja kirkon suhteisiin. Ruotsi-Suomen valtiokirkollisissa oloissa olisi ollut luultavaa valtiokäsitteen muuttumisen aiheuttavan suoravaikutusta myös kirkon asemaan.[394] Tällaista vaikutusta ei kuitenkaan ollut perustuslakeihinkaan, vaan

---

[390] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 14.
[391] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 15.
[392] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s.15.
[393] KL 1686 sääti "Jumalan meille (kuninkaalle) uskomasta Jumalan kirkon ja seurakunnan valvonnasta, hoidosta ja puolustuksesta" kuninkaan tehtävänä. Kirkko ja valtio-komitea 1977, s. 15 toteaa mainitun kirkkolain lisänneen kuninkaan valtuuksia ja valvontaoikeuksia papistoon nähden sekä alistaneen tuomiokapitulien päätökset ja tuomiot hovioikeuksien tarkastettaviksi.
[394] Se, ettei valtio perustunutkaan Jumalan tahtoon, vaan oli *ihmisten luomus*, oli mm. yhteiskuntasopimusta kannattaneiden luonnonoikeuden edustajien lempiajatuksia. Thomas Hobbesin (1588–1679) "Leviathan" edusti valtion pelkoa. Hän piti luonnonoikeutta jonkinlaisena kuvauksena todellisuudesta ja valtiota rajoittamattoman lainsäädäntövallan lähteenä. Hobbesin on katsottu päätyneen itsevaltiuden sisältäneeseen jyrkkään oikeuspositivismiin, vaikkakin luonnonoikeudella oli

muutos siihen suuntaan toteutui vasta myöhemmin yhteiskunnallisten näkemysten yksilön vapauksia korostavana aikana.[395]

Valtiosihteeri Josias Cederhielm teki v.1723 aloitteen kirkollisen keskushallituksen perustamisesta. Säädyistä papisto vastusti aloitetta.[396] Papiston vastustus aiheutti sen, ettei ollut muuta mahdollisuutta kuin ensin perustaa kirkollisasiain valiokunta. Se teki esityksen kirkollisen keskushallituksen perustamisesta. Kun sen tehtäviin olisi kuitenkin kuulunut mm. oppiriitojen ratkaiseminen, tuomiokapitulien ja koulujen valvonta sekä sensuurin toiminnan tarkistaminen, ei hankkeesta tullut mitään. Papisto sai yllättävää (poliittista) apua pietistejä vastustaneelta kansliapresidentti Arvid Hornilta.[397]

Kirkko säilytti asemansa läpi vapaudenajan valtiollisen murroksen ja vuonna 1723 säädettiin papilliset erioikeudet. Näitä privilegejä oli yhteensä peräti 28 säännöstä, joista jotkut vaikuttivat myös kirkon ja seurakuntien hallintoon. Kun vuoden 1686 jälkeen ei ollut säädetty kirkkolakia, vaikkakin joitakin privilegejäkin oli annettu myös 1600-luvulla, tulivat vuoden 1723 erioikeudet kaivattuina säädöstäydennyksinä.[398] Piispan vaalin osalta tuli 1700-luvun alussa voimaan hallitusmuodossa säännös, jonka mukaan kuninkaan oli valtaneuvoskunnan neuvoa kuultuaan nimitettävä piispan virkaan yksi niistä kolmesta ehdokkaasta, jotka olivat vaalissa saaneet eniten ääniä. Tämä säännös oli kuninkaan vallan kavennus verrattuna vuoden 1686 kirkkolakiin. Myös papin vaalien osalta määräyksiä täsmennettiin ja annettiin vuoden 1726 konventikkeliplakaatti, jonka tarkoituksena oli rajoittaa pietististen herätysliikkeiden toimintamahdollisuuksia kieltämällä muut kuin papin johtamat uskonnolliset tilaisuudet kotihartauksia lukuun ottamatta. Plakaatti saikin paikkansa suomalaisessa kirkkohistoriassa ja sen kumoaminen muodostui myös yhdeksi kiistakapulaksi uuden kirkkolain val-

---

sijansa hänen ajattelussaan. Hobbesin näkemyksen mukaan vallitsi kuitenkin bellum omnium contra omnes- kaikkien sota kaikkia vastaan. Hugo Grotiuksen (1583–1645) mukaan kuitenkin yhteisölliselle elämälle osoittautuivat välttämättömiksi normit ja säännöt. Positiivinen oikeus olisi mahdollista saada järjen avulla vastaamaan luonnonoikeutta. Pufendorf (1623–1694) ja Christian Wolff (1679–1754) veivät luonnonoikeudellista ajattelua systemaattisen ajattelun suuntaan. Pufendorfilla lähtökohtana oli toiminta yhteisön hyväksi. Wolff puolestaan järjesti luonnonoikeuden hierarkkiseksi geometriseksi järjestelmäksi luoden pohjaa käsitelainopille. Näistä myös mm. Makkonen 1998, s. 20–23. Ks. myös edellä jakso 2.2.

[395] Ranskan vallankumouksesta ja Yhdysvaltojen itsenäisyysjulistuksesta voimaa saaneet yksilönvapauksia korostaneet aatteet saivat jalansijaa vähitellen ja nämä aatteet kanavoituivat luterilaisessa maailmassa 1800-luvun alkupuolella uskonnollista vapautta korostaviksi. Kirkkolakijärjestelmä syntyi kuitenkin vasta 1860-luvulla. Tämän nähtiin parhaiten toteutuvan ilman valtion taholta tulevaa uskomisen pakkoa.

[396] Kansanaho 1976 s. 25. Pappissäädyllä oli jonkinlainen "monopoliasema" edustaa kirkkoa, eikä säädyllä ollut halua jakaa tätä asemaa muiden tahojen kanssa.

[397] Kansanaho 1976 s. 26.

[398] Jäljellä olleet vuoden 1723 privilegiot kumottiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä 17.7.1995. Ks. myös alav. 388.

mistelussa.[399] Demokratisoitumaan pyrkivän valtion lainsäädännössä näkyi kuitenkin hierarkkisesti organisoitu kirkko. Vielä vuoden 1735 uskontosäännössä annettiin harhaoppien hävittämisestä määräyksiä.[400]

Cleris comitialis, valtiopäivien pappissääty, piti kiinni oikeuksistaan ja kehitteli oman lakiin perustumattoman instrumenttinsa, kiertokirjeen. Tästä tuli 1700-luvulla muun säännöstön vajavaisuudestakin johtuen merkittävä kirkollisten ohjeiden ja säännösten kokoelma.[401] Vuoden 1772 hallitusmuodossa taattiin Kustaa III:n aikana kirkolle vuoden 1686 kirkkolain mukaiset oikeudet.[402] Autonomiseen Suomeen kirkkolainsäädännöllisenä perintönä tulivat Ruotsista vuoden 1686 kirkkolaki ja mm. papiston erioikeudet.[403] Porvoon valtiopäivien tuloksena Suomessa jäivät voimaan entinen valtiomuoto, uskonto ja perustuslait sekä muut oikeudet. Kirkkolakivalmisteluja kuitenkin tehtiin Pohjanlahden molemmin puolin.[404]

Ruotsi-Suomen valtiollisissa oloissa tapahtunut yksinvallan muuntuminen kuninkaan yksinvallasta säätyjen yksinvaltaan ei vaikuttanut yhtenäiskirkon asemaan. Säätyjen vallan osaa oli käyttämässä pappissääty ja sen valtakunnan konsistorin asemassa tapahtui säätyjen tukemana jatkumo, joka piti Ruotsi-Suomessa kirkon tiukasti kiinni valtiossa. Vuonna 1772 säädetty kustavilainen hallitusmuoto ei tuonut kirkon ja valtion välisiin suhteisiin tai säännöksiin muutoksia. Luterilaisen yhtenäiskirkon tunnustus sisältyi tähän hallitusmuotoon aikaisempien hallitusmuotojen mukaisesti. Kustaa III:n ja säätyjen Tukholmassa 21.8.1772 vahvistama hallitusmuoto korostaa yhtenäiskirkkoa ja sisältää 1 §:ssä myös au-

---

[399] Kansanaho 1976 s. 27. Vrt. myös Heilimo 1958 s. 47.

[400] Ks. aikaisemmin jakso 3.2 uskonnonvapauden asteittaisesta laajenemisesta.

[401] Kansanaho 1976 s. 28.

[402] Kansanaho 1976 s. 28. Kuningas ei saanut tehdä uutta lakia eikä hylätä vanhaa ilman säätyjen hyväksymistä. Säädytkään eivät saaneet ilman kuninkaan suostumusta ottaa tai lakkauttaa mitään lakia. Vrt. Pirinen 1985 s. 43 ja s. 45.

[403] Vuoden 1686 kirkkolain jälkeen oli täytynyt saada uusia säännöksiä, mm. vuosien 1738–1739 valtiopäivillä hyväksytty papinvaaliasetus. Ks. mm. Väätäisen (1995 s.14–15) selostus julkaistuista laki- ja säännöskokoelmista (Sven Wilskman 1760 Swea Rikes ecclesiastique wärk i aphabetasik ordning sammandragit utur lag och författningar, privilegier och resolutioner samt andra handlingar sekä Vilhelm Faxen toimittama 1813 Samling af Författningar och Stadgar, hwilka ändra eller förklara Kyrkolagen af år 1686).

[404] Kansanahon (1976 s. 28–29 ja s. 32–33) mukaan Suomessa oli edetty kirkkolakivalmisteluissa pitemmälle kuin Ruotsissa. Jo 1800-luvun alussa oli hahmottumassa kaksi päälinjaa: perinteinen kirkon yhtenäisyyttä pyrkimään säilyttävä sekä kirkollista itsenäisyyttä tavoitteleva, reformein itsemääräämisoikeutta lisäävä linjaus. Edellinen tukeutui entisiin instituutioihin ja jälkimmäinen sai tukensa toisista kristillisistä yhteisöistä, kirkollisesta oppositiosta, herätysliikkeistä, mutta myös liberalismista (valistusaatteet). Ruotsissa ehdotettiin eräässä aikakauskirjassa päätösvaltaa käyttävän ja kirkollista yhteydenpitoa varten myös maallikoista koostuvan synodin/kirkolliskokouksen perustamista. Thomanderin ehdotus kirkkolaiksi julkaistiin v. 1837 ja toinen kirkkolakiehdotus v. 1847. Thomanderilla oli Schaumaniin nähden yhteisenä näkemyksenä kirkkokurin kehittäminen sielunhoidolliseen suuntaan, mutta hänen näkemyksensä kirkolliskokouksesta oli lähinnä neuvoa-antava synodi.

tonomian aikana vuoden 1869 kirkkolain säätämisessä tärkeäksi tulleen lupauksen kirkon oikeuden "voimistamisesta" (styrkas):

"Enighet i Religionen och then rätta Gudstiensten är then kraftigaste grundvalen til et loftligit, samdrägtigt och varaktigt Regimente; så skall härefter, som tillförene, såväl Konunger, som alle Embetsmän och Undersåtare här i Riket, först och främst blifva vid Guds rena och klara Ord, såsom thet uti the Prophetiska och Apostoliska skrifter författadt, uti Christeliga Symbolis, Luteri Catechismo, then oförändrande Augsburgiska Confession förklaradt, och i Upsala Concilio, samt förra Riksens Beslut och förklaringar theröfver stadgadt är, så at Kyrkones rätt bör styrkas, oskaddan allan Konungsligan rätt, Kronones och all Sveriges Allmoga." [405]

Todellisuus ja säännökset eivät uskonnonvapauden osalta vastanneet toisiaan 1600- ja 1700-luvun Ruotsi-Suomessa eivätkä 1800-luvun autonomisessa Suomessakaan. Luterilaisen uskontunnustuksen mukainen valtioideologia ja tiukka uskontolainsäädäntö olisivat oikeastaan edellyttäneet tiukempia toimenpiteitä kuin mihin käytännössä haluttiin mennä. Varsinaista uskonnonvapautta ei kuitenkaan voinut lainsäädännön sisällöstä johtuen olla.

4.1.3 Suomen valtiollisen autonomian ajan alku vuoteen 1870 ja vuoden 1686 kirkkolain soveltamisen aika

Ruotsin menettäessä sodassa Suomen Venäjälle vuonna 1809 rauhoitettiin Ruotsiin kuulunut valtakunnan osa valtiollisella autonomialla. Venäjä oli edelleen sodassa Ruotsin kanssa ja lupaamalla Suomen säädyille mm. Ruotsin lakien jäämistä voimaan ja autonomista asemaa, oli mahdollista rauhoittaa tilanne länsirajalla. Kun Aleksanteri I lupasi pitää Suomessa voimassa Ruotsin lait, tämä koski myös lainsäädäntöä kirkon osalta. Käytännössä ennen vuoden 1869 kirkkolakia jouduttiin kuitenkin kuuden vuosikymmenen ajan soveltamaan Venäjän Suuriruhtinaskunnassa Ruotsin vuoden 1686 kirkkolakia.

Vaikka Suomi oli ollut satoja vuosia osa Ruotsia ja Suomen kirkko kirkkohallinnollisesti Ruotsin kirkon hiippakunta, ei Suomen siirtyminen "maakuntana"

---

[405] Vuoden 1772 HM:n 1 §:n alle Helsingissä vuonna 1877 painettuun Finlands grundlagar-lakitekstiin on kirjoitettu kommentiksi:"Jfr K.O. § 14 samt hvad i inledningen anförts rörande den nuvarande giltigheten af denna §." Johdannon VII sivulla 1772 RF 1 §:n osalta todetaan mm., että uskonnonvapautta koskevan lainsäädännön osalta ollaan vielä ylimenokaudessa. Sivulla VIII viitataan vuoden 1442 Landslageniin, jolla on liittymäkohtansa 1772 HM:oon:*"Det har äfven en politisk betydelse att veta, huruledes den lagbundna frihet, de konstitutionella rättsprinciper, som vårt folk håller i helgd, hafva djupa och starka rötter, långt tillbaka i tiden...." IV Kap. K.B. i L.L.: "Nu eger konungen att på samma dag och ställe svärja och gå sina trohets-eder åt alla inrikes boende.§ 1. Första artikeln är:att han skall älska Gud och den heliga kyrkan och styrka hennes rätt, all konungslig rätt dock oskadd, kronan och hela Sveriges allmoge - -"*

aivan toisenlaiseen valtiolliseen yhteyteen kuitenkaan aiheuttanut jyrkkää vastakohtaisuutta edes kirkon ja valtion välisissä suhteissa. Muutama vuosisata aikaisemmin valloitetun alueen asukkaat olivat joutuneet pakosta vaihtamaan saaliiksi joutuessaan myös uskontoa. Nyt aika oli kuitenkin toinen ja vieraan uskonnon edustajalla valtion päämiehenä oli vapaamielistä suvaitsevaisuutta uusia alamaisiaan kohtaan. Siihen osaltaan vaikutti myös suurvaltapoliittinen tilanne[406].

Kirkon päämieheksi tuli ortodoksinen tsaari, joten myös tästä seurasi kirkon aseman selvittämistarvetta, mutta vasta kuudenkymmenen vuoden päästä saatiin valmiiksi ja hyväksytyksi vuonna 1869 uusi kirkkolaki "evankelis-luterilaiselle seurakunnalle Suomen Suuriruhtinaanmaassa".[407] Porvoon valtiopäivillä 1809 Aleksanteri I:n antama julistus ei vaikuttanut olennaisesti kirkon ja valtion välisiä suhteita muuttavasti, koska luterilaisen uskonnon ja kirkon perustuslaillinen asema taattiin julistuksessa ja vanhat perustuslait ja vuoden 1686 kirkkolaki pysyivät voimassa. Vuoden 1772 hallitusmuoto tosiasiassa kumoutui siinä, että Ruotsin kuningas ei enää ollut Suomen evankelis-luterilaisen kirkon päänä. Tilalle tuli olosuhteiden muuttuessa ortodoksinen tsaari ja häneen sovellettiin kuningasta koskevia säännöksiä. Tilanne ei ollut sinänsä ainutkertainen Euroopassa. Valtiollisten ja uskonnollisten rajojen yli oli aikaisemminkin jouduttu kulkemaan uusia valtiosääntöjä säädettäessä sekä kirkon ja valtion välisiä suhteita järjestettäessä olosuhteiden muututtua valtiollisten selkkausten seurauksena.[408]

---

[406] Venäjällä ei ollut myöskään ilmeisesti riittävästi virkamiehiä valvomaan Venäjän lakien noudattamista Suomesssa.

[407] Alkuperäisen kirkkolain johdanto kuului seuraavasti Loimarannan (1921 s.7–8) mukaan: "Kirkkolaki Suomen Suuriruhtinaanmaan evankelis-luterilaiselle kirkolle, jonka Suomenmaan Säädyt valtiopäivillä vuonna 1867 ovat hyväksyneet ja Hänen Keisarillisen Majesteettinsa 9 päivänä Joulukuuta (27 päivänä Marraskuuta) vuonna 1868 on armossa vahvistanut. Annettu Helsingissä, 6 p:nä Joulukuuta 1869. -----Me A l e k s a n d e r Toinen, Jumalan Armosta, Keisari ja Itsevaltias koko Wenäjänmaan yli, Puolanmaan Tsaari sekä Suomen Suuriruhtinas, y. m., y. m., y. m., Teemme tiettäväksi: Suomenmaan Säätyjen alamaisesta kehoituksesta tahdomme Me, kumoamalla 1686 vuoden Kirkkolain, 3 § ja 4 § Rikoskaaren 1 luvussa, 4 §:n Perintökaaren 7 luvussa, Kunink. Plakaatin Tammikuun 12 päivältä v. 1726, Valtiopäiväpäätöksen Joulukuun 14 päivältä 1734 8 §, Kunink. Asetuksen Maaliskuun 20 päivältä v. 1735 4 §, Kunink. Kirjeet Toukokuun 8 päivältä v. 1731, Kesäkuun 7 päivältä v. 1733, Heinäkuun 24 päivältä v. 1739, Tammikuun 24 päivältä v. 1740, Toukokuun 29 päivältä v. 1751 ja Kesäkuun 23 päivältä v. 1752 sekä Kunink. Julistuksen tammikuun 24 päivältä v. 1781, siltä osalta kuin samat asetukset eivät ole sen kanssa yhtäpitäviä, mitä tässä alempana säädetään, vahvistaa seuraavan Kirkkolain evankelis-luterilaiselle *seurakunnalle* Suomen Suuriruhtinaanmaalla." Käännösvirheestä johtuen kirkkolaki olisi vahvistettu evankelis-luterilaiselle seurakunnalle, ei kirkolle. Kansanaho (1976) s. 50 mukaan suomenkielinen lakiehdotuksen käännös kuvastaa ajan pietististä henkeä. Laki oli kirkkolaki, mutta käännöstekstin sana kirkko on käännetty seurakunnaksi.

[408] Kansanaho 1976 s. 28.

Luterilaiselle kirkolle olennaisin kysymys muuttuvassa valtiollisessa tilanteessa oli sen aseman ja toimintavapauden turvaaminen. Kirkon ja tsaarin intressit kohtasivat siinä, että Aleksanteri I ymmärsi kirkon arvovallan merkityksen kansan hallitsemisessa ja oli haluton aiheuttamaan kansassa kapinamieltä riistämällä sen arvokkaaksi kokemia hengellisiä arvoja.[409] Ruotsi-Suomen valtakunnassa luterilaisella uskolla oli ollut vuosisatoja "monopoliasema", josta oli tosin käytännön syistä jouduttu joustamaan vähemmistöryhmien takia. Näitä olivat valloitussotien tuloksena maan itäosiin jääneet tsaarin omaa uskontoa edustavat ortodoksiseen kirkkoon kuuluneet kansalaiset. Sallimalla vanhan vallinneen enemmistöuskonnon tsaari hankki evankelis-luterilaisesta kirkosta itselleen arvokkaan liittolaisen. Pyhän allianssin hengessä kirkko nähtiinkin yhdessä vanhan käytännön mukaisesti osaksi yhteiskuntakoneistoa. Kirkon kuuliaisuus keisarille turvasi yhteiskuntapoliittisen tilanteen muuttumattomuuden. Kirkon johto oli yhteiskuntarauhan vuoksi valmis myötäilemään esivallan määräyksiä.[410]

Kirkon haluun status quon säilyttämiseen vaikutti osaltaan myös kirkollishallituksen järjestäytymättömyys. Kirkon ylimmässä johdossa oli vierasta uskontoa tunnustava hallitsija ja keisarin edustamisen muotoutuminen kirkollisasioissa oli vasta kehittymässä uudessa tilanteessa.[411] Vanhastaan pappissäädyllä oli ollut hegemonia kirkkoa koskevien asioiden päätöksenteossa valtakunnan konsistorina. Tämän aseman säilyttäminen koettiin papistossa kirkon eduksi. Tilanne oli myös uskonnollisesti kehittymässä yhteiskuntarauhan kannalta epävakaampaan suuntaan. Oli näkyvissä merkkejä alkavista kansanherätyksistä. Kirkon johtoa huolestutti etenkin kansanherätyksiin liittyneen papiston ja kirkon hengellisen johdon välille syntyvä opillinen jännite. Tämän vuoksi oli tarkoituksenmukaista hyödyntää vanhaa yhtenäiskirkon ajan kirkko-oikeudellista doktriinia siitä, että valtionpäämies ja valtio suojelivat kirkkoa ja sen oppia. Yhtenäiskirkon aika osaltaan oli vaikuttanut siihen, että kansa ja sen uskonto koettiin muidenkin säätyjen kuin papiston taholla kansaa yhdistäväksi tärkeäksi yhteiskuntapoliittiseksi tekijäksi.

---

[409] Björkstrand (1993 s. 13) mainitsee myös Turun piispa Jacob Tengströmin (vuodesta 1817 arkkipiispa) roolin "autonomisessa järjestelyssä". Björkstrandin mukaan Tengström jo vuosien 1808–1809 sodan aikana Turussa tilannetta pohtiessaan tuli siihen tulokseen, että omaksi parhaakseen Suomen olisi valittava "oma tiensä ja vapauduttava Ruotsista". Poliittisesti uskaliasta (ja maanpetollisuuteenkin viittaavaa) oli, että Tengström *otti yhteyttä Venäjän keisariin* tarkoituksenaan yhteistyön ja myönnytysten avulla luoda Suomelle niin hyvä asema kuin suinkin. Sodan vielä jatkuessa keisari kutsui valtiopäivät koolle Porvooseen vuonna 1809. Keisari vahvisti siellä maan uskonnon, perustuslait ja muut oikeudet.

[410] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 16. Sekä Ruotsissa että Suomessa 1860-luvulla kirkolliskokouksen perustamisajatus syntyi samoihin aikoihin kirkollisella taholla, mutta Suomessa se toteutui kirkon itsenäistämisen suuntaan, koska Suomessa oli myös poliittista tahtoa tukea kirkon itsenäistymistä tsaarin valtaa vastaan. Ruotsissa sen sijaan uuden kirkkolain säätäminen kesti huomattavasti kauemmin (vuoteen 1992) ja oli siten kirkon tiukemmin valtiossa pitävä prosessi.

[411] Vuorela 1976 s. 29 ja 37.

4.2 SUOMEN KIRKKOA KOSKEVAN KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄN MUKAISEN EVANKELIS-LUTERILAISEN KIRKON VUODEN 1869 KIRKKOLAIN VALMISTELU JA SÄÄTÄMINEN

Säätyjen yksinvalta tuli kuningasvallan sijaan Suuren Pohjan sodan jälkeen 1700-luvun alussa. Säännökset jäivät tänä vapauden aikana voimaan ja kirkko säilytti oikeutensa. Kuninkaan korvasivat valtarakenteissa säädyt. Pietismi korosti maallikojen yhteisen pappeuden merkitystä ja sai aikaan 1700-luvulla pappisvallan rajoitusta. Samaan aikaan luonnonoikeudellinen ajattelu korosti lex naturalea ja Jumalan lakia, jota kaikkien oli noudatettava. Luonnonoikeudellinen käsitys kuitenkin irtaantui vähitellen Jumalan lakiin perustuvasta luonnonoikeudellisesta ajattelusta. Kirkkokin alettiin käsittää, samoin kuin valtiokin, ihmisten keskinäisestä sopimuksesta syntyneeksi yhteisöksi. Mutta vasta 1700-luvulla luontoisoikeudellisista teorioista tehtiin johtopäätöksiä, mm. toleranssin ajatus ja myös kolleginen kirkkojärjestys. Sen mukaan seurakunta ja kirkko valitsevat edustajansa (ecclesia representativa) tekemään päätökset puolestaan.[412]

Kirkkolakiuudistusvalmisteluja tehtiin Suomessa ja Ruotsissa 1800-luvun alusta lähtien.[413] Pyrittiin joko säilyttämään kirkollista yhtenäisyyttä tai suosimaan reformeja ja lisäämään kirkon itsenäisyyttä. Oikeustieteellisessä ajattelussa tuona ajankohtana vallitsevina olivat luonnonoikeudelliset näkemykset.[414] Kirkko-oikeudenkaan normeineen ei katsottu enää määräytyvän suoraan jostakin "jumalallisesta oikeudesta", vaan sopimusteoria oli lyönyt läpi yhteiskunnallisten ja kirkollistenkin yhteisöjen oikeusperustan ymmärtämisessä. Kansalais-

---

[412] Kansanaho 1976 s. 25. Pirinen (1985 s. 87) on pitänyt tärkeinä vaikuttajina nimenomaan kahden turkulaisen toimintaa: Matthias Caloniuksen kirkko-oikeuden luentoja (v.1784) ja Jacob Bonsdorffin 1800-luvun alussa julkaisemaa teosta, jossa käsiteltiin mm. kirkko-oikeutta. Molempien mielestä kirkko oli omaperäinen yhteisö, jolla oli Kristuksesta ja apostoleista lähtöisin olevan jumalallisen oikeuden lisäksi myös inhimillistä, kirkon itselleen luomaa oikeutta. Bonsdorff esitti *kollegialistisen kirkkoteorian* (Kirkolla oli kollegialistisia oikeuksia, jotka se oli nimenomaan tai konkludenttisesti luovuttanut valtiolle, mutta joita piti kuitenkin kirkon tarkoitusperien mukaisesti käyttää). Vrt. edellä jakso 2.2.

[413] Kansanaho (1976 s. 30) pitää uudistuksen "lähtölaukauksena" Suomessa uskonpuhdistuksen 300-vuotisjuhlaa vuonna 1817.

[414] Ibid, s. 29 kertoo "kaiken taustalla" vaikuttaneista oikeusoppineiden ja osaksi myös teologien omaksumista "luontaisoikeudellisista katsomuksista". Esim. Klami 1980 on käsitellyt eri luonnonoikeudellisia suuntauksia, mm. Grotiuksen ajan luonnonoikeuden käsitettä, Hobbesin materialistista luonnonoikeutta, Pufendorfin voluntaristista luonnonoikeutta, demokraattis-liberaalista luonnonoikeutta, praktis-rationalistista luonnonoikeutta osoittaen luonnonoikeuden käsitteen monivaiheisuuden ja sen eri vivahteet. Klami (1980 mm. s. 98–99) toteaakin erityisen kiintoisaksi, "millä tavoin Ruotsi-Suomessa äärimmäisen rationalistinen, kylmän objektiivinen luontaisoikeudellinen ajattelu heijastui". Ruotsi-Suomessa oli vuoden 1734 laki, joka oli kirjoitettu "karun yksinkertaisen lainsäädäntötradition muotoon" edellyttäen roomalaisoikeudellisten oppien ja ajattelutapojen jonkinlaisia kansallisia sovellutuksia.

ten hyvä (salus publica) heijastui myös kirkolliseen ajatteluun niin, että kirkko alettiin käsittää myös sosiologisena uskonnollisena yhteisönä, joka voisi määritellä itse oman oikeusperustansa. Maltillisen luonnonoikeuden kannattajana tunnetun Matthias Caloniuksen kirkko-oikeuden luennoilla oli vaikutuksensa kirkon käsittämisessä jäsentensä muodostamana yhteisönä, kollegiona (ecclesia est societas aequalis). Kansanaho on tiivistänyt Caloniuksen käsitykseksi sen, että kirkolla oli kaikissa omissa asioissaan itsenäisyys, mutta se ei voinut tulla toimeen ilman tarkoin määriteltyjä suhteita valtioon.[415]

Ajankohta Schaumanin kirkkolakijärjestelmän synnylle oli otollinen. Nordströmin kirkkolakiehdotuksesta käyty keskustelu päättyi siihen, että oli löydettävä toisenlaiset perusteet kirkkolaille. Yksiselitteistä mallia Schauman ei löytänyt valmiina suomalaisista, saksalaisista tai ruotsalaisistakaan kirkko-oikeudellisista käsityksistä. Häneen vaikuttivat toisenlaiset näkemykset, joiden pohjalta hän sitten laati yhdenlaisen synteesin kirkon omasta oikeudesta Suomen evankelisluterilaista kansankirkkoa varten. Tutkimuksessa viitataan tässä kohdin vuosikymmenien ajan Schaumanin käsityksiä selvitelleiden tutkijoiden työn hedelmiin. Kirkkohistorian saralla on esim. tuotu aiemmin esiin erilaisia tutkimustuloksia liittyen Schaumanin saamiin vaikutteisiin.[416] Schaumanin kirkkolakijärjestelmän synnyn taustalla ovat olleet autonomian ajan yhteiskuntapoliittiset aatteet sekä erilaisten oikeudellisten ajatusten moninaisuus. Mm. "kontinentaaliset

---

[415] Kansanahon (1976 s. 30) mielestä Calonius oli aikaansa edellä siinä, että piti parhaana kirkko-oikeudellisena järjestelmänä kollegiaalista, vastuun jakamista kirkon asioissa usealle henkilölle. Klamin (1980 s. 99) mielestä Matthias Caloniuksen on saanut milloin positivistin, milloin luonnonoikeuden kannattajan leiman. Klami itse piti Caloniusta "valistuksen ajan luontaisoikeusteorian utilitarismin omalaatuisena kehittäjänä ".

[416] Kansanaho (1976 s. 33–40) on kuvannut ruotsalaisen Thomanderin työn (mm. kirkkolakiehdotus v. 1847) vaikutuksia ensin Nordströmiin ja sitten Schaumaniin. Thomanderiin olivat vaikuttaneet saksalaiset reformisuunnitelmat, mutta samankaltaisuutta löytyi myös Skotlannin kirkon v. 1843 vahvistetusta järjestysmuodosta. Hän on tarkastellut myös Tanskan reformistien (Grundtvig, Rugelbach) kirkkotaistelua ja sieltä periytynee termi "valtionkirkko". Kysymys oli myös erityisten saksalaisessa kirkko-oikeudessa esiintyneiden suuntausten vaikutteista Thomanderiin, Nordströmiin ja Schaumaniin: mm. Puchta-Richter-Bluntschili-Stahl-Nitzsch jne, eikä vain yhden suuntauksen vaikutusta yhteen kirkkolakiehdotuksen laatijaan. Taustalla oli ennemminkin jo saksalaisenkin kirkko-oikeuden eri voimakkuusasteisten aatevirtauksissa useiden näkemysten kirjo tai virta, johon keskusteluun pohjoismaiset kirkkolainvalmistelijat osallistuivat omin näkemyksin ja vaikuttein, mm. lundilaisen ja upsalalaisen teologian mukaisin sekä uusluterilaisin ja vanhaluterilaisin, granfeltilaisin, herätysliiketaustaisin painotuksin jne. Kansanaho (1954 s. 62–147) on lisäksi valottanut mm. kirkkopoliittista tilannetta Suomessa 1800-luvun alussa, kirkkolain uudistustyötä Ruotsissa, synodisen kirkkojärjestyksen periaatteita ja kirkolliskokouksen syntyä. Pirinen (1985 s. 17–38 ja 261–271) puolestaan on selvitellyt muun taustan lisäksi myös mm. Schaumanin kirkkolain aikaisia kirkon ekumeenisia taustoja ja kansankirkon kirkko-oikeudellisen ongelman yleiseurooppalaista taustaa. Heilimo (1958 s. 24–50) taas on käsitellyt mm. Suomen kirkon oikeudellista asemaa ennen vuoden 1869 kirkkolakia ja kirkkolain uudistuksen alkuvaiheita. Murtorinne (1986 s. 63–198) on lisäksi sijoittanut Schaumanin teologisia näkemyksiä kirkkohistoriallisiin viitekehyksiin.

luontaisoikeudelliset katsomukset" ja näkemys kristillisestä valtiosta (respublica christiana) ovat olleet vaikuttamassa Schaumaniin reaalipolitiikan lisäksi teologisen lamakauden jälkeisen teologian kirkollistumisen ja itsenäistymisen aikana 1840-luvulta lähtien.[417]

Vuoden 1869 kirkkolain säätämistä ja sen pohjalta tapahtunutta kirkon aseman järjestämistä on pidettävä merkittävänä vaiheena kirkon ja valtion välisissä suhteissa. Myös positiivisen kirkko-lainsäädännön kannalta Schaumanin kirkkolakia on sisällön ja rakenteen kannalta pidettävä keskeisenä. Tutkimuksessa käsitellään tämän vuoksi jaksoissa 4.2 ja 4.3 tarkemmin kirkkolakijärjestelmän taustaa, syntymiseen vaikuttaneita keskeisiä tekijöitä ja lakiehdotuksen valmistelua sekä vuoden 1869 kirkkolain ja siinä luodun kirkkolakijärjestelmän mukaisesti säädettyjen kirkkolakien (1964 KL ja 1993 KL) sisältöjä.

Kirkkolakijärjestelmän tarkempi analysointi edellyttää sen laatijaksi nimitetyn professori, sittemmin piispa F.L.Schaumanin ajatusten ja itse järjestelmän syntyvaiheiden sekä syntyneen järjestelmän sisällön selvittämistä.[418] Sen jälkeen on mahdollista arvioida itse järjestelmän elinkelpoisuutta yhteiskunnallisen muutoksen pyörteissä.[419]

4.2.1 Kuninkaan kirkkolaista Tengströmin komitean kautta Nordströmin komitean kirkkolakiehdotukseen (1845)

Schaumanin kirkkolakia valmistelevien vaiheiden voidaan katsoa alkaneen jo Ruotsin vallan aikana, koska ennen valtiollista ja kirkollista eroa Ruotsista oli jouduttu toteamaan kirkkoa koskevien säännösten riittämättömyys normipohjana kirkolliselle elämälle. Kuningas oli tosin 3.9.1686 vahvistanut kirkkolain "valtioabsoluuttisine tunnusmerkkeineen" ja siitä oli "karsittu pois tarpeettomat kirkon itsemääräämisoikeudet ja liiallinen dogmaattisuus".[420] Kansanahon tul-

---

[417] Kansanaho 1976 s. 47, Pirinen 1985 s. 256 ja Murtorinne 1986 s. 63–198.

[418] Voisi tietenkin ajatella, että "Schaumanin kirkkolaki" olisi täysin laatijansa itsenäisen työn tuote. Käytännössä Schaumanin lakiehdotuksen sisältö ja voimaan tullut kirkkolaki ovat monien erilaisten käsitysten, yhteiskunnallisten ja uskonnollisten vaikutusten ja sattumien summa. Schaumaninkaan käsitykset, kuten mm. Pirinen ja Träskman ovat osoittaneet, eivät olleet välttämättä aina kaikissa kohdissa edes johdonmukaisia.

[419] Nykyisin voimassa oleva kirkkolaki (1054/1993) perustuu Schaumanin laatiman kirkkolakiehdotuksen (1863) pohjalta luotuun kirkkolakijärjestelmään. Vuoden 1993 kirkkolakia edeltänyt kirkkolaki vuodelta 1964 vastasi sisällöltään pitkälle vuoden 1869 kirkkolakia. Vuoden 1964 kirkkolakiin tehtiin kuitenkin 1970-luvulla useita hallintoa koskevia muutoksia. Vuoden 1993 kirkkolakiuudistuksessa toteutettiin uudistuksessa vanhan (schaumanilaisen) kirkkolain säännösten siirtyminen kirkkolakiin, kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen. Samalla tehtiin myös joitakin säännösmuutoksia.

[420] Kansanaho 1976, s. 22. "Kuninkaan" kirkkolain hyväksyivät säädyt jälkeen päin suurieleisesti "laiksi, jota heidän ja heidän jälkeläistensä oli kuuliaisesti noudatettava".

kinnan mukaan kirkosta tuli näin valtion laitos.[421] Piispoilla oli jonkinasteinen vapaus hiippakunnissaan, mutta laki merkitsi kuitenkin kirkon päätäntävallan ja vapauksien huomattavaa rajoittamista. Useat tutkijat ovat tähdentäneet kirkon aseman alisteisuutta valtioon nähden. Asian voisi ilmaista myös siten, että tuohon aikaan oikeastaan myös valtio oli kirkon "laitos". Mutta tällä valtion "kirkollistumisella" oli kirkon julistuksen kannalta huomattava negatiivinen vaikutus.[422] Kirkkolain ja hallitusmuodon mukaan luterilainen uskontunnustus velvoitti kaikkia yksinvaltiuden ja puhdasoppisuuden ajan hengessä. Kaarle XI:n kirkkolaki on tunnettu myös lujan järjestyksen ja ankaran kirkkokurin lakina. Kansaa pyrittiin valtion toimesta kasvattamaan kirkkolain vitsalla kristillisiin tapoihin ja sivistykseen. Käytännössä kuitenkin sielunhoidollisiksi tarkoitetut toimenpiteet, kirkkorangaistukset, muuntuivat maallisen oikeuden langettamiksi häpeärangaistuksiksi (jalkapuu, häpeäpenkki) täytäntöönpanopaikkanaan kirkko.[423] Systeemi ulottui lopulta jo "lukkarinkouluihin" saakka saaden aikaan pelkoa ja oikeutettua suuttumusta.

---

[421] Vrt. Espersenin (1993 s. 58) nykyajan Tanskan folkekirke-luonnehdinta: "Folkekirken er derfor i stats- og forvaltningsretlig henseende et såkaldt *forvaltningsvæsen*. (Kurs. Espersenin). Dvs. en gren af den offentlige forvaltning, der er udsondret gennem sin genstand på samme måde som tx. skolevæsen og postvæsen. (Tukeutuu tässä Alf Rossin teokseen Om ret og retfærdighed 1958 s. 763).

[422] Kansanaho 1976 s. 22. Kirkko joutui toimintamahdollisuuksissaan kuninkaan ja valtiosäätyjen varaan. Kirkko sai joitakin etujakin, mutta menetti oikeuden päättää omista asioistaan eli ius in sacran. Myöhemmin on oikeusoppineiden taholta arvioitu vuoden 1686 kirkkolakia jonkinlaiseksi "holhouslaiksi". Ahla (1953 s. 9) piti v. 1686 KL:ia valtiokirkkojärjestelmän huippukohtana, jolloin kirkosta oli tullut valtion laitos. Hermanson (1896 s. 457) piti v. 1686 KL:ia valtion lakina, jolla säänneltiin valtakunnan uskontotoimi. Toisaalta Brotherus (1930 s. 446–447) on korostanut v. 1571 kirkkojärjestyksen ja v.1686 kirkkolain merkitystä myös toisin päin: valtio eräällä tavoin sitoi itsensä, alamaisensa ja kirkon luterilaiseen uskoon ja oppiin: "Först och främst var det den ideella för reformationen betecknande höga föreställningen om överhetens uppgifter, nämligen att dessa, såsom det så uttrycksfullt heter t.ex. i 1571 kyrko-ordning, icke inskränkte sig endast till 'världsliga saker' och undersåtarnas 'timliga gagn och bästa', utan att överheten även hade att taga sikte uppå 'vad som hörer till gudomlig äro och samma sina undersåtarnas eviga gagn och fördel'. - - "Ehuru kyrkan nog betraktades såsom Guds församling och därför icke principiellt kunde uppgå i staten – i ingen händelse ansågs statsmakten behärska religionen, utan var tvärtom själv bunden av densamma – ledde allt detta i Sverige-Finland och måste det leda till ett långt drivet statskyrkasystem. De lagar som voro gällande ej blott beträffande kyrkan utan även för kyrkan voro sålunda statslagar, främst bland dem KL av år 1686."

[423] Kansanaho 1976 s. 22. Tällöin kysymyksessä oli jo maallinen rangaistus, jossa kirkkoa käytettiin välikappaleena hallitsijavallan pönkittämiseksi. Kirkkokurin muuntuminen valtiokirkkohistoriassa jonkinlaiseksi yhteiskunnan intressejä palvelevaksi kirkkorangaistukseksi on osaltaan vaikuttanut siihen, että kuri sananakin kirkossa käsitteenä aiheuttaa negatiivisen mielleyhtymän. Myös Schauman luki kirkkokurin vielä *kirkon järjestysmuodon perusteisiin* keskeisesti kuuluvaksi *yhtenä kolmesta, opin ja kultin* lisäksi. Pirinen 1985, s. 248 ja Schaumanin väitöskirja De constitutione regiminis ecclesiastici. Diss. Helsingfors 1847, s. 23. Kirkon uskonyhteisön luonteeseen kirkkokurin sinänsä voisi kuulua. Schaumankin vielä kirkko-oikeuden käsikirjassaan (1853 s. 490) oli pitänyt kirkkokuria seurakunnan olemukseen kuuluvana: "Uti den meningsstrid, som i senaste

Vuoden 1869 kirkkolain säätäminen oli monien käsittelyvaiheiden tulosta. Sen sisältöön vaikuttivat Venäjän keisarikunnassa vallinneiden yhteiskunnallisten aatteiden ja poliittisten tavoitteiden lisäksi mm. muualla Euroopassa esiintyneet uskontopoliittiset näkemykset sekä myös suomalaisten kokemukset ruotsalaisesta valtiokirkkojärjestelmästä. Lisäksi käsittelyprosessiin vaikutti vielä ainakin kansallisen itsesuojelun tarve, joka kanavoitui järjestelynä tärkeitä hengellisiä ja henkisiä arvoja edustavan kirkon itsehallinnollisen aseman turvaamiseksi. Tämän kansallisen itsesuojelun tarpeen voidaan katsoa luoneen Suomessa myös poliittista tahtoa kirkon itsenäistämiseksi valtion määräämisvallasta.[424]

Tengströmin komitea

Autonomian ajan alussa, 14.8.1817 keisari asetti komitean Jacob Tengströmin johdolla tarkastamaan vuoden 1686 kirkkojärjestystä (=kirkkolakia). Säädyiltä ilmoitettiin pyydettävän lausuntoa.[425] Kirkkolakikomitean ensimmäisessä kokouksessa 14.2. 1818 Tengström piti puheen, jossa hän esitteli kirkkolakiehdotusdisposition aikaisempia säännöksiä "systemaattisemmaksi" kirkkolaiksi.[426]

---

tider inom kyrkan ägt rum angående kyrkotukten, har äfven den åsikt blifwit yttrad, att all kyrkotukt utöfwer den, hwilken utöfwas genom den straffande andens werkan i underwisningen, predikan och den positiva själawården, är i strid med den evangeliska kyrkans princip. Men ehuru wisserligen medgifwas måste, att negativa, tuktande, straffande momenter finnas i all kyrkans werksamhet, emedan Gud är en helig kärlek, och menniskan fången i synden; så - -.". Tutkimuksen dikotomisessa mallissa kirkkokurin kohdalla *selvimmin näkyvät asenteiden muuttumiset kirkossa ja yhteiskunnassa.* Kirkkokurisäännös kirkon jäseniin sovellettuna olisi sielunhoidollisenakin sisällöltään kirkkolaissa säilytettynä varmaankin joutunut säännöksenä joko käyttämättömäksi tai muuten derogaation kohteeksi. Vrt. kansankirkon hallinnon dikotomiseen sääntelymalliin tutkimuksen liite 1.

[424] Pirinen (1985 s. 29) viittaa A.B. Roosin Tukholmassa v. 1864 painattamaan lentokirjasen s. 18 (Votum i kyrkolagsfrågan af Ordets tjenare), jossa todettiin, "ettei kirkon korkeinta hallitusta ollut uskottava maan hallitukselle ehdottomasti, vaan ainoastaan siinä määrin kuin se tunnustautui evankelis-luterilaiseen uskoon, niin kauan kuin maan suuriruhtinas ja useat suomalaiset aatelismiehet kuuluivat kreikkalais-venäläiseen kirkkoon". Myös J.I Berg antoi vuonna 1867 pappissäädyssä lausunnon, jossa on viittaus mahtavaan kreikkalaiseen kirkkoon ja keisariin sekä suureen Venäjän kansaan. Valtion ja kirkon välisiä siteitä pyrittiin luultavasti irrottamaan Venäjän ja ortodoksisen kirkon pelosta. Toisaalta Pirinen (1985 s. 18) on korostanut myös Aleksanteri I:n kehottaneen Suomen evankelis-luterilaisia kristittyjä "erityisesti muistelemaan sitä hyvää, minkä uskonpuhdistus oli tuottanut valistuksen ja uskonnonvapauden muodossa".

[425] Tästä Pirinen (1985 s. 49) tekee johtopäätöksen, ettei hallitsija katsonut olevansa sidottu vahvistuksessaan säätyihin ja sen hyväksymään sanamuotoon. Eli kirkkolakisäätämisen malli, joka Aleksanteri I:lle olisi tullut "perintönä" Ruotsin kuninkaalta olisi ollut karoliinisen kirkkolain säätämisen malli. Tässä vanhassa käytännössä oli valmiina ajatus Schaumanin tavoittelemaa lopputulosta siinä mielessä, että kirkkolain syntymiselle ei olisi sen mukaan tarvittu valtiopäiviä, vaan "vain keisarin placet regium", joskin täydellä määräämisvallalla itse lain sisältöön. Perustuslaillinen käsitys kirkkolain säätämisjärjestyksestä kuitenkin selkiytyi vähitellen.

[426] Björkstrand 1998 s. 18.

Tengström viitoittikin jo komitean ensimmäisessä kokouksessa uuden kirkkolain säätämistä niin, että kirkkolaki ja asetukset pidettäisiin erillään toisistaan.[427] Tengströmin komitea[428] pyrki lisäämään vapaamielisyyttä ja vapautumaan vuoden 1772 hallitusmuodon edellyttämästä tunnustuksellisesta valtiosta. Komitean työ ei johtanut tuloksiin, vaan erimielisyyksien hidastettua työtä se lopulta katkesi Tengströmin kuolemaan vuonna 1832. Vähäiselle huomiolle ovat yleensä jääneet lähinnä Tengströmin komitean saavutuksiksi katsottavat ehdotukset ajankohtaan nähden avarista uskonnonvapauslinjauksista.[429]

Nordströmin kirkkolakiehdotus

Uusi arkkipiispa Erik Gabriel Melartin tuli puheenjohtajaksi komiteaan ja vuonna 1842 Johan Jakob Nordström, oikeushistorian tutkija, historiallisen koulukunnan edustajana ryhtyi luonnostelemaan kirkkolakiehdotusta historiallisen kehyksen, ei niinkään luonnonoikeudellisten ajatusten tai uusien visioiden, pohjalle.[430] Nordström asettui episkopalismin kannattajaksi ja komitean ehdotukset tehtiin tältä pohjalta.[431] Nordström näyttää keskittyneen uudistustyössään lähinnä jonkinlaisen papin käsikirjan tekemiseen, eikä katsonut voivansa puuttua valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin.[432] Tämä käy myös myöhemmin välillisesti

---

[427] Pirinen 1985 s. 49.

[428] Komitean tehtävänä oli vuoden 1686 kirkkolain tarkistaminen ja soveltaminen muuttuneen ajan vaatimuksiin.

[429] Niistä tarkemmin mm. Björkstrand 1998 s. 13 ja 279–299. Ks. myös Palménin (1915 s. 38–65) maininta "siitä armollisesta suosiosta, jota arkkipiispa nautti korkeimmassa paikassa, yhdessä keisarin tähän aikaan mystilliseen uskonnollisuuteen kohdistuvan mielenlaadun kanssa taaten Tengströmin ehdotusten voiton" (neljä komiteaa, kirkkolakia, katkismusta, käsikirjaa ja virsikirjoja varten). Palmén kuvaa erityisesti s. 43–51 uskonnonvapauteen liittyvien kysymysten käsittelyä komiteassa. Arkkipiispa Tengströmin ja etenkin jäsen Sundvallin näkemykset olivat jyrkässä ristiriidassa keskenään. Tengström mm. puolsi muihin valtion siviilivirkoihin kuin opettajavirkoihin mahdollisuutta myös ei-luterilaisille "muuten kunnollisille, valistuneille ja siveellisille kansalaisille". Elovaaran (1940 s. 132) kommentti Tengströmin komitean työskentelystä on muuten kuvaava: "On kohtalon ivaa, että Tengströmin nimi aina mainitaan sen (komitean) yhteydessä, vaikka *ehdotuksen hengen määräsivät hänen vastustajiensa mielipiteet.*" Elovaara arvelee Tengströmin itse halunneen valistuksen kasvattina laatia "laajasydämisen, moralisoivan ehdotuksen, jossa muodollisesti ja ehdotuksen yleisestä hengestä poikkeavasti olisi silloin tällöin esiintynyt joku entisestä kirkkolaista lainattu pykälä".

[430] Kansanaho (1976 s. 32–33) on katsonut, että kansainvälinen kehitys lähinnä ajoi Nordströmin kirkkolakiehdotuksen ohi. Ruotsalainen kirkkolakivalmistelu oli käynnissä ja sen ehdotuksilla oli myös osaltaan vaikutuksensa Nordströmin komitean mietinnön saamaan epäsuosioon.

[431] Kansanaho (1976 s. 36) on luonnehtinut Nordstömiä hegeliläiseksi romantikoksi ja toleranssin kannattajaksi, joka historiallisen koulukunnan kannattajana osasi antaa arvoa myös perinteille, arvovallalle ja asiantuntemukselle. Hän pyrki kirkon tunnustuksellisuuden vähentämiseen, samoin kirkkokurin lieventämiseen.

[432] Pirinen 1985 s. 93.

ilmi hänen kommentoidessaan Schaumanin kirkkolakiehdotusta. Nordströmille kirkkolain säätäminen oli enemmän kansallisen säilymisen kysymys kuin Schaumanille, joka puolestaan näki asian enemmän kirkon itsenäistymismahdollisuutena muuttuneessa historiallisessa tilanteessa. Nordstömin kirkkolakiehdotuksen (KLF 1845) hallinto-oikeudellisesti mielenkiintoisimpina ehdotuksina voidaan pitää rajankäyntiyrityksiä kirkkolain ja kirkkokäsikirjan välillä sekä kirkkolain ja yhteiskunnallisen lain välillä.[433] Nordströmin kirkkolakiehdotuksen ansiot saivat vain vähän huomiota ja komitean työ jäi tuloksettomaksi kovan kritiikin kohdistuttua etenkin ehdotuksiin kirkon tunnustuksesta, konventikkelikiellosta ja yleisestä pappeinkokouksesta.[434] Nordström sai tosin ehdotuksestaan kiitosta Schaumanilta, joka piti ehdotuksen perusteluja parempina kuin itse ehdotuksia. Suurimman kritiikin ehdotuksessa sai Ruotsista lainattu pappeinkokousmalli, jota mm. pidettiin "pahimpana klerikalismina, jonka protestanttisten kirkkojen historia tuntee".[435]

Ruotsissa tapahtunut kirkkolakiuudistustyö vaikutti myös Nordströmin komitean ehdotusten vastaanottoon.[436] Nordströmin lainvalmistelutyössä näkyi Saksassa käyty kirkko-oikeudellinen tutkimus ja keskustelu. Peruslinjauksina tässä olivat Nordströmiä lähelle tulleet Stahlin episkopaalista järjestelmää ja kirkon demokratisoitumista vastustava suuntaus. Toisenlaista näkemystä edustivat Georg Friedrich Puchtan, Aemilius Ludwig Richterin ja Johann Kaspar Buntschilin

---

[433] KLF 1845: Ehdotus sisälsi yhteensä 34 lukua. Luvut XXIX-XXXIV koskivat organisaatiota, mutta myös luvuissa XV (Om kyrkoråd, så ock om kyrkosexmän) organisaatioon liittyviä säännösehdotuksia. *Vaaleja tai virkojen täyttöön liittyviä säännösehdotuksia* oli luvuissa XVIII- XXIV. Ehdotusta oli pidettävä sisällöltään siten melko hajanaisena. KLF:ää voidaankin pitää eräässä mielessä KVJ:n "edeltäjänä ".

[434] Nordström ei pitänyt pappeinkokousta edustajistona, vaan asiantuntijaelimenä. Kun varsinainen lainsäädäntötyö tehtiin valtiopäivillä, hän katsoi maallikoiden voivan osallistua siihen siellä. Kansanaho 1976, s. 38. Tässä kohdin voidaan Nordströmin katsoa joutuneen kohdelluksi väärin. Hänen komiteansa ehdottamaa kirkolliskokousta tuskin voidaan pitää radikaalisti vähemmän kirkkolakia säätävänä kuin verrattuna siihen kirkolliskokoukseen, joka Schaumanin komitean ehdotusten pohjalta lopulta toteutui. Eroksi jäi kuitenkin kirkkolakijärjestelmä – kirkkolain erityinen säätämisjärjestys.

[435] Pirinen 1985 s. 93.

[436] Kansanaho (1976 s. 32–33) viittaa Thomanderin Ruotsissa vuonna 1837 tekemään ehdotukseen, joka tuli komitean pohjatyöksi. Komitean vuonna 1847 tekemissä ehdotuksissa pyrittiin vetämään rajaa lakiin kuuluvien säännösten ja siihen kuulumattomien välille ja tehtiin ero kuninkaan ja säätyjen säätämän kirkkolain (kyrkolag) sekä kirkkoa koskevien muiden määräysten (kyrkostadga) välillä. Kirkkolaista pyrittiin lisäksi erottamaan puhtaasti yhteiskunnalliset säännökset siirrettäviksi muihin lakeihin. Jumalanpalvelusta ja kirkollisia toimituksia koskevat asiat ja ohjeet kuuluivat käsikirjaan. Papeista ja maallikoista piti muodostaa synodi ja kehittää kirkkokuria sielunhoidolliseen suuntaan. Synodin luonteeksi kaavailtiin kuitenkin vain neuvoa-antavaa roolia ilman kuninkaalle ja säädyille kuuluvaa lainsäätämistehtävää. Thomanderin vaikutteet tulivat Saksasta ja Skotlannista.

enemmän kirkon sisäistä vapautta (episkopalismista ja valtiosidonnaisuudesta) tähdentävät suuntaukset. He kuuluivat synodisen järjestelmän puoltajiin.[437]

4.2.2 Schaumanin kirkkolakiehdotuksen yhteiskuntapoliittisten ja oikeudellisten aatevirtausten konteksti sekä Schaumanin oma käsitys kirkkolakijärjestelmästä

Uskontoreformi antoi hallitsijoille uskonopillisia keinoja päästä hyväksyttävästi käsiksi katolisen kirkon omaisuuksiin valtiokassan kartuttamiseksi. Kuninkaan taloudellisen aseman paraneminen vahvisti myös hallitsijavaltaa ja tämä näkyi erityisesti Pohjoismaissa kirkkojen muuttumisessa hallitsijamahdin alaisuudessa valtiokirkoiksi. Eri puolilla Eurooppaa alkoivat myöhemmin 1800-luvulla kuningasvallan saavutettua huippunsa myös valtiokirkkojärjestelmät murtua ja tällöin kirkollisissa oloissa ruvettiin kaipaamaan vapautta valtion holhouksesta. Liberalismin aate vaati vapautta yksilöille uskontopakosta sekä kirkolle vapautta valtiosta.[438] Suomessa tämä aatteellinen läpimurto tapahtui vasta 1860-luvulla, mutta käytännössä jo Ruotsin vallan aikana oli jouduttu siirtoväen ja esim. juutalaisten osalta tekemään uskonto-oloissa poikkeuksia ja kompromisseja uskontopakkojärjestelmässä. Suomessa jo ennen autonomian aikaa oli osa itäisemmissä osissa asuneista suomalaisista omaksunut ortodoksisen uskonnon, mikä vaati käytännössä luopumaan luterilaisen uskonnon täydellisestä monopoliasemasta.

---

[437] Kansanaho 1976 s. 34–35. Saksalaisesta kirkko-oikeusnäkemyksestä Friedrich Julius Stahlin näkemykset vaikuttivat eniten Nordströmiin. Episkopaalinen järjestelmä oli kummankin mielestä paras, kirkon jumalalliseen järjestykseen perustuva omintakeinen instituutio. Se vastasi kirkon puhdasoppista kehitysvaihetta, kun taas territoriaaliperiaatteen (hallitsija on kirkon pää) mukaiset käsitykset olivat protestanttisen kirkon pietistisen vaiheen sekä rationaalisten käsitysten vastaavan kollegista kehitysvaihetta. Uudet synodiset järjestelmät olivat Stahlin mukaan harhaoppisia. Sen sijaan Georg Friedrich Puchtan teos (1840) ja Aemilius Ludwig Richterin kirkko-oikeuden julkaisu (1841) eivät ole ilmeisesti vaikuttaneet niin paljoa Nordströmin ajatuksiin kuin Schaumaniin. Johann Kaspar Bluntschilin vuonna 1852 ilmestynyt Allgemeines Staatsrecht oli vasta vuonna 1852 ilmestyneenä vain Schaumanille tärkeä lähde.

[438] Kirkko ja valtio-komitea 1977 s. 17. Tästä myös Heilimo 1958 s. 56, Kansanaho 1976 s. 35 ja 45 ja Pirinen 1985 s. 71. Lisäksi Väätäinen (1995 11–44) on selvittänyt mm. valistuksen ajan kirkkoa – societas aequalista sekä territorialismin ja kollegialismin vaikutuksia valistuksen kirkkonäkemyksissä. Samaten hän on (s. 48–98) käsitellyt mannereurooppalaisen kirkko-oikeuden kehitystä 1800-luvun alun *sleiermacherilaisesta* (hallitsijan kirkkoregimentin tuomitseminen, opin vapaus ja yksittäisen seurakunnan itsenäisyys), *välitysteologian* (keskeinen sija dogmatiikalla) ja *nitzschiläisen* "kirkollisen elämän" (schleiermacherilainen käsitys kirkosta ja "kristinuskon kirkollisen harjoittamisen teoriasta") kautta "organisesti järjestäytyneeseen näkyvään" *stahlilaisen näkemyksen.* Väätäisen (s. 66 ja 93) mukaan stahlilaisessa episkopaalisuudessa (papisto piispan johdolla muodosti kirkon organisatorisen huipun) oli sekoittuneena "poliittista konservatismia" kirkkoon. Stahlin kautta päästään jo lähelle Schaumanin ajan kirkkokeskustelussa syntynyttä asetelmaa ja Nordströmin komitean ehdotusten jälkeistä käännettä.

Suomen tullessa osaksi Venäjää ei ollut valtiollisesti edes mahdollista asettaa ortodoksista uskontoa luterilaista uskontoa huonompaan asemaan.[439] Vaikka valtakunnan emämaa edusti ortodoksista uskontoa, vuoden 1869 kirkkolaissa luterilaiselle kirkolle annettiin lopulta kansan suuren enemmistön kirkkona jopa ortodoksista kirkkoa parempi asema kirkon oman lainsäädännön suhteen. Luterilainen kirkko sai paitsi oman valtiosta erillisen julkisoikeudellisen aseman myös sellaisen kirkkolaissa säädetyn järjestysmuodon ja kirkkolakijärjestelmän, jota ei periaatteessa tämän jälkeen voitu muuttaa ilman "kirkon oman lainsäädäntöelimen", kirkolliskokouksen päätöstä.

Kuninkaan yksin antama ja säätyjen myöhemmin vahvistama vuoden 1686 kirkkolaki oli myös kirkon sisäistä elämää koskeva laki. Nimestään huolimatta kirkkolakia pidettiin yleisenä lakina, koska siihen oli myöhemmin tehty lukuisia muutoksia asetuksen luontoisilla ja vain hallitsijan antamilla säännöksillä. Jo ennen Schaumanin laatiman ehdotuksen pohjalta syntynyttä kirkkolakijärjestelmää oli siten olemassa erityinen kirkkolaki, mutta oli myös epäselvyyttä sen luonteesta. Kirkkolaille olisi voitu täydellä syyllä antaa myös täysi arvo yleisenä lakina, mutta sen muuttamisessa noudatetut menettelyt, kirkon tehtävän monialaisuudesta ja laajuudesta sekä kirkon laajasta osallistumisesta yhteiskunnallisiinkin toimiin olivat hämärtämässä kirkkolain luonnetta säädöksenä.[440] Uskontolainsäädännön osalta oli käytäntönä ollut pitkään hallitsijan toimivaltaisuus, mutta myös säätylakeja oli annettu tämän lainsäädännön alalta.[441]

Saksassa F.J. Stahlin kehittelemä episkopaalinen malli merkitsi teoriana kirkollisen vallan keskittämistä nimenomaan ylimmälle papistolle. Schauman laati kirkkolakiehdotuksensa siitä lähtökohdasta, että kirkossa on vain yksi virka. *Piispan virka ei Schaumanin mukaan ollut "ylipapin" virka, vaan papin virka,*

---

[439] Björkstrand (1993 s. 13) toteaa Suomen autonomisen aseman säilyttäneen entiset lait. Tilanne oli kuitenkin muuttunut uskonnollisten olojen osalta sikäli merkittävästi, ettei enää ollut mahdollista Vanhan Suomen liittämisen jälkeen v. 1811 ylläpitää "yhtenäisen uskonnon periaatteesta" kiinni, koska maassa oli nyt huomattava ortodoksinen vähemmistö.

[440] Pirinen (1985 s. 39) toteaa kirkon toimikentän laajuuden aiheuttaneen määritelmiin epämääräisyyttä. Koululaitos, sairaanhoito ja köyhäinhoito olivat kuuluneet kirkon tehtäviin. Avioliittosäännöksetkin vanhan käytännön nojalla sielua ja omaatuntoa koskevina olivat kuuluneet kirkon tuomiovaltaan, vaikka periaatteessa niiden katsottiin kuuluvan maallisen oikeuden alaan.

[441] Pirinen (1985 s. 47) toteaa kirkollista lainsäädäntöä koskevan kokonaiskuvan muodostuneen kirjavaksi. Asetuksin oli säännelty kirkon yhteisöille ja yksityisille tuottamista rasituksista, joskin eräät yleiset perusteet pohjautuivat privilegioihin. Kirkolliset elimet antoivat myös itse järjestyssääntöjä, valtakunnallisiakin, mutta pääosin kuitenkin hiippakunnallisia järjestyssääntöjä. Pirinen huomauttaa "uskonpuhdistuksen lainsäädännöllisen tehtäväjaon" hämärtyneen: sen mukaan kirkkojärjestykseen kuului kirkon itsensä antama hengellinen oikeus ja maallisen vallan kirkon toimivallalle asettamat rajat oli säännelty asetuksissa ja muissa niihin verrattavissa säännöksissä. Vähitellen oli luovuttu uskonpuhdistuksen periaatteista tältä osin ja ruvettu pitämään kaikkea valtiovallan toimesta tai sen osallistuessa säädettyä kirkkolainsäädäntöä "kirkon toimialaa säätelevänä ulkonaisena oikeutena (jus circa sacra)".

johon on liitetty hallinnollisia tehtäviä.[442] Schaumanin epäjohdonmukaisuuden piispojen nimittämisoikeuden suhteen Pirinen arvelee johtuneen "arkkipiispan ja piispojen poliittisesta asemasta". Schauman ei siten esittänyt edes periaatteellista vastaväitettä sitä vastaan, että hallitsija nimitti piispat. Kirkkolakiehdotuksessa tämän selitettiin johtuvan "hallitsijan ylivalvontaoikeudesta kirkkoon nähden." [443]

Schaumanin laatiman kirkkolakiehdotuksen perusteluissa uskottiin pakkoyhteisöstä luopumisen vaikuttavan tervehdyttävästi ja elävöittävästi kirkkoon. Tämä perustelu oli yhdenmukainen ajan yleisen yksilön uskonnonvapauteen luottavan näkemyksen kanssa.[444] Tässä perustelussa lausuttiin julki eräs kansalliskirkon ajattomista ongelmista: yhteisössä on kahdenlaisia jäseniä, "velttoja ja uskollisia". Pirinen kiinnittää huomiota siihen, että kirkon järjestysmuotoa laadittaessa tätäkään ei jätetty huomiotta.[445] Pirinen viittaa tässä yhteydessä myös aikalaisen Theodosius Harnackin ja muidenkin aikalaisten pohdintoihin kvalifioidusta seurakunnan jäsenyydestä mm. Ruotsissa.[446] Kirkkolain säännöksiin pyrittiin myös kirkkoneuvoston jäsenille ja kirkolliskokousedustajille ottamaan kvalifikaatio. Heidän tuli olla jumalaapelkääviä ja kristillisestä harrastuksesta tunnettuja. Neuvoston tehtäviin kuului kirkkokuri.[447] Kirkolliskokoukselle ei

---

[442] Nordström puolestaan oli selittänyt tuomiokapitulit saksalaisen konsistorimallin mukaan. Ks. Elovaara 1940 s. 144. Myös Palmèn (1915 s. 112–113) mainitsee Stenbäckin kirkkolakikomitean mietinnöstä lausuman käsityksen siitä, että "kirkkolakikomitea ei ollut välittänyt "aikakautensa etevämpien teologien ja juristien kannattamasta järjestelmästä, vaan oli pysynyt samalla vajavaisella perusteella kuin 1686 vuoden kirkkolaki episkopaalisella pohjalla". Stenbäckin kritiikki oli vieläkin pitemmälle menevää, kun hän katsoi komitean luoneen "sietämätöntä pappissortoa ja väkivaltaa liittämällä ehdotukseensa määräyksiä territoriaalijärjestelmän haitallisen vaikutuksen ajoilta".

[443] KLF 1863 s. 206. Ks. myös Pirinen 1985, s. 256. Nyttemmin on Suomessa KL muuttunut (201/2000) ja valtakirjan piispan virkaan valitulle antaa tuomiokapituli.

[444] KLF 1863, s. 128:"Mitä enemmän yhteiskunnallisia haittoja seuraa kirkon opista poikkeamisesta tai sen armonvälineiden laiminlyömisestä, sitä vaikeammaksi kirkon käy kiinnittää vakavasti huomiota opin puhtauteen ja käyttää tosikristillistä kirkkokuria." (Tämä komitean lausuma viisaus on saanut aivan uutta sisältöä n. 140 vuotta myöhemmissä kirkollisissa oloissa).

[445] Pirinen 1985 s. 249. Mm. luvussa II 2 täydet seurakuntalaisen oikeudet tunnustetaan opetusta saaneille ja konfirmoiduille jäsenille. Kirkkokuria koskevassa luvussa XIII 3 rangaistusasteet ovat kumminoikeuden sekä kirkollisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menetykset. Seurakuntalaiset jaettiin tämän mukaisesti *aktiivisiin ja passiivisiin.* (Passiivisilla seurakuntalaisillakin tarkoitetaan kuitenkin elossa olevia seurakuntalaisia, eikä esim. "perille päässyttä seurakuntaa").

[446] Pirinen 1985, s. 250 toteaa Harnackin nimenomaan "jakaneen" seurakunnan jäseniä aktiivisiin ja passiivisiin.

[447] *Kirkkokurin* asemaa *schaumanilaisen* kirkkolakijärjestelmän *yhtenä "pilarina" kolmesta* osoittaa, että pieni panna jäi kirkkolakiin, vaikkakaan ei ehdotettu äänioikeuden menetys. Pappissäädyssä tuotiin esiin jyrkempiä kirkkokurikannanottoja. Kirkko on sosiologinen – tässä maailmassa multi hypocritae et mali admixti, sekoitus pyhää ja pahaa. Pirinen (1985 mm. s. 266) toteaa myös nykyaikaisessa saksalaisessa kirkko-oikeudellisessa kirjallisuudessa olevan viittauksia siihen suuntaan, että ortodoksian oppeihin kahdesta samankeskeisestä ympyrän kehästä perustuvasta jaosta aktiivisiin ja passiivisiin jäseniin ei olisi tunnustuskirjojen mukainen, vaan liian harmonisoiva.

kirkkokurin käyttäminen varsinaisesti kuulunut, mutta yleiseksi kelpoisuusehdoksi edustajille tuli sama "sisäpiirin" kvalifikaatio.[448] Kansanahon mukaan Schaumaniin on vaikuttanut myös Axel Fredrik Granfeltin näkemys siitä, että kirkon päätösvalta kuului synodeille kaikilla kirkon hallinnon tasoilla.[449] Schauman asettuikin selkeästi Stahlin ja uusluterilaisten eli korkeakirkollisten rintamaa vastaan.[450] Schaumanin ajattelun lähtökohtia täydentämään sopii vielä sekin, että komitean kirkkolakiehdotuksessa mainitaan nimeltä saksalaiset Richter, Jakobsson ja Bluntschili.[451] Pohjoismaisista kirkko-oikeuden tutkijoista Schauman ei juurikaan ole hakenut vaikutteita. Hänen kirkkolakilaatijaedeltäjänsä Nordström sen sijaan oli enemmän yhteyksissä Ruotsiin, jonne myös pettyneenä ehdotuksensa käsittelyyn myöhemmin siirtyi.[452]

---

[448] Kvalifikaatiota haluttiin, koska maallikoiden osallistumista haluttiin lisätä ja odotettiin uusluterilaista klerikalistista vastarintaa edustuksellista maallikoiden osallistumista vastaan ("koska eivät ymmärrä teologisia asioita"). Toisaalta Pirinen osoittaa, että "presbyteriaalista järjestelmää (puolsivat maallikkoutta hallinnossa pappisvaltaisuutta vastaan) ylistivät samat miehet, jotka taistelivat luterilaisen tunnustuksellisuuden puolesta." Pirinen 1985 s. 251–252. Uusluterilainen klerikalismi torjui edustuksellisuutta reformoituna, kansansuvereniteettiajatuksesta nousevana. Vastapainona komitea korosti kvalifikaatiota, koska edustuksellista valtaa käyttävät "muodostivat Suomen kirkon ytimen".

[449] Kansanaho 1976 s. 45.

[450] Träskman (1992a s. 28) nimeää muutamia Schaumanin "kotijumalia" ("hans husgudar"), joista Schauman piti kiinni viimeiseen asti, vaikkei suomalainen valtiosääntö ole samaa kuin saksalainen pandektioikeus. Ks. myös Träskman 1992b s. 27. Näitä olivat Träskmaninkin mukaan (sveitsiläinen) Bluntschili ja (preussilainen) Richter, molemmat selkeästi luonnonoikeusfilosofiasta ja kollegialismista vaikutteita saaneita. Hallituksen asema oli heidän mukaansa summusepiscopuksen asema (Saksassa kun ei ollut piispoja). Etenkin viimeksi mainitussa asiassa Schauman löysi näissä kahdessa aatetoverin yhteistä vihollista, uusluterilaisuutta ja Stahlia, vastaan. Träskman havaitsee tarkasti, miten Schauman tässä kohdin liittyi taktisesti territorialisteihin ja selitti keisarin ylivallan kirkossamme hallitsijan oikeudeksi. Se ei ollutkaan aatetovereiden Bluntschilin ja Richterin selityksen mukaan hallitsijan summusepiscopus-asemaa. Träskman havaitsee Schaumanin selvinneen ongelmasta paljastuen samalla antiepiskopaaliseksi pitäen piispuutta (vain) hallinnollisena toimivaltana ("förvaltningsbefogenhet"). Träskmanin havaintoa on epäilemättä pidettävä oikeana analyysina Schaumanin linjauksista. Toisaalta voidaan pitää myös hallinnollisena taituruutena oman linjauksen löytämiseksi sopivien ainesosien etsimisessä valintaa linjausten välillä omaksumatta jotakin käsitystä "puhtaana"- jos tämä on harkitusti ollut parhaimman vaihtoehdon etsimistä. Voimakas Norströmin ehdotuksen saama kritiikki on kuitenkin vahvasti vaikuttanut Schaumanin tekemiin linjauksiin.

[451] KLF 1863 mainitsee heidät mietinnön perusteluissa s. 137.

[452] Träskman (1992 s. 29) mainitsee pohjoismaisista yhteyksistä sentään yhdensuuntaiseksi näkemyksiltään Schaumaniin nähden Lundin piispan, Johan Henrik Thomanderin. Kansanahon (1976 s. 45) analyysi Schaumanin suunnistamisesta teologisissa ja kirkollisissa virtauksissa oli Schaumanin selkeä asettuminen korkeakirkollisuutta (uusluterilaisuutta) ja myös Stahlin kirkko-oikeudellisia näkemyksiä vastaan. Korkeakirkolliset tunnustivat uskontunnustuksesta vain uskon kirkon yliluonnollisuuteen, mutteivät persoonallista uskoaan sekä hylkäsivät demokratian tukeutuen episkopaaliseen valtiokirkkoon puolustaen jopa uskonnollista pakkolainsäädäntöä. Tällaista kirkkopolitiikka Schauman näki Saksassa ja etenkin Lundin korkeakirkollisuudessa. Upsalan professori A.F. Beckman sentään arvosteli Lundin teologiaa. Schauman valitsi siten Lundin ja Upsalan välillä Upsalan sekä korkeakirkollisen maallikkolinjan, koska se vastusti pappisvaltaisuutta.

Schaumanin näkemyksen mukaan kaikkien elävien (hengellisten) seurakunnan jäsenten osanotto kirkon tärkeimpien asioiden ratkaisuun on aito ja selvästi lausuttu reformatorinen ajatus, joka perustui Uuden testamentin kirjoituksiin. Asian käänteispuolena on kuitenkin se tosiasia, että reformaation mukaisena ei voida pitää sitä, että ne, jotka eivät ole kirkossa "eläviä", valtaavat edustuksellisesti synodiset mandaatit ja päättävät "epäkristillisesti, mutta demokraattisesti". Pirinen pitää synodaalijärjestelmän syntyä sekä luonnonoikeudellis-demokraattisista että puhtaasti kirkollisista (lähinnä reformoidusta traditiosta) perusteista nousseena järjestelmänä. [453]

Schaumanin ajan kirkko-oikeudellisessa kirjallisuudessa[454] esiintyi ajatus, että yleinen pappeus kuuluisikin vain sielunhoidon alaan, eikä luterilaisen kirkon periaatteiden mukaan vallankäyttöä koskeviin kysymyksiin.[455] Schaumanin valmistellessa kirkkolakiehdotusta ei ollut syntynyt kirkko-oikeudellista teorianmuodostusta siitä, mikä on luterilainen käsitys kirkon järjestysmuodon episkopaalisten, konsistoriaalisten ja synodisten aineksien osuuksista. Ongelman muodosti käytännöllisempi kysymys siitä, kenelle valta kirkossa kuului. Pirisen mukaan nämä ainesosat koettiin keskenään kilpaileviksi ja käsitys niiden sisällöstä oli erilainen esim. Saksassa ja Suomessa.[456] Schaumanin kirkkolakiehdotuksen laatimisen aikoihin vuonna 1862 saksalainen juristi Emil Herrmann kehitteli teoriaansa konsistoriaalisen ja synodaalisen aineksen toisiaan täydentävästä luonteesta. Evankelista kirkko-oikeudellista ajattelua mullistavaa siinä oli, ettei näitä aineksia enää nähty niinkään keskenään kilpailevina.[457]

---

[453] Pirinen 1985 s. 252. Träskman (1993 s. 29–30) mainitsee erityisesti Karl Adolf Appelbergin (1851–1915), joka käsityksissään oli edeltäjäänsä (professorina) nähden eri linjoilla. Richterin tavoin Appelberg ei pitänyt luterilaisena ihanteena "schaumanilaista paikallisseurakunnan presbyteeris-synodaalista mallia". Appelbergin (1900) käsityksen mukaan s. 21 reformaattorit tarkoittivat kirkollishallituksella jotakin muuta kuin vain paikallisseurakunnan sielunhoidollista johtamista. Siihen kuuluivat kaikki kirkollisen johtamisen toiminnot ja niihin kuuluivat myös uskonnollinen ja pastoraalinen osuus tai oikeammin ne olivat perustavan laatuisia. Ks. myös Väätäinen (1995 s. 163), joka korostaa Schaumanin kirkkonäkemyksessä sitä, ettei kirkko ole vain uskovien yhteisö, vaan myös armolaitos maan päällä. Protestanttinen käsitys kirkosta perustuisi Raamattuun ja tunnustuskirjoihin. Näkymätön kirkko ei ole pelkkä idea, vaan todellisuutta keskinäisessä yhteydessä. Tosin kuin katoliset näkivät seurakunnan kirkon osana, Schauman piti niitä samana asiana.

[454] Pirinen (1985 s. 253) tuo esille erityisesti Friedrich Julius Stahlin kirjassaan (Die lutherische Kirche und die Union Berlin.1860 s. 245) esittämät ajatukset. Jos Stahlin näkemys on oikea, minkä selvittäminen kuuluu teologeille, on *hallinnollisen vallan käyttämistä koskevia ja virkateologisiakin ratkaisuja kirkoissa saatettu tehdä sielunhoitoa koskevin perustein.*

[455] Käytännössä kuitenkin kirkon *hallintoa koskevia lainsäädännöllisiä ratkaisuja* tehtäessä on perusteluna käytetty nimenomaan kaikkine kristittyjen yhteistä, yleistä ja hengellistä pappeutta.

[456] Pirinen 1985 s. 257. Saksan maakirkoissa oli Pirisen mukaan trendinä konsistoriaalisen järjestelmän täydentäminen presbyteeris-synodaalisella aineksella. Kehityksen samansuuntaisuudesta huolimatta erona Saksan ja Suomen välillä oli Pirisen mukaan se, että meillä episkopaalis-konsistoriaalista järjestelmää täydennettiin prebyteeris-synodaalisella. Lähtökohdat toisin sanoen olivat erilaiset piispuuden puuttuessa Saksassa.

[457] Pirinen (1985 s. 257) viittaa Emil Herrmannin käsityksiin (Die notwendigen Grundlagen einer

Pirinen ei pidä ollenkaan varmana, että episkopaalis-konsistoriaalis-synodisten ainesten tasapainoinen rinnakkaisuus olisi viisasten kivi, vaikka onkin todennut toisaalla, että "kirkon kaksinkertaisesta dualismista on tuloksena kirkkooikeudellinen trialismi."[458] Episkopaalisen aineksen osuutta kirkon hallinnossa on aika ajoin korostettu ja perusteluna sen kiintiöintiin hallinnossa on esitetty jonkinlaista "vakuutusteoriaa". Episkopaalisuus, korostaessaan kirkon viran johtoasemaa kirkon hallinnossa, takaisi kirkon dualismissa (dogmaattinen ja sosiologinen kirkko) hengellisen aspektin osuuden kirkon hallinnon kaikilla tasoilla.[459] Pirinen on havainnut myös kahden kirkkolakiuudistajan näkemyseron mm. kirkkokäsitteen määrittelyssä. Schaumanin edeltäjä, vuoden 1845 kovan kritiikin saaneen kirkkolakiehdotuksen laatija J. J. Nordström määritteli kirkon Schaumania enemmän ihmisistä ja ihmisen uskosta käsin.[460] Pirisen mukaan jo Schauma-

---

die consistoriale und synodale Ordnung vereinigenden Kirchenverfassung 1862), joiden mukaan synodaalisen aineksen arvo oli siinä, että se toi esiin seurakuntien näkökannat. Synodien lyhytaikaisuudesta ja tästä aiheutuvasta lyhytjännitteisyydestä johtuen tarvittiin vastapainoksi konsistoriaalisuutta virastokäytännön jatkuvuutena. Kirkko voitiin vastaavasti nähdä toisaalta yhteisönä, toisaalta laitoksena. Synodien valta korostui kriisitilanteissa. Normaalitilanne oli tasapaino, joka ei kuitenkaan määräytynyt konstitutionaalisten vallanjakoperusteiden mukaan. Tämän analyysin Pirinen on saanut Holsteinilta vuonna 1928. Pirinen päätyy kuitenkin siihen johtopäätökseen, että Herrmannin teos, samoin kuin Adolf von Scheurlin samanlaisia ajatuksia sisältänyt vuonna 1862 ilmestynyt kirja Zur Lehre vom Kirchenregiment tulivat liian myöhään ehtiäkseen vaikuttaa Schaumanin käsityksiin. Myöskään vuonna 1862 ilmestyneet C.G. Adolph von Harlessin Etliche Gewissensfragen hinsichtlich der Lehre von Kirche, Kirchenamt und Kirchenregiment eikä Theodosius Harnackin Die Kirche, ihr Amt und Regiment eivät Pirisen arvelun mukaan ole vaikuttaneet arvattavasti Schaumanin kirkkolakiehdotuksen valmistelussa.

[458] Pirinen (1985 s. 258) viittaa Holsteiniin, joka väittää näiden ainesten tasapainoisen rinnakkaisuuden toteutuneen Saksan maakirkoissa ennen ensimmäistä maailmansotaa. Saksassa siitä tuli johtava periaate "ruhtinaiden piispuuden" sorruttua. Tosin esim. Weimarin tasavallan aikaisia maakirkkoja on kuitenkin luonnehdittu synodaalis-konsistoriaalisiksi. *Pirisen näkemyksen mukaan kolmen mainitun aineksen avulla tasapainoilu ei missään tapauksessa ainakaan ole johdettavissa suoraan kirkon tunnustuksesta, vaan on ennemminkin myöhemmän historiallisen kehityksen tulosta, siis aikaansa sidottua ja muutoksille altista. Pirinen pitää sitä "tuontitavarana" Saksan maakirkkojen toisenlaisesta tilanteesta.*

[459] Pirinen 1985 s. 258. Schaumanin käsityksillä on vaikeata perustella episkopaalisuuden korostamista. Pirinenkin (s. 257) arvelee, ettei Schaumanin kaavailemassa ylimmässä kirkollisvirastossakaan arkkipiispa, jos edes pappikaan, olisi ollut puheenjohtajana. Yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtajan, käytännöllisen teologian professori Esko Koskenvesan (HS-mielipide 17.4.2001) voisi katsoa olevan "schaumanilaisilla linjoilla" vaatiessaan kirkon uudistustyön jatkamista kyseenalaistaen mm. 32:n papin kiintiön kirkolliskokouksessa sekä *ex officio kirkkoherrapuheenjohtajuuden neuvostoissa.* (KL-muutos 633/1975 merkitsi maallikon pääsemistä kirkkovaltuuston puheenjohtajaksi, koska kirkkoherra ei enää ole ollut ex officio puheenjohtaja, vaan valtuusto valitsee).

[460] KLF (1845 s. 420) mukaan seurakunnalla ymmärretään kaikkien niiden yhteyttä , jotka sama usko liittää toisiinsa. Nordströmin mukaan "se on juuri kirkko, se ilmenee yhteisessä opissa, jumalanpalveluksessa ja kirkkokurissa, se ottaa näitä tarkoituksia varten opettajia ja järjestää itse sisäisen hallintonsa."

nin väitöskirjassa on nähtävissä luterilaisen ortodoksian coetus vocatorum-opin mukainen kirkkokäsitys, joka ei rakentanut (hengellistä) kirkkoa Schleiermacherin käsitysten mukaisesti uskosta käsin.[461] Toisaalta Schaumanin kirkko-oikeuden käsikirjassa esitetyssä kirkon määritelmässä ei todellisuudessa voida katsoa olevan suurta eroavaisuutta Nordströmin esittämään kirkon määrittelyyn. Heidän näkemyserojaan on tässä kohdin liioiteltu ja nähty eroja, koska he päätyivät erilaisiin ehdotuksiin. Heidän kirkkokäsityksiään on kuitenkin pidettävä jokseenkin samoina. Erot kirkkolakiehdotusten sisällöissä ovat kuitenkin johtuneet varmaankin muista kuin kirkkokäsitteen määrittelyjen sisällöistä.[462] Taustalla ovat olleet vaikuttamassa mm. yhteiskuntapoliittiset syyt.[463] Schaumanin mukaan näkemystapojen ero kirkkokäsitteen suhteen on myös vaikuttanut teologian oppituolijakoihin: dogmaattinen teologia tutkii "näkymätöntä kirkkoa" (uskonyhteisö) ja käytännöllinen teologia taas "näkyvää kirkkoa" (sosiologinen yhteisö). Oikeustiede ei kuitenkaan ole sidoksissa teologisiin oppituolijakoihin.

Vaikka kirkkolaki onkin laadittu "sosiologista kirkkoa" varten, on sen perustana "dogmaattisen kirkon" arvoperusta, jolla on tai jolla ainakin tulee olla vaikutuksensa positiiviseen kirkkolakiin.[464] Tässä kohdataan jälleen kansankirkon

---

[461] Schaumanin mukaan "kirkko on niiden yhteisö, jotka Pyhä Henki jumalansanan ja kasteen kautta on kutsunut Jumalan valtakunnan osallisuuteen ja jotka jumalansanaa ja ehtoollista käyttäen elävät oikeassa uskossa ja pyhässä elämässä tai joita näihin kasvatetaan." Pirinen 1985 s. 246. Vrt. myös Schauman (1853 s. 2): "Och denna gemenskap, detta samfund af de menniskor, hwilka genom tron äro förenade med herren Christus och genom honom med hwarandra, är just det wi kalla kyrka.." Vrt. kirkko-käsite jakso 3.3.1.

[462] Murtorinne (1986 s. 63–198) on sijoittanut Schaumanin teologian lamakauden jälkeiseen teologian kirkollistumisen ja itsenäistymisen aikaan 1840-luvulta lähtien. Tuolloin suomalaisessa teologiassa vaikuttivat välitysteologian lisäksi (jota mm. Schauman ja Granfelt edustivat) myös herätysliikkeet, joiden panos oli merkittävä teologisessa tutkimuksessa 1840 ja 1850-luvuilla (mm. L. Stenbäck, J.I. Bergh, F.G.Hedberg ja A.G. Borg). Herätysliikkeet korostivat "Raamatullista, väärentämätöntä kristillisyyttä" (s. 71), kun taas välitysteologia Schleiermacherin oppien pohjalta näki "ohjelmalliseksi tavoitteekseen toimia välittäjänä uskon ja tiedon, modernin tieteellisen ajattelun ja raamatulliseen ilmoitukseen perustuvan kristinuskon välillä" (s. 89).

[463] Pirinen 1985 s. 247. Kirkkolaki laaditaan "sosiologista kirkkoa" varten. Yhteiskunnan oikeussäännöt kuitenkin pohjautuvat osaltaan siihen, miten *yhteiskuntatodellisuus* (tässä esim. käsitys kirkosta) ymmärretään ja miten se käsitteellisesti ja teoreettisesti analysoidaan, mutta myös miten sen otaksuttu tai toivottu kehitys ymmärretään. (Mm. Klami 1987 s. 15). Positiivisen kirkkolain osalta on kuitenkin otettava huomioon "kirkkotodellisuus"; kirkko on paitsi sosiologinen yhteisö (jota varten laki ennen muuta säädetään) *myös uskonyhteisö*, jonka tulisi vaikuttaa "kirkon kokonaisuuteen" ja siten myös sosiologiseen yhteisöön.

[464] KLF (1863 s. 114–115) mukaan (vastaa ehdotuksen laatijan Schaumanin näkemyksiä) kirkon konstitutiivisia piirteitä ovat tunnustus, kirkon yksityiset jäsenet, organisaatio (Pirisen 1985 s. 247 mukaan yhtä kuin järjestysmuoto) ilmaisten jäsenten muodostaman järjestetyn kirkkoyhteisön. *Vuoden 1869 kirkkolain käsittely osoitti kirkon tunnustuksen osalta ainakin kahtalaisten tulkintojen esiintymistä silloisessa kirkossa.* Schauman puolusti liberaalia kirkon tunnustuksen käsittämistä, toisin kuin etenkin suuri osa pappis- ja talonpoikaissäätyihin kuuluvista.

olemuksen dualismiongelma.[465] Tähän ongelmaan perustuu myös tutkimuksen Suomen (ja Ruotsin) ev.lut. kansankirkon dikotominen sääntelymalli. Siinä tarkastellaan kansankirkon immanenttia uskonyhteisön ja sosiologisen yhteisön välistä suhdetta ja sen suhdetta kirkon ylipositiiviseen ja positiiviseen oikeuteen. Mallin perusta on siten haettu kirkon omista perusteista.[466] Malli kuvaa kansankirkkoa, mutta periaatteessa sama kaksinaisuus koskee muitakin kirkkomuotoja, koska uskonyhteisön syntyessä sen on aina löydettävä myös jokin sosiologisen yhteisön muoto.

Schaumanin määrittelyn mukaan kirkko on niiden yhteisö, jotka Pyhä Henki Jumalan sanan ja kasteen kautta on kutsunut Jumalan valtakunnan osallisuuteen ja jotka Jumalan sanaa ja ehtoollista käyttäen elävät oikeassa uskossa ja pyhässä elämässä ja joita näihin kasvatetaan. Kirkko on yksi, mutta tämä yksi kirkko jakautuu seurakuntiin, jotka eroavat toisistaan sijaitsemispaikkakunnan (parokiaaliset kirkot) ja kansan perusteella (territoriaali- eli kansankirkot).[467] Schaumanin – ja muidenkin – näkemys kahdesta kirkosta ei tarkoita, etteikö uskonyhteisöllä olisi "vaikutusta siihen, miten kirkon järjestys rakentuu". Pirinen tulkitsee Schaumaninkin näkemykseksi sen, että "nämä kaksi kirkkoa ovat sisätysten ja uskovien yhteisö on kirkon ydin".[468] Schaumanin väitöskirjasta löytyy hänen käsityksensä kirkon järjestysmuodon perusteiksi: "jumalalliseen säätämykseen perustuvat toiminnot, nimittäin oppi, kultti ja kirkkokuri".[469]

---

[465] Schauman 1847 s. 23. Ks. myös Pirinen (1985 s. 250): "Kirkon ongelma on ilmaistuna jo *Aug. 8:ssa (kurs.* tässä). *Kirkko on varsinaisesti, hengellisessä mielessä, congregatio sanctorum et vere credentium, pyhien ja tosiuskovaisten yhteisö, mutta tässä maailmassa, siis sosiologisessa kirkossa, siihen on sekoittunut monia teeskentelijöitä ja pahoja, multi hypopcritae et mali admixti".(kurs. Pirisen). Ibid. s. 248 mukaan Schauman pyrki rakentamaan kirkko-oikeuden systematiikan Augustanan pohjalle. Uskovien yhteisöstä (CA 7) tullaan sanan ja sakramentin virkaan (CA 5) ja oikeaan kirkkojärjestykseen, johon kuuluu viran hoitajien kutsuminen (CA 14).*

[466] Juridisessa tutkimuksessa pitäydytään *positiiviseen* oikeuteen, tosin positiiviseksi oikeudeksi on katsottava myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon itsensä (kirkkolain ja myös kirkkojärjestyksen ensimmäisten lukujen aivan ensimmäiset säännökset) itselleen ehdottamaan kirkkolakiin sisällytetty kirkon ylipositiivinen arvopohja (Raamattu ja kirkon tunnustus). Oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta on periaatteessa irrelevanttia, katsottaisiinko esim. Augustanaa tähän perustaan kuuluvaksi. Teologisen tieteen piirissä kirkon opista esitetyt käsitykset ovat vaihdelleet eri aikoina, eikä keskenään ristiriitaisten teologisten mielipiteiden perusteellisempi arviointi ole oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta relevanttia.

[467] Schauman 1853, s. 5–6. Väätäinen 1995, s. 134–135 tulkitsee Schaumanin kirkko-oikeudellisen ajattelun luonnollisen lähtökohdan olleen käsityksessä kirkosta. Tätä hän määritteli uskonnon määrittelystä käsin selvittäen välitysteologian pohjalta kristinuskon olemusta.

[468] Pirinen (1985 s. 247) on tässä toteamuksessa kiteyttänyt schaumanilaisen kansankirkon idean *kansankirkon ytimen painoarvon* tarkkailuun. *Sama ajatus liittyy tämän tutkimuksen dikotomisen sääntelymallin* käyttämiseen apuna kansankirkon ja sitä koskevien oikeusnormien tarkastelussa.

[469] Pirinen 1985 s. 248. Vrt. KLF (1863 s. 117) : " Dessa grundbestämningar, hwilka utgöra den evangeliska kyrkans wäsentliga kärna, finnas uttryckta i de nämnda bekännelseskrifterna tillsammantagna.."; Heilimo (1967 s. 14): "Näin ollen kirkkolain luonne kulttilakina korostuu useassa kohdin ehkä enemmän kuin olisi ollut suotavaa."; Halmesmaa 1978 s. 138: "- -selviä merkkejä

Pirinen on selvitellessään Schaumanin käsityksiä löytänyt kirkkolakiehdotuksesta myös kansalliskirkkoa laajemman yhteyden. Ecclesia universalis esiintyy perusteluissa.[470] Schauman ei Pirisen mukaan kirkkolakiehdotuksen perusteluissa juurikaan vetoa Raamattuun, mutta sitäkin useammin tunnustukseen.[471] Tärkeä on Pirisen havainto siitä, että Schauman pyrki rakentamaan kirkko-oikeuden systematiikkansa Augustanan (tunnustuksen), ei Raamatun, pohjalle. Tämä tapahtui niin, että uskovien yhteisöstä (CA 7) on suora linjaus sanan ja sakramenttien virkaan (CA 5) ja oikeaan kirkkojärjestykseen, johon kuuluu viran hoitajien kutsuminen (CA 14). Hallinto-oikeudellisesti erityistä mielenkiintoa herättävä on Pirisen huomautus kirkon hallintoa koskevasta osasta, ettei sen yhteydessä "esitetä ollenkaan raamatullisia eikä juuri tunnustukseen pohjautuvia, mutta kylläkin kirkon traditioon nojaavia perusteluja." Tämä viittaisi siihen, että Schauman olisi pitänyt kirkon hallintoa koskevia ratkaisuja puhtaasti tarkoituksenmukaisuuskysymyksinä.[472]

---

kirkkokurin murtumisesta". *Vuoden 1863 kirkkolakiehdotus määritteli opin, kultin ja kirkkokurin kirkon järjestysmuodon perusteiksi, voidaan näiden "kolmen pilarin" varaan nykyisen kirkon järjestysmuodon rakentamisen osoittautuvan jossakin määrin ongelmalliseksi.* Nykyään näistä pilareista vahvimmalta entiseen pohjaan nähden vaikuttaisi oikeastaan vain *kultti*; tosin jumalanpalvelusjärjestykseenkin on jossakin määrin ollut tehtävä muutoksia. Nykyiselle kansankirkoille tuottaa ajoittain vaikeuksia pitää oppia kirkon järjestysmuotoon, ainakaan keskeisesti, kuuluvana. Kirkkokuri on kirkkolaista siirretty vuoden 1993 reformissa kirkkojärjestyksen puolelle – kuitenkin ilman sisältöä; jäljellä on lähinnä vain otsake (Otsake: KJ 4 luku. Sielunhoito ja rippi; kirkkokuri; diakonia ja lähetystyö).

[470] KLF 1863, s. 114–115 ja Pirinen 1985 s. 247.

[471] Hänen väitöskirjassaan (1847 De constitutione regiminis ecclesiastici s. 23) ius divinumiin vedotaan siinä mielessä, että kirkon järjestysmuodon perusteet ovat sen mukaan *jumalalliseen säätämykseen perustuvat* toiminnot oppi, kultti ja kirkkokuri. (Kurs. tässä). Tällöin on kiinteä yhteys "jumalalliseen oikeuteen." Ks. myös Hultgren 1956 s. 8–9 ("Gudomlig och mänsklig rätt") ja Pirinen 1985 s. 248 .

[472] Juntunen (2000 s. 209) on todennut vielä pidemmälle edeten "luterilaisuudessa tavanomaiseksi käsitykseksi" sen, että kirkko-oikeuskin olisi pääasiassa tarkoituksenmukaisuuskysymys. Vrt. Träskmanin (1993 s. 25) viittaus Lutheriin:"Det vore bäst att den andliga rätten skulle utplånas i grund från den första till den sista bokstaven" ; Luther 1520 Saksan aatelistolle. Träskman-sitaatin mukaan kirkko-oikeus ei olisi ollut Lutherille edes tarkoituksenmukaisuuskysymys. Juntunen puolestaan on havainnut, että kirkko-oikeus olisi "tämän luterilaisen tavanomaisen käsityksen" mukaan osa kirkon "ulkonaista " hahmoa. Hän näkee eron luterilaisen kirkko-oikeusnäkemyksen ja kanonisen oikeuden välillä siinä, että luterilaisuudessa kirkko-oikeus on "yleensä ymmärretty enemmän adiafora-asioina". Kanonisessa oikeudessa taas olisi "painotettu enemmän kirkon teologisten ja oikeudellisten normien keskinäistä yhteyttä". Lutherin "kirkko-oikeusantipatia" voisi olla ymmärrettävissä kontekstistaan eli Lutherin ajan katolisen kirkon koko oikeudellisen elämän "kanonisointipyrkimyksistä" käsin. Ennemminkin voi olla, että protestanttisten kirkkojen kirkko-oikeudellisten paradoksien perimmäinen syy löytyy nimenomaan "kirkon teologisten normien (tai oppien) ja oikeudellisten normien keskinäisten suhteiden" huonosta käsittämisestä. Kirkko-oikeudellinen paradoksi on tällöin nimenomaan demokratiakäsitteen soveltaminen kirkon opillisiin asioihin kirkkoa koskevaa positiivista oikeutta synnytettäessä. Vrt. Juntunen (2000 s. 220): "Enemmistö voi erehtyä – kirkossakin". (Tosin vähemmistökään ei välttämättä ole aina oikeassa). Myös Träskman (1988 s. 55) on kiinnittänyt periaatteessa samaan problematiikkaan huomiota : " - - Men

Schauman liittyi Nordströmin käsitykseen siinä, ettei uskonpuhdistuksen periaatteiden mukaan kirkon ulkoisen järjestysmuodon tarvitse kaikissa kirkoissa olla samankaltainen. Schauman oli tosin kansalliskirkkonäkemyksen valtaama, vaikka tunsi Saksan maakirkkokäytännön.[473] Schauman piti kirkkolakia omaperäisenä verrattuna muuhun lainsäädäntöön siinä mielessä, että kirkkolakiin tuli kuulua vain sellaisia lakisäännöksiä, jotka koskevat kirkkoa ja joiden voidaan ajatella lähtevän kirkosta itsestään.[474] Schaumanille kirkon itsenäisyyden näkyvin tunnus oli kirkon oma laki, jonka kirkko itse säätää. Kirkon oma laki toteutuisi käytännössä niin, että asioista riippuen niiden käsittelyjärjestys olisi erilainen.[475]

Ensinnäkin kirkolle itselleen kuului Schaumanin mukaan oikeus päättää omista sisäisistä asioistaan (ius in sacra) täysin itsenäisesti valtiovallan puuttumatta tähän prosessiin ollenkaan. Tämä kirkon täydellinen yksinoikeus koski erityisesti oppia, jumalanpalvelusta ja kirkollisia kirjoja. Sen sijaan kirkon ulkonaista järjestystä koskevissa asioissa (ius circa sacra) eli varsinaista kirkkolakia koskevissa asioissa päätöksenteko kuului viime kädessä valtiovallan tehtäviin, mutta Schaumanin mukaan vain niin, että valtiovallalla oli oikeus joko hyväksyä tai hylätä kirkon tekemät esitykset (oikeastaan päätökset). Hallitsijan edustamalla valtiolla oli Schaumanin ajatusten mukaisessa järjestelmässä veto-oikeus (placet regium – hallitsijan suostumus) valvoa, ettei kirkon itselleen säätämä kirkkolaki sisällä mitään valtion etujen vastaista. Valtio ei voinut sen sijaan ius circa sacra, kirkon ulkonaista järjestystä koskevissa asioissa, muuttaa kirkon tekemiä

är kyrkorätten en teologisk disciplin, uppstår det ju ingen spänning mellan teologi och kyrkorätt. Det ena är en del av det andra. Endast om man behandlar kyrkorättsliga normer som en del av den positiva rättsordningen blir vår rubrik meningsfull. Man kan då tala om spänningen mellan tro och lära och å andra sidan rätt i luthersk tradition." (Allev. Träskmanin).

[473] Pirisen (1985 s. 248) mukaan kirkkolaki olisi siten kombinaatio uskosta, tunnustuksesta ja kansallistraditioista.

[474] *Ekskurssi:* Luonnollisesti tätä perusprinsiippiä pyrittiin noudattamaan ensimmäistä vuoden 1869 kirkkolakia säädettäessä. Tästä periaatteesta ei kuitenkaan voitu täysin pitää kiinni. Kun Schaumanin ajatus kirkolliskokouksen säätämästä kirkkolaista jäi toteutumatta, Pirisen (1985 s. 249) mukaan "meidän aikanamme tätä epäkohtaa pyritään korjaamaan niin, että erotetaan toisistaan kirkkolaki, jonka säätämiseen valtiovalta osallistuisi, ja kirkkojärjestys, joka olisi kirkon itsensä säätämä". Tällöin kuitenkin olisi Pirisen mukaan kiinnitettävä huomiota KLF 1863:n perusteluissa esitettyyn jakoon kirkon palvelutehtävän ja hallinnon välille. Pirisen mukaan vain kirkon palvelutehtävään sopii täysin periaate, että kirkkolaki on kokonaan sakramentaalista oikeutta. Sitä (sakramentaalista oikeutta) ei Pirisen mukaan ole kirkkolaki, vaan kirkkojärjestys. Pirinen pitää kirkkolakia (perustellusti) organisaatio-oikeutena ja osana julkista oikeutta. (Tätä ei siten Pirisen mukaan kirkkojärjestys olisi). Vuoden 1993 kirkkolakireformi ei siten ainakaan täysin ja puhdaslinjaisesti toteutunut Pirisen jaon mukaan. Kirkkolakiin jäi "sakramentaalista oikeutta" edustavia säännöksiä, tosin vain hienokseltaan (Mm. 4 ja 5 luvun säännöksissä) ja kirkkojärjestykseen tuli "organisaatio-oikeutta", koska KL 2:1 mukaan kirkon hallinnosta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä."Kirkosta itsestään lähtöisin olevat asiat" eivät olisikaan tulleet tämän mukaan kirkkolakiin (mikä oli Schaumanin perusnäkemys), vaan suurelta osin myös kirkkojärjestykseen, joka ei ole statukseltaan kirkkolaki, vaan siihen perustuva kirkon itsensä antama säädös.

[475] Pirisen (1985s. 105) mukaan Schauman johtaa kirkkojärjestyksen perusteet Raamatusta.

päätöksiä. Kysymys olisi siten vain ollut hallitsijan oikeudesta joko hyväksyä tai hylätä yleisen seurakuntakokouksen (kirkolliskokouksen) säätämä kirkkolaki sellaisenaan ilman oikeutta muuttaa sitä. [476] Kolmas asiaryhmä olivat kirkon suhdetta valtioon tai muihin uskontokuntiin koskevat asiat sekä ns. sekalaisasiat, jollaisiksi luokiteltiin avioliittoa, valaa, köyhäinhoitoa, kasvatusta ja uskonnonopetusta koskevat asiat. Ne kuuluivat valtion lainsäädännön piiriin, ja niistä kirkko Schaumanin mukaan sai vain antaa lausunnon. Neljännen asiaryhmän muodostivat sellaiset valtion säätämät lait, jotka tosin koskivat kirkkoa, mutta joiden ei katsottu kuuluvan kirkkolain alaan. Tällaisia olivat mm. papiston palkkausta, virkataloja, kirkollisverotusta tai väestökirjanpitoa koskevat yksityiskohtaiset säännökset.[477] Schaumanin ajattelumalliin kuului siten keskeisesti se, että kirkkolakiin tuli ottaa vain kirkkoa itseään koskevia säännöksiä. Lisäksi kirkko sai kirkolliskokouksen välityksellä antaa sen lainsäädäntövaltaan kuulumattomista asioista lausuntoja, tehdä aloitteita ja esittää toivomuksia kirkon ja valtion yhteiseen intressipiiriin kuuluvista asioista, joihin kuului kirkon suhde valtioon ja muihin maan uskontokuntiin sekä sekalaisasiat, joihin kuuluivat mm. avioliittoa, valaa ja uskonnonopetusta koskevat kysymykset.

Schaumanin käsityksen mukaan kirkko oli julkisoikeudellinen yhteisö, eikä yhdistys, koska kirkollinen lainsäädäntö perustui valtion antamiin lakeihin ja asetuksiin. Tätä kautta kirkko säilytti erityisasemansa, mutta ei olisi sidoksissa valtioon oleva valtionkirkko, vaan selkeästi siitä erillinen julkisyhteisö. Schaumanin ajattelussa ius circa sacra ja placet regium perustuivat historialliseen kehitykseen ja kussakin maassa vallitseviin oloihin. Hallitsijan tällaista oikeutta ei voinut Schaumanin mukaan perustella kirkon opilla, vaan kysymys oli ennemminkin tarkoituksenmukaisuuteen perustuvasta järjestelystä. Schaumanin perusprinsiippejä oli kirkon itsenäisyyden korostaminen. Siihen ei soveltunut ajatus siitä, että hallitsijan placet regiumin käyttäminen rajoittaisi kirkon toimintaa.[478]

---

[476] Tässä kohdin näkyy Schaumanin ehdotuksen ja toteutuneen vuoden 1869 kirkkolain merkittävin ero: Schauman olisi halunnut kirkolliskokouksesta myös kirkkolakia säätävän elimen. Kirkkolakiehdotus (1863 s. 104 Luku 25, § 6): " Allmänt kyrkomöte tillkommer att stifta, förändra och förklara kyrkolag, dock så att kyrkomötets beslut skall regeringens godkännande underställas - - " Schauman oli eriävässä mielipiteessään (s. 264) kuitenkin sitä mieltä, että kirkolliskokouksia tuli pitää komitean ehdottaman kymmenen vuoden sijasta kuuden vuoden välein. Tästä myös mm. Kansanaho 1976 s. 48.

[477] Mm. tässä kohdin Schaumanin luomaan kirkkolakijärjestelmään on katsottava tulleen itse järjestelmän toimivuuden kannalta hankala epäloogisuus riippumatta siitä, olisiko kirkkolakijärjestelmä ollut toteuttavissa hyväksyttyä laajempana kirkkolain alan osalta. Ius circa sacra -asiat kuuluivat kirkon ulkonaista järjestystä koskevina kirkkolain alaan, mutta siihen eivät tulleet kuulumaan mm. henkilökunnan palkkausta, virkataloja tai kirkollisverotusta koskevat säännökset, ainakaan yksiselitteisesti. Näitä kysymyksiä ovat käsitelleet mm. Heilimo 1958 ja Brotherus 1923.

[478] Ks. tästä Kansanaho 1976 s. 48. Myös Heilimo (1958 s. 126) päätyy kirkkolain alaa koskevassa selvityksessään johtopäätökseen, ettei "laajentavaksi tulkinnaksi voida katsoa sitä. että kirkko kaikkia omia asioitaan hoitaessaan pyytää kehittää ja säilyttää toimintaansa".

Schaumanin on katsottava hyväksyneen kristillisen valtion käsitteen, koska hänen mukaansa valtion tehtävänä oli suojella kirkkoa vahingoilta ja taata sille toimintamahdollisuudet.[479] Uskonpuhdistuksen jälkeen oli tosin päädytty periaatteessa näillä samoilla perusteilla valtiokirkollisuuteen, joka sitoi kirkon tiukkaan valtion holhoukseen.[480] Kansanahon Schauman-tulkinnan mukaan Schaumanilla oli oma näkemys kristillisestä valtioteoriasta, jonka mukaan valtion tehtävänä oleva ja suorittama kirkon suojelu tarkoitti mm. kirkon omaisuuden ja sisäisen olemuksen suojelemista vahingoilta.[481] Järjestelmään kuului Schaumanin ajattelun mukaan osana se, että kirkolla oli oikeus toimia yhteiskunnan ylläpitämissä laitoksissa (koulu, armeija, sairaala, vankila). Vaikkei valtio enää ollut varsinaisesti tunnustuksellinen, valtio takasi myös kirkollisen avioliiton solmimisen ja kirkollisten pyhäpäivien vieton. Kristillisen valtion käsitteeseen kuului laaja yhteistoiminta kirkon ja valtion kesken. Valtio ei tässä ajattelutavassa enää ollut valtaansa kirkkoon käyttävä valtio, vaan pääosin kirkon omista jäsenistä muodostunut yhteisö, joka hoiti sille kuuluvia tehtäviä ja loi edellytyksiä kirkolle toimia sen omissa tehtävissä.

4.2.3 Schaumanin komitean kirkkolakiehdotus (1863) ja sen käsittely

Schaumanin kirkkopoliittinen linja oli yleisesti tiedossa. Hän oli ollut laatimassa

---

[479] Träskman (1993 s. 29) kiinnittää huomiota siihen, että yleisen käsityksen mukaan Schaumanin lähtökohtana olisivat olleet liberalismi ja uskonnonvapaus. Vaikka Schauman "lähes liioitteluun saakka" korostikin kirkon itsenäisyyttä valtioon nähden ja oikeutta erota kirkosta, hän ei kuitenkaan hyväksynyt uskonnollisesti neutraalia valtiota. Träskman on tässä oikeassa, Schaumanin kirkkolaki säädettiin oikeauskoisesta kristilliseksi muuttuvaan valtioon, mutta neutraalia valtiota ei vielä ollut aivan lähinäköpiirissä – se edellytti uskonnonvapauslakia (1922).

[480] Vrt. tässä kohdin Brotheruksen (1923 s. 216) käsitykseen:"Yleisessä maailmankatsomuksessa tapahtunut muutos – ei suinkaan ainoastaan vieraantuminen uskonnosta tai vihamielisyys sitä vastaan, vaan ensi sijassa juuri totuudenkäsityksen muuttunut luonne – on täten riistänyt pohjan siltä vaatimukselta, että valtion omilla keinoillaan, jotka aina ovat ulkonaista laatua, olisi oikeana edistettävä määrättyä positiivista uskontoa. Kulttuurin maallistuminen ja muuttuneet totuudenarvot ovat niin sanoakseni valmistaneet maaperää tunnustuksettomalle valtiolle." Brotheruksen (s. 239) mukaan "ratkaiseva käänne valtion suhteessa uskontoon tapahtui maassamme v. 1919, jolloin uusi valtiosääntö vahvistettiin. Valtiota on sittemmin pidettävä tunnustuksettomana. Sitä edeltänyt kausi oli Brotheruksen mukaan "kristillisen valtion" kausi (v.1870–1918) ja sitäkin edeltävä kausi oli "oikeauskoisen valtion" kausi (uskonpuhdistuksesta vuoteen 1869). Tämän tutkimuksen tekijä on Brotheruksen ajattelumallin pohjalta tarkastellut tutkimuksessa kirkkolakijärjestelmää valtion luonteen muuttumisesta itsenäisyyden ajalla. Tällöin tärkeitä vaiheita ovat Brotheruksen mainitsema valtiosäännön vahvistaminen ja uskonnonvapauslain säätäminen v. 1922. Kuitenkin tasavallan historiassa myös yhteiskunnan muuttuminen on vaikuttanut uskonnollisiin oloihin moniarvoisuuden lisääntymisenä 1950-luvun hyvinvointivaltiosta lähtien modernissa oikeudessa. Ks. tästä tarkemmin jakso 3.3.1.

[481] Kansanaho 1976 s. 48–49.

yliopiston konsistorin lausuntoa Nordströmin kirkkolakiehdotuksesta.[482] Tosin Schaumaninkaan ajatukset eivät olleet aivan ainutkertaisia, vaan mm. Axel Fredrik Granfelt esitti vuonna 1848 samanlaisia saksalaiseen kirkko-oikeuteen perustuvia käsityksiä kuin Schauman. Granfeltin mukaan kirkollinen päätösvalta kuului kirkon yleissynodille (kirkolliskokous), hiippakuntasynodeille ja paikallissynodeille sekä toimeenpanovalta kirkolliselle ministeriölle, hiippakuntien konsistorille ja seurakuntien kirkkoneuvostolle.[483]

Schaumanin kirkkolakiehdotuksessaan tavoittelema hallinnollinen järjestelmä koostui erilaisista aineksista. Yhtenä ainesosana olivat ilman muuta aikakauden uudet kirkko-oikeudelliset näkemykset ulkomailta. Myös reformoidun kirkon katsomukset sekä kotimaisen herännäisyyden ja kirkollis-vapaamieliset suuntaukset ovat vaikuttaneet hallinnollista järjestelmää koskevan ehdotuksen sisältöön. Schauman pyrki soveltamaan uusia käsityksiä Suomen kirkon perinteiseen järjestysmuotoon yhdistämällä episkopaalisen aineksen synodiseen. Näin lopputulos oli synodisen ja episkopaalis-konsistoriaalisen aineksen yhdistelmä. Tämä tapahtui kirkolliskokouksen perustamisella ja piispan ja tuomiokapitulilaitoksen säilyttämisellä. Seurakuntahallinnon kohdalla pyrittiin noudattamaan samanlaisia suuntaviivoja. Tärkeimpänä Schaumanin uudistuksena on kuitenkin pidetty uskonnonvapauden saavuttamista siten, että kirkkolaki laadittiin yksinomaan evankelis-luterilaista kirkkoa varten. Tästä tuli sitten itsenäisen kansankirkon perustus.[484] Kirkkolakiehdotus jakaantui kuuteen osaan ja 25 lukuun ja pykäliä oli 460. Laki rakentui toiminnallisten funktioiden eli kirkon pyhien toimitusten ympärille. Ne edellyttivät kirkon virkaa ja virka seurakuntaa, joka muodosti kirkon.[485]

---

[482] Schaumanin myöhempi oma näkemys kirkkolakiehdotusta tehtäessä ja käsiteltäessä kirkkokuriasiassa oli kurinpidon asemesta kasvatuksen ja sielunhoidon merkityksen korostaminen. Mm. Kansanaho 1976 s. 51; vrt. Halmesmaa 1978 s. 31.

[483] Kansanahon (1976 s. 45) mielestä nämä Granfeltin ja Schaumanin näkemykset heijastelivat "lähinnä saksalaisen kirkko-oikeuden ja kirkkopolitiikan vaikutusta". Ne eivät olleet suinkaan Schaumanin keksintöä, vaan Ruotsissakin oli esitetty sen suuntaisia näkemyksiä. Göransson (1993 s. 37) kertoo kolmesta komiteasta vuosina 1824, 1869 ja 1890, jotka pyrkivät saamaan uudistuksia kirkkolakiin. Göransson (s. 43) kertoo myös 1800-luvun alussa herätetystä ehdotuksesta kirkon omasta edustuksesta valtiopäivien rinnalla. Asia tuli esille myös vuonna 1846 ehdotuksessa kirkkolaiksi. Vuonna 1863 perustettuun yleiseen kirkolliskokoukseen kuului 30 pappia ja 30 maallikkoa. Kuningas oli velvollinen kutsumaan sen koolle vähintään joka viides vuosi (RF 1809:ään lisäys). Kirkolliskokouksen suostumus vaadittiin kirkkolain säätämiseen, muuttamiseen tai kumoamiseen. Vallitsi kuitenkin epätietoisuus siitä, mitä kirkkolakiin ja papillisiin erioikeuksiin sisältyi.

[484] Kansanaho 1976 s. 49. Tosin kirkkolaissa tavoiteltua uskonnonvapautta ei voida pitää vielä "oikeana" uskonnonvapautena; se toteutui vasta vuoden 1922 uskonnonvapauslaissa.

[485] Kansanaho 1976 s. 50. Suomen kielinen lakiehdotuksen käännös kuvastaa Kansanahon mielestä ajan pietististä henkeä. Laki oli kirkkolaki, mutta käännöstekstin sana kirkko on käännetty seurakunnaksi.

Käytännössä Schaumanin laatiman vuoden 1863 kirkkolakiehdotuksen perusteluista on löydettävissä keskeisimpinä muutosprinsiippeinä seurakuntalaisten eli maallikoiden vaikuttamismahdollisuuksien laajentamispyrkimykset. Schaumanin kirkkolakiehdotuksen aikana oli papistolla säätyvaltiopäivillä tärkeä rooli. Papisto käytti myös keskeistä valtaa kirkossa. Maallikoilla oli valtaa valtiopäivillä, mutta ei kirkossa. Kirkkolakiehdotuksessa puolustellaan synodeja mm sillä, että tällaisia tärkeistä asioista ovat kirkon jäsenet kirkon asioissa pitäneet koko kirkon historian ajan. Sellaisia kokouksia erimielisyyttä koskeneissa asioissa on ollut jo toisella vuosisadalla. Näihin vanhimpiin kokouksiin (synodeihin) eivät ottaneet osaa ainoastaan papit, vaan myös maallikot KLF 1863 s. 214.[486]

Jo komiteassa eniten keskustelua aiheutti tunnustuspykälän sisältö. Schaumanin mukaan kirkko tunnustautui (vain) siihen *peruskäsitykseen* Jumalan sanasta, joka on lausuttu julki tunnustuskirjoissa.[487] Erityisesti Bergh vastusti komiteassa tätä epämääräistä käsitystä. Myös herännäispapisto ja monet muut tulivat samalle kannalle Berghin kanssa. Pykälän sanamuodoksi tuli C.G. von Essenin ehdottama.[488]

---

[486] Tiedossa on, että nämä kokoukset päättyivät, kun piispat alkoivat käyttää valtaa. Niinpä jo kolmannella vuosisadalla alettiin niiden sijasta pitää piispainkokouksia ("biskopliga konciler"). Tämä oli katolisen kirkon pappishierarkian vaikutusta. Ehdotuksessa perustellaan synodien tarpeellisuutta sillä, että uskonpuhdistuksen jälkeen niitä taas oli. Ehdotuksessa viitataan mm. Melanchtonin erääseen mietintöön vuodelta 1537, jossa tämä oli perustellut synodien tarpeellisuutta piispojen vallankäyttöä vastaan.

[487] KLF 1863:ssa tunnustuspykälä kuului:"Den uti Storfurstendömet Finland herrskande evangelisk-lutherska kyrkan bekänner den rena evangeliska läran, sådan som den, grundad i den Heliga Skrft, genom den oförändrade Augsburgiska Bekännelsen förklarad är och genom Upsala Kyrkomötets beslut af år 1593 antagen blifvit".

[488] Vuoden 1869 KL:n tunnustuspykäläksi tuli (Loimarannan 1921) mukaan: "Suomen evankelisluterilainen kirkko tunnustaa sitä kristillistä uskoa, joka, perustuen Jumalan pyhään sanaan, vanhan ja uuden testamentin profeetallisiin kirjoihin, on ilmilausuttu vanhimman kirkon kolmessa pääuskontunnustuksessa sekä muuttamattomassa Augsburgin tunnustuksessa ynnä muissa luterilaisen kirkon niin sanottuun sovintokirjaan otetuissa tunnustuskirjoissa, ja pitää tunnustuksen korkeimpana lakina sen näissä tunnustuskirjoissa selvästi lausutun järkähtämättömän totuuden, että Jumalan pyhä sana on ainoa ohje, jonka mukaan kaikkea oppia kirkossa on tutkittava ja arvosteltava".

Schaumanin käsityksen mukaan sisäinen kirkko-oikeus käsitti kirkon jäsenyyden ja toimintamuotoja. Kirkon hallintoa ja suhdetta valtioon hänen piti käsitellä julkaisematta jääneessä Handbok i Finlands kyrkorätt-kirjan toisessa osassa. Näistä käsityksistä on kuitenkin osa julkaistu hänen oppilaidensa tekemien muistiinpanojen pohjalta. De constitutione regiminis ecclesiastici-väitöskirjassaan vuodelta 1847 Schaumanin pääkysymys koski kirkon lakiasäätävää ja toimeenpanevaa valtaa. Schaumanin mielestä potestas legislativa ja potestas administrativa on erotettava toisistaan. Schaumanin väittämän mukaan Raamatun ja uskonpuhdistuksen periaatteiden mukaan lakien säätäminen eli päätösvalta kuuluu koko seurakunnalle (kirkolle). Seurakuntatasolla tämä olikin toiminut kirkonkokouksissa ja sen valitseman kirkkoherran kautta. Sen sijaan kirkolta oli puuttunut oma lakiasäätävä elin. Valtiopäiviä Schauman ei tunnustanut kirkon edustuslaitokseksi, vaikka esivallalle voi kuulua joitakin tehtäviä kirkollisessa lainsäädännössä. Toiminta-alat eivät olleet identtiset, vaikkakin niissä oli yhteistä ja vuorovaikutussuhdettakin edellyttävää. Toimeenpanovalta Schaumanin mukaan kuului hallitsijalle ja hänen asettamalleen valtion ja kirkon edustajista koostuvalle kollegiolle, mutta myös piispalle yksin ja yhdessä tuomiokapitulin kanssa. Schaumanin ajatukset eivät siten olleet uusia toimeenpanovallan suhteen, mutta kylläkin lainsäädäntövallan osalta.

Schauman piti valtion lainsäädäntöoikeutta kirkollisissa asioissa mahdollisena vain "historiallisilla ja positiivisesti valtio-oikeudellisilla perusteilla". Sen sijaan tällainen valtion puuttuminen kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön ei olisi Schaumanin mielestä ollut mahdollista "dogmaattisilla eikä yleisillä valtio-oikeudellisilla" perusteilla. Itse asiassa nämä käsitykset on kirjattu koko komitean mietintöön, mutta ne heijastelevat lakiehdotuksen laatijan tuntoja:

> *"Det kan wisserligen inte nekas, att staten, i följd af den utweckling förhållandena efter reformationen erhöllo i den lutheriska kyrkan, de facto kom och nu mera i många länder är i åtnjutande af en werklig lagstiftningsrätt i kyrkliga frågor, men aldrig kan statens rätt i detta afseende påstås wara grundat i detta rätta förhållandet mellan stat och kyrka, eller höra till begreppet af statshögheten, och den kan således enbart med historiska och positiivt statsrättsliga, men ej med dogmatiska eller allmänt statsrättsliga själ förswaras. I många lutherska länder i Tyskland har derföre staten i sednare tider också afsagt dig denna rätt och detta har äfwen skett med afseende å den lutherska kyrkan i Ungern, der statsstyrelsen bekänner sig till den katolska läran."*[489]

Tästä komitean perustelusta saattaisi tehdä useampiakin johtopäätöksiä. Schauman oli teologian professori ja piispa, joka kylläkin tunsi kirkko-oikeutta teologian lisäksi. Mietinnön perustelut valtion kirkolle säätämän lain perusteista

[489] KLF 1863 s. 134–135. Ks. myös Pirinen 1985 s. 256.

viittaavatkin Schaumanin käsitysten teologiapainotteisuuteen; dogmaattisilla syillä tällaisia valtion toimenpiteitä ei voitaisi perustella, mutta ei myöskään yleisillä valtio-oikeudellisilla perusteilla. Hän ei myöskään hyväksynyt sitä, että tämä lainsäätämisvalta perusteltaisiin kirkon ja valtion välisellä oikealla suhteella tai että sen perusteena olisi valtion herruus ("Statshögheten"). Historiallisilla ja positiivisesti valtio-oikeudellisilla perusteilla hänen (ja komitean) mukaansa sen sijaan valtion lainsäätämisoikeutta kirkkoon nähden voitaisiin puolustella.

Jäljelle jäävät komitean mielestä hyväksyttävät, historialliset ja positiivisesti valtio-oikeudelliset, perusteet voisivat olla reaalipoliitikkaakin. Hyväksyttävää näin käsitettynä olisi, mikä historiallisesti tai positiivisoikeudellisesti säädettynä on jouduttu ottamaan vastaan annettuna lakina. Schauman ei kuitenkaan ollut oikeusoppinut, valtiosääntöoikeudellisissa kysymyksissä komitean ehdotusten valtiosäännön vastaisuudesta on kirkkolakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä jopa näyttöä.[490] Vaikuttaisi myös siltä, ettei komitean valtio-oikeudellinen argumentaatiokaan ole ollut aivan johdonmukaista. Miksi positiivisesti valtio-oikeudelliset, mutta eivät yleiset valtio-oikeudelliset perusteet kävisi perusteluina? Juridisessa tarkastelussa olisi ennemminkin todennäköistä legitimaatiota lainsäätämisvallalle haettaessa perusteiden löytyminen enemmänkin yleisistä valtio-oikeudellisista perusteista kuin yksittäisestä säädöksestä tai jonkinlaiseen konkordaattiin viittaavista perusteista.

Komitean perustelut ovat sen ehdotusten mukaisia. Pyrkiessään löytämään perusteita valtion ulkopuolisen lainsäätäjän (kirkolliskokouksen) aseman legitimoimiseen kirkkolain säätämiseksi kirkkolakiehdotuksen laatija on nähnyt "historialliset syyt" ja "positiivisesti valtio-oikeudelliset perusteet" tarkoituksenmukaisesti kertakäyttöisempinä ja helpommin yksilöllisemmän lainsäädäntövallan delegoimisen perustelevina kuin sen, että valtion oikeutta säätää kirkolle lakia pyrittäisiin perustelemaan (mitä ei oikeastaan edes ole pyritty tekemään) pysyvämmillä valtio-oikeudellisilla periaatteilla tai opeilla, teologisista (dogmaattisista) perusteista puhumattakaan. Oli helpompi perustella valtion oikeutta säätää kirkkolakia (vain) historiallisin perustein tai muuten positiivisesti valtio-oikeudellisesti mahdolliseksi, kun päämääränä oli saavuttaa kirkolliskokoukselle lainsäätäjän asema. Se sopi tähän ratkaisumalliin. Näin voitiin helpommin perustella kirkon omaa lainsäädäntövaltaa tai valtion lainsäädäntövallan delegoimista. Valtion oikeuteen säätää kirkkolakia olisi sitä paitsi saavutettavissa helpommin muutos tai ainakin poikkeus, perusteen ollessa luonteeltaan poikkeuksellisempi.

---

[490] Ks. mm. Pirinen 1985 s. 236, 229. Kirkkolakivaliokunnassa oli esitetty tulkinta, jonka mukaan lainsäädäntövallan esittämistä kirkolliskokoukselle ei voitu perustuslain vastaisena esittää, koska säädyillä ei ollut sellaisessa aloiteoikeutta. Ks. myös Kansanaho 1976 s. 54. Grotenfelt viittasi vuoden 1866 tarkistuskomiteassa kirkkolakiehdotuksen vuoden 1772 hallitusmuodon vastaisuuteen.

Schaumanin lakiehdotuksen tärkeänä päämääränähän oli luoda kirkolle vapautta valtion määräämisvallasta.[491]

Schaumanin kirkkolakiehdotus ei sisältänyt ehdotusta kirkon keskusvirastosta. Hän oli kuitenkin opetustoiminnassaan katsonut, että sen muodostaisi kollegio, jonka synodi valitsisi. Pirinen on arvellut "tuomiokapitulien uudistuksen valossakin näyttävän ilmeiseltä, että juristeilla olisi siinä ollut huomattava osuus". Sen puheenjohtajaksi, Pirisen mukaan, Schauman tuskin ajatteli arkkipiispaa tai edes pappiakaan."[492] Suuri periaatteellinen merkitys vuoden 1869 kirkkolailla oli siinä, ettei se ollut enää kirkkolaki valtakunnan kirkollisiin oloihin, vaan vain laki Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa varten.[493] Kirkkolainsäädäntöä tulkittaessa perusongelmat ovat kirkon ja kirkko-oikeuden käsitteiden sisällössä.[494]

Schaumanin ehdotukset hyväksyttiin komiteassa pääosin, joissakin yksityiskohdissa poikettiin kuitenkin hänen käsityksistään.[495] Eniten komiteassa puhuttivat tunnustuspykälän sanamuoto ja ehdotukset kirkkokurin lieventämiseksi. Schauman pyrki kurinpidon sijasta korostamaan kasvatusta ja sielunhoitoa. Komiteamietinnöstä syntynyt keskustelu kosketti samoja aiheita kuin komiteankin pääpuheenaiheet, tunnustuspykälän sanamuotoa ja kirkkokuria. Lisäksi kirkolliskokous oli asia, joka synnytti mielipiteitä puolesta ja vastaan. Haluttiin toisaalta demokratiaa, mutta "maallikkojen osallistuminen kirkon päättävän elimen työhön, varsinkin kun se koski oppia ja jumalanpalvelusta, oli kyseenalaista, koska se oli lainaa reformoidusta kirkkojärjestyksestä". Schauman ei kuitenkaan ajatellut kirkolliskokousta kirkon opista päättävänä synodina ollenkaan. Kirkolliskokous käsittelisi vain kirkon ulkonaista järjestämistä koskevia asioita.[496] Ni-

---

[491] Kansanaho (1976 s. 48) viittaa Schaumanin käsitykseen siitä, että kirkon itsenäisyyden näkyvin tunnus on kirkon oma laki, sen itse säätämä. Ius in sacra on kirkolle itselleen kuuluva oikeus päättää omista asioistaan. Kirkon ulkonaista järjestystä ius circa sacra, päätösvalta kirkon ulkonaista järjestystä koskevissa asioissa oli viime kädessä valtion asia. Mutta tähänkin Schaumanin mukaan riitti jonkinlainen veto-oikeus, oikeus joko hyväksyä tai hylätä kirkon tekemät esitykset.

[492] Ideaaliratkaisu Schaumanin mielestä lienee ollut saksalaismallinen sekakonsistori, maallikoiden ja pappien yhteistoiminta liiallisen hierarkkisen vallankeskityksen välttämiseksi. Ks. esim. Pirinen 1985 s. 257.

[493] Tästä mm. Kansanaho 1976 s. 56 ja Träskman 1993 s. 33.

[494] Pirinen 1985 s. 246. Näihin Pirisen mainitsemiin ongelmallisiin käsitteisiin on vielä lisättävä ainakin käsitteet valtio, ainoastaan kirkon omat asiat, sekalaisasiat sekä mitä on ymmärrettävä kirkon järjestysmuodolla ja hallinnolla. Problemaattisena voidaan myös pitää kahden ongelmakäsitteen, kirkon ja valtion, välistä suhdetta.

[495] Kansanaho (1976 s. 51) kertoo, että Schauman pyrki noudattamaan komiteassa sovittuja suuntaviivoja, mutta piti kiinni uskonnonvapauden periaatteesta, ettei ketään pakotettaisi kirkon tunnustukseen tai osallistumaan kirkon pyhiin toimituksiin. Komitea ei kuitenkaan todellisen uskonnonvapauden linjauksissaan päässyt ainakaan edellisiä komiteoita pitemmälle, tosin kirkosta eroaminen tuli periaatteessa mahdolliseksi komitean työn tuloksena.

[496] Pirinen (1985 s. 133) on osoittanut Schaumanin tiedostaneen enemmistödemokratiasta aiheutuvan vaaran. Pirisen mukaan Schaumanin mukaan kirkon elämän tilanteet joskus vaativat edustuk-

menomaan papiston kannaksi valtiopäivillä muodostui kirkolliskokouksen osalta se, että kirkon olisi saatava oma edustuslaitos, jonka päätökset tulisi alistaa vain hallitsijan vahvistettaviksi. Vaadittiin kirkolle sisäistä vapautta ja erityisasemaa. Muiden säätyjen kanta lakia säätävästä kirkolliskokouksesta ei ollut yhtä ehdoton.[497]

Kirkkolain tarkistuskomitea asetettiin vuoden 1866 alussa ja sen työn pohjalta senaatti laati vuoden 1867 kirkkolakiehdotuksen. Kirkkolakiehdotuksen suhteen tosin oli ollut epäilyksiä sen perustuslain mukaisuudesta.[498] Senaatti poikkesi eräissä erimielisyyttä aiheuttaneissa kysymyksissä komitean ja tarkistuskomitean kannasta.[499] Valtiopäivillä 1867 asetettiin kirkkolakivaliokunta, joka ehdotti

---

sen ja enemmistön tietä ainoana, jolla voidaan päästä päämäärään. Pirisen mukaan Schauman *ei tarkoittanut* tällaisilla tilanteilla *oppikysymyksiä*, joita *synodi ei ollenkaan* käsittelisi. Ks. myös Kansanaho 1976, s. 52. KLF (1863 s. 104) ehdotuksen 6 §:n mukaan kirkolliskokouksen tehtävät liittyivät *ainoastaan kirkkolain säätämiseen, kirkollisten kirjojen hyväksymiseen, lausuntojen antamiseen eräissä asioissa (kirkon suhteet valtioon ja toisiin maassa toimiviin kristillisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin ja ns. sekalaisasioissa) sekä esitysten tekemiseen ja toivomusten esittämiseen hallitukselle. Lisäksi kirkolliskokous sai valita kirkkolain valmistelijat ja kirkollisia kirjojen ehdotusten laatijat. Seurakuntia ja papistoa oli ennen ehdotusten käsittelyä kirkolliskokouksessa kuultava.* Ks. myös mm. alav. 476 ja 336 sekä Pirinen 1985 s. 133.

[497] Kansanaho (1976 s. 53) mainitsee Helsingfors Dagbladetin artikkelisarjasta. Sen kirjoituksissa puolustettiin papiston ajamaa kirkon itsenäisyyttä, mutta Schaumanin käsitykseen kristillisestä valtioteoriasta ja uskonnonvapaudesta ei sopinut lehden väite, että kirkon itsenäisyyden seurauksena oli kirkon ja valtion ero. Tätä Kansanahon havaintoa Schaumanin kannasta kirkon itsenäiseen asemaan nähden on pidettävä merkittävänä ajatellen etenkin Ruotsissa tapahtunutta kirkkoreformia. Valtiosta täysin erillistä kirkkoa ei Schauman pitänyt välttämättä "ihanneitsenäisenä".

[498] Myös Ingman (1911 s. 25) toteaa *mm. hovioikeudenasessori Ad. Grotenfeltin v. 1866 tarkistuskomitean mietintöön liittämässä vastalauseessa* katsoneen *ehdotuksen olevan ristiriidassa voimassa olevan valtiosäännön kanssa*. Grotenfelt oli oikeassa huomauttaessaan, ettei kirkolliskokouksen valtaa ja sen päätösten vaikutusten olisi voitu kirkkolain säätämisellä ulottaa laajemmaksi kuin maan perustuslait sallivat. Ehdotuksen toteuttaminen laiksi olisi edellyttänyt samalla perustuslain muuttamista, mihin yritykseen ei sentään poliittista syistäkään uskallettu ryhtyä keisarin tiedossa olevasta yleisestä vapaamielisestä asenteesta uskontoon huolimatta. Ks. myös Pirinen 1985 s. 201. Myös Kansanaho (1954 s. 138–139) kertoo Grotelfeltin huomautuksesta, että vuoden 1772 hallitusmuodon mukaan oikeus kirkkolain säätämiseen, muuttamiseen ja selittämiseen kuuluu hallitsijalle ja säädyille ja näin oli ollut vuodesta 1527 (Västeråsin valtiopäivät). *Grotenfeltin käsitys oli, että voimassa olevan perustuslain mukaan kirkolliskokous voisi (vain) esittää toivomuksia ja antaa lausuntoja.* Pirisen (1985 s. 201) mukaan Grotenfeltillä oli perustuslakikomitean sihteerinä hallussaan "salaista tietoa", että *Ruotsissa kirkolliskokouksessa kaavailtu (ja v. 1866 toteutunut) "veto-oikeus" saattaisi tulla myös Suomessa kysymykseen.* Grotenfelt toteaa tarkistuskomitean mietintöön jättämässään eriävässä mielipiteessään lisäksi mm. : "Enligt min åsigt borde derföre kyrkomöte i sjelfa grundlagen få sig tillförsäkrad rättigheten att antaga eller förkasta hvarje föreslagen ändring eller förklaring, men intill dess en sådan rättighet blefve mötet medgifven, skulle detsamma endast ega att hos regenten framställa önskningar rörande kyrkliga frågor och att i de ärender, som till det samma af regenten öfverlämnas, afgifva utlåtande." (s. 60).

[499] Tunnustuspykälässä poikettiin Schaumanin muotoilusta. Peruskäsitys muuttui siten, että "kirkon tunnustus perustuu Jumalan sanaan ja on lausuttu julki tunnustuskirjoissa. Kirkolliskokoukselle esitys antoi vain oikeuden ehdottaa kirkkolakia, sen muuttamista ja selittämistä. Kirkolliskokous

kirkolliskokoukselle maallikkoenemmistöä ja vaalitavan muuttamista. Valiokuntakaan ei muuttanut esitystä kirkolliskokouksesta Schaumanin toivomalla tavalla.[500] Papiston toiveet kirkolliskokouksen kirkkolakia säätävästä luonteesta eivät toteutuneet Schaumanin käsityksen mukaisesti, koska muut säädyt, pappissäädyn lisäksi, eivät asettuneet sille kannalle. Kirkkolaista tuli kuitenkin valtion piirissä toimivan julkisyhteisön toimintaa sääntelevä laki.[501] Samaan aikaan kirkkolain tullessa voimaan koululaitos itsenäistyi kirkon holhouksesta ja kouluhallitus aloitti toimintansa.[502]

4.3 VUODEN 1869 KIRKKOLAKI JA SIINÄ LUODUN KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄN TARKASTELU, MYÖHEMMIN SEN MUKAAN SÄÄDETYT KIRKKOLAIT JA KIRKON MUUT OIKEUDELLISET NORMIT

Kulloinkin voimassa oleva kirkkolaki on säädetty vuoden 1869 kirkkolaissa luodun kirkkolakijärjestelmän mukaisesti. Vaikka vuoden 1869 kirkkolain ja positiivisen kirkkolain säännösten sanamuodot eivät enää sisällöltään täysin vastaa toisiaan, voimassa olevan vuoden 1993 kirkkolain 2 luvun 2 §:ssä ovat edelleen tunnistettavissa "alkuperäisen" vuoden 1869 kirkkolailla luodun kirkon lainsäädännöllisen autonomian peruspiirteet. Kirkolla on vuoden 1993 kirkko-

---

ei kuitenkaan senaatin esityksen mukaan säätänyt, vaan vain ehdotti kirkkolakia, jonka ehdotuksen keisari ja valtiosäädyt tutkivat ja hyväksyivät tai hylkäsivät.

[500] Schauman osasi kuitenkin myös taktikoida: Hän pyrki perustelemaan kirkolliskokouksen lainsäädäntöoikeutta sillä, että uuden valtiopäiväjärjestysmuutoksen mukaan valtiopäivämiehiksi kelpuutettiin kaikki kristityt, mutta kirkkolain säätämiseen saisivat osallistua vain evankelis-luterilaisen kirkon jäsenet. Tämä muodostuisi uskonnonvapauden lisääntyessä Schaumanin mukaan epäkohdaksi ja siksi pitäisi kirkolliskokouksen saada itse säätää kirkkolaki. Kansanaho 1976 s.55. Schaumaniin on henkilönä nähty liittyväksi eräitä luonteenpiirreongelmia. Pirinen kertoo mm. von Essenin pelänneen Schaumanin panevan esteitä hänen pyrkiessään tämän seuraajaksi käytännöllisen teologian professoriksi. Pirinen on todennut myös toisaalla:"Schaumanin liiallinen itseluottamus ja jääräpäisyys nähdään syyksi siihen ilmapiirin kiristymiseen, joka tuntui heti hänen tultuaan komiteaan ja kärjistyi lopussa ikäväksi välikohtaukseksi." Tapaus liittyy v. 1866 tarkistuskomitean työskentelyyn. Pirinen 1985 s. 202. Ks. myös Pirinen 1985 s. 216.

[501] Kansanaho (1976 s. 56) on löytänyt Hermansonilta osuvan luonnehdinnan kirkkolaista (mainitsematta kuitenkaan, missä yhteydessä Hermanson on tämän todennut): "Kirkkolaki säädettiin yleisestä laista voimassa olleen järjestyksen mukaisesti, mutta siitä tuli kirkollisen yhdyskunnan laki. Se koski vain evankelis-luterilaista kirkkoa, joka ei ollut enää valtion laitos, vaan valtion piirissä toimiva julkisoikeudellinen yhteisö. Se harjoitti julkista valtaa kirkon asioissa ja sen järjestysmuoto perustui kirkkolakiin (R. Hermanson)".

[502] Kansanaho (1976 s. 55) korostaa myös sitä, että (epätavalliseen aikaan kesken vuotta) 1.7.1870 voimaan tulleen kirkkolain kanssa samaan aikaan aloitti toimintansa myös kouluhallitus. Kirkko vapautui näin yhteiskunnallisista tehtävistä, kun "samoihin aikoihin luotiin kunnallislainsäädäntö ja kuntalaitos".

lain mukaan edelleenkin alkuperäisen järjestelmän mukaisesti yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on eduskunnan ja tasavallan presidentin tehtävä. Kirkolliskokouksella on myös oikeus tehdä esityksiä kirkkolain 20 luvun 7 §:n 2 momentin 6-kohdassa mainituista säädöksistä.[503]

4.3.1 Vuosien 1869, 1964 ja 1993 kirkkolait sekä vuoden 1993 kirkkojärjestys ja kirkon vaalijärjestys

Vuoden 1869 kirkkolaki

Vuoden 1863 kirkkolakiehdotus jakautui kuuteen osaan. Lukuja kirkkolaissa oli 25 ja pykäliä niissä yhteensä 460. Valtiopäivien hyväksymässä keisarin 9.12.1868 vahvistamassa ja 6.12.1869 julkaistussa ja vasta 1.7.1870 voimaan tulleessa vuoden 1869 (julkaisuvuoden mukaan) kirkkolaissa varsinaisia aineellisia säännöksiä sisältäneitä pykäliä oli sama määrä ja lisäksi § 461, joka oli voimaantulosäännös. Laki rakentui, kuten ehdotuskin, toiminnallisten funktioiden eli kirkon pyhien toimitusten merkityksen ja sisällön varaan. Nämä edellyttivät kirkon virkaa ja se puolestaan edellytti seurakuntaa, joista muodostui kirkko.[504] Keskeistä oli myös kirkon oman päätösvallan saavuttaminen kirkollisten kirjojen hyväksymisessä.

---

[503] Kirkkolain muutoksella 771/1996 on nyttemmin järjestelmän rationalisoinnin parantamiseksi kuitenkin tehty myös mahdolliseksi korjata lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Kirkolliskokouksen on kuitenkin ennen oikaisun tekemistä annettava lausunto.

[504] Tarkemmin KL 1869 jakautui sisällöltään seuraavasti (ks. myös v, 1869 KL:n ja v. 1964 KL:n sisältöjen vertailuliite): ensimmäisen osan (Yleinen osa) muodostivat luku 1 kirkon tunnustuksesta (1–2 §), luku 2 kirkon jäsenistä (3–6 §) ja luku 3 kirkon järjestysmuodosta (7–17 §). Toisessa osassa (Kirkon pyhät toimitukset) oli kymmenen lukua: luku 4 yhteisestä ja yksityisestä jumalanpalveluksesta (18–33 §), luku 5 kasteesta (34–42 §), luku 6 kristillisestä kasvatuksesta ja opetuksesta (43–53 §), luku 7 ripistä (54–58 §), luku 8 Herran ehtoollisesta (59–70 §), luku 9 avioliittoon vihkimyksestä (71–77 §), luku 10 lapsensynnyttäjän kirkonkäynnistä (78–79 §), luku 11 hautaamisesta ja ruumiinsiunaamisesta (80–88 §), luku 12 kristillisestä laupeudentoimesta ja yksityisestä sielunhoidosta (89–99 §) ja luku 13 kirkkokurista (100–105 §). Kolmannessa osassa (Kirkollisista viroista kirkon pyhiä toimituksia varten) oli kolme lukua: luku 14 pappisvirasta yleensä (106–142 §), luku 15 erinäisistä papinviroista seurakunnissa (velvollisuuksista 143–159 §, virkojen täyttämisestä 160–255 §, palkkauksesta 256–262 §), luku 16 kanttoreista, urkureista ja muista kirkonpalvelijoista (263–289 §). Neljännessä osassa (Kirkon omaisuudesta) oli vain yksi luku, luku 17 kirkon omaisuudesta (290–305 §). Viidennessä osassa (Miten kunkin kirkkokunnan tulee hoitaa kirkollisia asioitansa) oli kolme lukua: luku 18 kirkonkokouksesta (306–329 §), luku 19 kirkkoneuvostosta (330–347 §) ja luku 20 kirkonisännöitsijästä. Kuudennessa osassa (Kirkollishallituksesta) oli viisi lukua: luku 21 piispanvirasta (356–384 §), luku 22 tuomiokapitulista (385–427 §), luku 23 lääninrovastivirasta (428–436 §), luku 24 pappeinkokouksesta (437–449 §) ja luku 25 kirkolliskokouksesta (450–461 §).

Vuoden 1863 komitean ehdotus tuomiokapitulin kokoonpanosta ei toteutunut laissa komitean ehdottamassa muodossa niin, että tuomiokapitulissa olisi ollut kolme vakinaista asessoria (kaksi pappisasessoria ja yksi lainoppinut asessori), vaan valtiopäivien kirkkolakivaliokunnan tarkistetun ehdotuksen mukaan pappisasessorit tulivat valittaviksi kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja pysyvästä siviiliasessorin virasta tuli tuomiokapitulin sihteerin[505] virka.

Hakkila piti vuoden 1686 kirkkolakia yhteiskunnallisena lakina. Vuoden 1869 kirkkolakia hän luonnehti "kirkon omaksi laiksi, jolla kirkolle luotiin uusi järjestysmuoto ja vahvistettiin erityinen lainsäädäntöjärjestys kirkkolain säätämistä varten". Aikaisempi kirkkolaki käsitti "kaikki kirkollishallinnon puolet". Uusi tilanne syntyi Hakkilan mukaan siinä, että kun vuoden 1869 kirkkolaki ei näitä kaikkia puolia käsittänyt, oli siitä seurauksena "säännösten antaminen osaksi valtion lainsäädännöllä eli siis yhteiskunnallisella lailla, joka saattaa olla eduskuntalaki tai hallinnollinen asetus, osaksi kirkkolainsäädännöllä eli kirkon omalla kirkkolailla".[506] Erityisellä kirkkolainsäädännöllä järjestettävinä Hakkila piti "kaikkia niitä asioita, joita voidaan pitää kirkon omina asioina eli siis yksinomaan kirkkoa koskevina".[507]

Kirkkolakijärjestelmä syntyi vuoden 1869 kirkkolain säätämisellä. Tultuaan vahvistetuksi kirkkolaki määritteli itse alaansa kuuluvat asiat paitsi erityisellä säännöksellä kirkon oikeudesta ehdottaa lakia omista asioistansa (14 §) myös siten, että tähän ensimmäiseen Suomen evankelis-luterilaisen kirkon omaan kirkkolakiin sisällytetyksi tulleet säännökset faktisesti tulkitsivat sitä, miten kirkkolain säätämisen ala oli kirkkolakijärjestelmää luotaessa käsitetty.

Piispanen luonnehti vuoden 1869 kirkkolaissa seurakunnille tehtyä hallintojärjestelmää yksinkertaiseksi.[508] Tällöin luotu (seurakuntatasollakin) synodaali-

---

[505] Tuomiokapitulin sihteerillä oli "pysyväinen istunto- ja puhevalta tuomiokapitulissa". Tuomiokapitulin sihteerin virka muutettiin myöhemmin 1950-luvulla (152/1957) lainoppineen asessorin viraksi. Kollegion jäseneksi tuli siten tässä vaiheessa alkuperäisen v. 1863 ehdotuksen mukaisesti *päätösvaltaa käyttämään myös papistoon kuulumaton virkamies* (ellei hän juristitutkinnon suorittaneena lisäksi samalla ollut myös pappi, kuten myöhemmin eräissä tapauksissa on ollut). Nyttemmin näyttäisi kuitenkin Suomen kirkossa tältä osin olevan vallalla päinvastainen suuntaus kuin Ruotsissa: Hiippakuntajuristit on siellä nähty tärkeäksi saada kollegion jäsenyyteen, kun taas meillä on nähty ongelmaa maallikkovirkamiehen jäsenyydessä.

[506] Hakkila (1939 s. 320) jakaa asiat, jotka järjestetään valtion lainsäädännöllä neljään ryhmään: 1) ev.lut.kirkon suhde valtioon, 2) ev.lut. kirkon suhde muihin Suomessa oleviin uskontokuntiin, 3) ns. sekalaisasiat (avioliittoa, valaa, köyhäinhoitoa sekä uskonnonopetusta ja koulukasvatusta koskevat asiat), 4) kansalaisten verovelvollisuus ja suoritukset kirkollisiin tarkoituksiin. Juntunen 1985, s. 78 on tehnyt saman nelijaon, mutta määrittelee kohdan 4 tarkemmin asioiksi, jotka koskevat kirkollisverotusta ja kirkon palveluksessa olevien palkkaa, eläkkeitä tai muita taloudellisia etuja koskevat asiat.

[507] Hakkila 1939 s. 320.

[508] Piispanen (1966 s. 11): "Seurakunnan päätäntävalta kuului kirkonkokoukselle ja asioiden valmistelu ja täytäntöönpano kirkkoneuvostolle. Näiden molempien puheenjohtajana oli kirkkoherra.

nen perusratkaisu muodostaa vieläkin seurakuntahallinnon rungon. Mm. kirkkovaltuuston ja seurakuntayhtymien sekä kirkkoherran puheenjohtaja-aseman osalta aika on vaatinut hallintojärjestelmään tarkistuksia, mutta vuoden 1869 kirkkolain periaate synodeista, kirkolliskokouksesta ja "seurakuntasynodista" on säilynyt tärkeänä hallinnon rakenneperiaaatteena.

Vuoden 1869 kirkkolain materiaalisesta sisällöstä on laadittu liitteeksi 3 sisällysluetteloyhteenveto lain sisältämistä säännöksistä. Kirkkolaki muodosti ainoan säädöstason, jota voitiin käyttää "ainoastaan kirkon omia asioita" koskevaan sääntelyyn.[509] Varsinainen pakottava tarve kirkkolain jakamisesta useammaksi säädökseksi syntyi vasta myöhemmin.[510]

Vuoden 1964 kirkkolaki

Vuoden 1964 kirkkolain sisältö vastasi pitkälti vuoden 1869 kirkkolakia siihen tehtyine muutoksineen.[511] Lain uudistamisen tarpeet olivat lähinnä lain käyttämiseen liittyviä. Vuoden 1964 kirkkolakiuudistusta on luonnehdittu lähinnä vuoden 1869 kirkkolain nykyaikaistamiseksi. Vajaassa vuosisadassa oli kirkkolakiin tehty sen aineelliseen sisältöön monia muutoksia, joiden lukeminen ja tulkinta oli käytännössä muodostunut hankalaksi.[512] Schaumanin aikana luotu kirkkolakijärjestelmä ja itse lain sisällön perusperiaatteet kuitenkin säilyivät vuoden 1964 kirkkolakireformissa suureksi osaksi ennallaan. Vuoden 1869 kirkkolain ensimmäisten vuosikymmenien aikana kirkkolakikäsite oli vakiintunut ja nimenomaan kirkkolakijärjestelmää koskevat säännökset siirrettiin vuoden 1964 kirkkolakiin lähes sellaisenaan. Vaikka kirkkolaki näin uudistettiin, oli siihen heti tehtävä muutoksia.[513] Kirkkolain säännöksiin tehdyt lukuisat muutokset en-

---

Omaisuuden hoidosta huolehti kirkonisäntä." Vielä vuoden 1964 kirkkolainkin 310 §:n mukaan kirkkoherra toimi kirkkovaltuuston puheenjohtajana. Kirkkolakia muutettiin 1970-luvulla (633/1975) mm. siten, että KL 291 §:n mukaan kirkkovaltuuston tuli kunkin vuoden ensimmäisessä kokouksessa *valita keskuudestaan* puheenjohtaja.

[509] Asetuksia on kylläkin voitu käyttää kirkollisissa laeissa säädetyistä asioista tarkemmin säädettäessä.

[510] Kirkkolain jakaminen oli tosin tavallaan ollut esillä jo vuodesta 1854. Ks. esim. Heilimo 1958 s. 53, Juntunen 1985 s. 80 alav. 3.

[511] Heilimo 1967 s. 10. Vuoden 1869 kirkkolain käyttäminen oli osoittautunut hankalaksi siihen tehdyistä monista muutoksista johtuen.

[512] Heilimo 1967 s. 10: "Asiallisesti ei näin voimaan astunut kirkkolaki (1964) ole uusi, koska se sisältönsä puolesta ei paljoakaan muuttanut vuoden 1869 kirkkolakia siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen." Heilimo kuitenkin toteaa vuoden 1964 kirkkolain muodollisesti olevan huomattavasti parempi kuin entinen.

[513] Träskman (1993 s. 35) luonnehtii vuoden 1964 kirkkolakireformia seuraavasti: "Formellt gällde den Schaumanska lagen till ingången av år 1965, då en nykodifiering av 23.12.1964 (635/64) trädde i kraft. Trots att lagen bereddes av två kommittéer sedan 1953 innehöll den ingenting principiellt nytt. Bristerna var så uppenbara, att samma kyrkomöte som godkänt lagen 1963 tillsatte nya beredningsorgan för det fortsätta lagstiftningsarbetet." Ks myös Kansanaho 1976

nen vuoden 1964 kirkkolakia Yrjö Loimarannan (1920) ja O.K. Heliövaaran (1945) kirkkolakiteoksista kirkkolakijärjestelmän alusta vuodesta 1869 aina 7.7.1944 saakka poimittujen tietojen mukaan on koottu tutkimuksen liitteeksi 2a, jossa on myös ajanjaksona 7.7.1944 – 31.12.1963 tehdyt kirkkolain muutokset kirjattu pääosin P.P.Piispanen – Mauno Saloheimon toimittaman kirkon lakikirjan (1954) tietojen mukaan täydentäen niitä loppujakson osalta asetuskokoelmatiedoin.[514] Liitteessä 2b ovat tiedot vuosilta 1964–1993 ja liitteessä 2c sen jälkeen tulleet kirkkolain muutokset. Nämä ovat samalla empiiristä aineistoa kirkkolakijärjestelmän toiminnasta vuosina 1869–2001. Kun tehtyjä säännösmuutoksia tarkastellaan tarkemmin selviävät asiaryhmät, joissa muutospaineita säännösten muuttamiseksi on ollut eniten. Näistä keskeisimpiä säännösmuutosten kohteita ovat vuoden 1869 kirkkolaista vuoden 1964 kirkkolakiin siirryttäessä olleet etenkin pappisvirkaa ja papin virkaa, mutta myös muita virkoja koskevat säännökset. Muiden kirkkolain säännösten osalle muutoksia on tullut joko tasaisemmin tai hyvin vähän. Kirkon keskushallinnon perustamisesta 1940-luvun puolivälissä on seurannut tarve eräisiin uusiin säännöksiin. Vuodesta 1869 vuoteen 1965 tehtyjen kirkkolakimuutosten yhteenvedosta, vaikka niistä ei jokaisen pykäläsisällön yksityiskohtien muuttaminen suoraan näykään, voidaan kuitenkin todeta vuoden 1869 kirkkolain mukaisen oikeusjärjestelmän osoittaneen staattisuutta ja myös tarvittaessa dynaamisuutta. Ajanjaksona on jouduttu tekemään lukuisia pykälätarkistuksia, mutta säännösmuutokset ovat myös hyvin sopineet kirkkolakijärjestelmän raameihin.

Siirryttäessä vuoden 1869 kirkkolaista hyvinvointivaltion kirkkolakiin voidaan todeta kahden kirkkolain välillä vajaan sadan vuoden aikana tehtyjen säännösmuutosten tulleen lainsäädännöllisesti siirretyiksi suurelta osin vuoden 1964 kirkkolakiin. Vuoden 1964 kirkkolaki muistuttaa Schaumanin kirkkolakia sisältönsä systematiikalta, mutta poikkeaa siitä kuitenkin joidenkin yksityiskohtien osalta. Tutkimuksen liitteeksi 3 on otettu molempien lakien sisällysluettelot vuosien 1869 ja 1964 kirkkolakien rakenteiden ja sisältöjen vertailuliitteeksi.

---

s. 222–236. Paineet kirkkolain muutoksiin olivatkin uudesta kirkkolaista huolimatta suuret. Jo 1970-luvulla jouduttiin muuttamaan merkittävästi kirkon hallintoa. Mm. kirkolliskokous, laajennettu piispainkokous, kirkkohallitus, piispainkokous sekä seurakunta- ja seurakuntayhtymähallinto olivat lain säännösten muutosten kohteina.

[514] Tiedot ovat tältä osin Loimarannan ja Heliövaaran kirjojen toimittamistavasta johtuen joissakin kohdin epätarkkoja muutosten merkitsemisessä. Yhteenvedosta saa kuitenkin käsityksen kirkkolakimuutosten tekemisen intensiteetistä, määristä ja kohdistumisesta erilaisiin säännöksiin vuosina 1869–1944. *Liitteissä 3–5* on vertailut vuosien 1869, 1964 ja 1993 kirkkolakien sekä vielä vuoden 1993 kirkkolain ja kirkkojärjestyksen sisältöjen kesken. Aineisto pyrkii empiirisesti selvittämään kirkkolakijärjestelmän toimivuutta/muutoshektisyyttä sekä muutosten kohdentumista.

Vuoden 1993 kirkkolaki, kirkkojärjestys ja kirkon vaalijärjestys

Vuoden 1964 kirkkolain (635/1964) 548 §:ää jaettiin voimassa olevassa vuoden 1993 kirkkolaissa (1054/1993) lakiin jätettyihin noin 180 §:ään sekä yksinomaan kirkolliskokouksen hyväksymiin kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen. Vuoden 1964 kirkkolain korvanneisiin kolmeen säädökseen tuli säännöksiä yhteensä suurin piirtein kumoutunutta kirkkolakia vastaava säännösten määrä.

Myös voimassa olevan suppemman kirkkolain sisältöön ovat vaikuttaneet vuoden 1869 kirkkolain periaatteet sekä siitä käytännössä tämän jälkeen saadut kokemukset. Jaksossa 4.3.3 on tarkasteltu laajemmin erikseen vaikeasti määriteltävissä ollutta kirkkolain alaa, koska voimassa olevan vuoden 1993 kirkkolain perussisältö ja lain luonne sekä sen tulkinta sen alasta juontavat alkunsa jo vuoden 1869 kirkkolaista.[515]

Kirkon taholla jo laajennetun piispainkokouksen asettama komitea (Kirkko ja valtio 1970) ehdotti, että kirkkolain ja yleisen lain välistä rajaa täsmennettäisiin ottamalla kirkkolakiin ainoastaan kirkon järjestysmuotoa koskevat säännökset, jotka hallitusmuodon mukaan siihen kuuluvat.[516] Edelleen komitea ehdotti, että niistä kirkon taloutta koskevista asioista, jotka eivät liity kirkon ja valtion välisiin suhteisiin, annettaisiin perussäännökset kirkkolaissa ja kirkon elimet saisivat oikeuden määrätä alempiasteisin määräyksin asioista, joista säädetään kirkkolaissa.[517] Komitean ehdotus olisi toteutuessaan ilmeisesti muuttanut kirkkolain luonnetta enemmän kirkon järjestysmuotolaiksi.[518] Komitea on ilmeisesti johtuen kirkkolain alan suppeudesta (kirkon taloutta koskevien säännösten jäädessä kirkkolain alan ulkopuolelle) pyrkinyt perustellusti korjaamaan tilannetta. Ratkaisumallina ovat olleet säädösmuotoon ja -tasoon vaikuttavat muutosehdotukset.

Kirkkolain jakaminen kirkkolakiin sekä kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen nähtiin kirkon ja valtiovallan taholla suunnilleen samanaikaisesti ajankohtaiseksi. Kirkolliskokouksen asetettua marraskuussa 1963 komitean sel-

---

[515] Tässä kohdin on viitattava vuoden 1869 kirkkolaista sen ensimmäisinä vuosikymmeninä käytyyn keskusteluun, voidaanko kirkkolailla ylipäätänsä ymmärtää muuta kuin vuoden 1869 kirkkolakia ja sitäkin sen aineellisessa merkityksessä.

[516] Komitea (1970 s. 21) ehdotti myös kirkon omaa lainsäädäntöä kehitettäväksi siten, että sen piiriin tulisivat kuulumaan kirkkolain ulkopuolelle jäävät kirkon omat asiat sekä että kirkon valtuuksia antaa täytäntöönpano- ja soveltamismääräyksiä kirkkolaissa säädetyistä asioista laajennettaisiin. Vielä komitea ehdotti, että VJ 61 § kumottaisiin (kaikki kansanedustajat saisivat osallistua kirkkolain säätämiseen), mikä sittemmin toteutuikin. Itse asiassa *kirkkolain jakamisen ajatus ei ole ollenkaan uusi*, vaan *Schaumankin* ottaessaan kirkkolakiehdotuksen laatimisen tehtäväkseen kirkkolakikomitean istunnossa Turussa *1854*, oli suunnitelmana laatia *kirkolle kaksi lakikokoelmaa: varsinainen kirkkolaki ja kirkkojärjestys*. Piti vielä lisäksi tehdä jonkinlainen kokoelma yhteiskunnallisista laeista, joita papisto joutui soveltamaan työssään. Heilimo 1958 s. 53–54. Ks. myös alav. 510.

[517] Ks. myös UKom 1988 I kirja s. 3.

[518] Ks. tästä myös jaksot 3.3.2, 6.2 ja 7.2.

vittämään kirkkolain jakamista pyydettiin asiassa professori Veli Merikoskelta lausunto.[519] Merikosken mukaan kirkkolain säännöksillä on järjestetty sen menettelyn perusteet, joita on noudatettava saatettaessa voimaan HM:n ja VJ:n käyttämän kirkkolain käsitteen alaan kuuluvia säännöksiä. Merikoski ehdotti kokonaan uuden säädösmuodon luomista johtuen kirkkolain käsitteen epämääräisyydestä ja lainsäädäntövallan delegointia koskevasta epävarmuudesta.

Tällainen säädös olisi ollut kirkkoasetus, jonka tasavallan presidentti olisi antanut kirkon hallintoelimen esityksestä. Tällä järjestelyllä olisi Merikosken mukaan saavutettu tavoiteltuja joustavuusetuja ja kirkko olisi säilyttänyt järjestelyllä entisen lainsäädännöllisen valtansa varsinaista kirkkolakia vastaavassa laajuudessa. Merikoski piti myös etuna, että kirkkoasetuksella olisi vältetty Kauko Sipposen väitöskirjassa esiintulleet ongelmakohdat lainsäädäntövallan delegoinnissa.[520] Selvää myös olisi Merikosken mukaan ollut, että asetusten oikeudellinen vaikutusvoimaisuus olisi ulottunut laajalle. Kirkkoasetus olisi ollut selkeästi valtiollista lainsäädäntöä, joskin kirkkolakiin nähden erilaista. Kirkkolain jakamisen valmistelussa vahvistui kuitenkin käsitys kirkon itsenäisyyden lisääntymisestä paremmin kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen kuin kirkkoasetuksen kautta.

Kirkkolakia jaettaessa vuoden 1994 alusta kirkkolakiin, sekä kirkolliskokouksen itsensä hyväksymiin kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen, oli pyrkimyksenä osaltaan selventää vuoden 1869 kirkkolain säätämisen taustalla ollutta lähtökohtaa kirkosta itsestänsä lähtöisin olevien asioiden kuulumisesta kirkkolakiin.[521] Voipio on kirjoituksessaan pohtinut kirkkoa koskeviin erilaisiin normeihin liittyviä ongelmia käsitellessään kirkkoa koskevia oikeusnormeja ja säädöshierarkkisia suhteita.[522] Hän on todennut siinä yhteydessä, ettei kirkkolain jakoa ensimmäisen kerran tehtäessä (vuonna 1993) ole syytä tulkita supistavasti järjestysmuodon ja hallinnon käsitteitä.[523] Tästä hän on päätynyt suosittelemaan melko laaja-alaista sääntelemistä kirkkolakiin. Tämä Voipion esittämä näkökanta on ymmärrettävä. Kirkkolain jakaminen oli tullut jo käytännöllisistä syistä välttämättömäksi. Laajan säädöksen perkaaminen kolmeksi eri säädökseksi oli jo lakiteknisenä työnä vaativa. Kirkkolain jakamisessa jäi kuitenkin ratkaisua

---

[519] Merikoski 1966 s. 5–19. Merikoski viittasi Kairaankin.

[520] Sipponen 1965 s. 488. Ks. myös UKom 1988 I kirja s. 6.

[521] Kirkkolain jakamisen vaikeudesta, ks. Voipio 1989 s. 134–135. Käytännössä vuoden 1964 kirkkolakia korvaamine kolmella säädöksellä osoittautui vaikeaksi tehtäväksi, kun olisi pitänyt typistää radikaalisti kirkkolakia. Epävarmoissa kohdissa oli siten turvallisempaa jättää asiaryhmä kirkkolakiin tai sijoittaa se jaettuna molempiin, kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen. Jossakin määrin ristiriitaista kuitenkin on se, että "kirkosta lähtöisin olevat asiat" olivat Schaumanin mukaan nimenomaan kirkkolain alaan kuuluvia.

[522] Voipio 1989 s. 134–135.

[523] Vrt. KJKom 1979 s. 34 hallinnon käsitteen määrittelyyn.

vaille eräitä merkittäviä kysymyksiä. Näin ollen argumentaation kannalta Voipion perusteluihin voidaan suhtautua kriittisesti. Argumentointia hallinnon ja järjestysmuodon käsitteiden supistavan tulkinnan tarkoituksenmukaisuudesta kirkkolain ensimmäisen jakamisen yhteydessä ei voida pitää aivan vakuuttavana.[524]

Kun kirkkojärjestyskomitean käsitemäärittelyjä kirkon järjestyksen (konstituution), kirkon järjestysmuodon ja kirkon hallinnon käsitteiden osalta voidaan pitää ainakin jossakin määrin epäselvinä, on kirkkolain jakamisessa lähdetty tältä epäselvältä pohjalta. Seurauksena on ollut "uusimuotoinen kirkko-oikeudellinen trialismi",[525] jossa kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsittänyt positiivinen kirkkolaki hajautettiin kolmeen osaan: kirkkolakiin sekä kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen. Tässä yhteydessä olisi pitänyt tapahtunutta perusteellisemmin selvittää kirkon järjestysmuotokomitean mietinnön jälkeisessä tilanteessa koko kirkkolainsäädännön perustalle keskeisten käsitteiden sisällöt.

Eräs sellainen selvitettävä asia olisi ollut yleisen lainsäädännön laajentumispyrkimys kirkkolain soveltamisalalle. Ainakin uusien yleisellä lainsäädännöllä ratkaistujen kysymysten seurauksena on tullut soveltamisalaan liittyviä ongelmia kirkkolain kannalta. Tässä on jouduttu vanhan kirkkolain alaa koskevan ongelmakysymyksen eteen ikään kuin takaoven kautta. Kirkkolain jakamisen yhteydessä tosin luotiin lainsäädännöllinen instrumentti, jonka avulla tilannetta pyrittiin selkeyttämään kirkkolain ja yleisen lain keskinäisen soveltamisen osalta. Tämä tapahtui muutamien kirkkolain 25 lukuun otettujen viittaussäännösten avulla. Kirkkolakijärjestelmän kannalta tämä menettely on mielekäs. Se korostaa kirkon omista asioista säätämisessä kirkkolain alaa. Omaksuttu lainsäädäntötekniikka muodostuu kuitenkin kirkkolakijärjestelmän kannalta ongelmaksi, jos sen merkittävästi laajentuessa seuraisi käytännössä sovellettavan normiston siirtyminen viittaussäännöksin kokonaan tai suurimmaksi osaksi kirkkolain ulkopuolelle.

Toinen kysymys kirkkolain jakamisessa oli sen merkitys itse kirkkolakijärjestelmän kannalta. Voidaan tietenkin huomauttaa, että tältä osin kysymys on lähinnä formaalinen. Jos kirkkolain säännösdelegointia koskevat normit ovat oikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, ei *muodolliselta* kannalta näyttäisi olevan merkitystä, missä hierarkkisessa säädöstasossa kirkon omista asioista on säädetty. Tällöin voitaisiin periaatteena pitää sitä, onko kirkon omia asioita koskevan normin sisällöltään katsottava olevan kirkon itsensä disponoitavissa. Kirkkolakiin perustuvien[526] kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen sisällöt ovat kirkolliskokouksen yksinomaisesti päätettävissä, joten kirkkolakijärjestelmän

---

[524] Vrt. kirkkolain alan määräytymisargumentointi sen perusteella, mitä säännöksiä Schaumanin kirkkolakiin sisällytettiin.
[525] Vrt. Pirinen 1985 s. 285 ja Leino 2000b s. 155, 164.
[526] KL 2:1 ja 2:3.

eräs keskeinen kriteeri siitä, että kirkon omia asioita ovat sellaiset, jotka ovat kirkosta lähtöisin, on vuoden 1993 kirkkolakireformissa saanut uuden sisällön. Sinänsä kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen sisällytettäviksi päätetyt normit voisivat olla myös muualta kuin kirkosta lähtöisin olevia, mikään ei muodollisesti järjestelmässä sitä estäisi. Itse kirkkolakijärjestelmän perusteissa tämä käsite kuitenkin tarkoitti kirkon omasta olemuksesta ja sen toiminnan tarpeista nousevaa asiaa, jota koskevasta säännöksestä kirkon täytyisi itse voida päättää kirkkolaissa.

Kun kirkkolakijärjestelmä alunperin tarkoitti säädettäviksi kaikki kirkkoa koskevat omat asiat yhteiskunnan säätämällä erityisellä kirkkolailla, on kirkkolain jakamisessa tätä järjestelmää muodollisesti muutettu. Kirkon järjestysmuotoa ja kirkon hallintoa koskevat normit eivät enää olekaan yksinomaisesti erityisessä lainsäädäntömenettelyssä syntyvässä kirkkolaissa, vaan myös muissa, tosin kirkkolakiin perustuvissa (tai ainakin niiden tulisi olla siihen perustuvissa) säädöksissä.

Kysymys siitä, *missä* säädöshierarkiassa *normi sijaitsee*, ei kuitenkaan ole yhdentekevä. Tästä esimerkiksi käy Ruotsin kirkon uusi kirkkolainsäädännöllinen tilanne ja Ruotsin kirkon kirkkojärjestyksen problemaattinen säädösstatus. Kirkkolakijärjestelmän kannalta on tärkeä kysymys myös kirkon omien säädösten kirkkolain ja muun lainsäädännön mukaisuuden varmistamisjärjestelmän puutteellisuudesta, johon mm. Voipio on viitannut.[527] Vielä kirkkolain jakamiseen liittyviä ongelmia ovat olleet kirkon järjestyksen (konstituution), kirkon järjestysmuodon, kirkkojärjestyksen ja kirkon hallinnon käsitteiden saamat positiivisoikeudelliset sisällöt ja niiden osalta tehdyt ratkaisut. Tätä asiaa on käsitelty tutkimuksessa muualla erikseen.[528]

Kirkkolain uudistamiskomitea ei siten päätynyt esittämään kirkkolain jakamista Merikosken lausunnon mukaisesti kirkkolakiin ja kirkkoasetukseen, vaan kirkkolakiin sekä kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen.[529]

Komitean puheenjohtaja Johannes Leivonen esitteli syksyllä 1988 valmistuneen kirkkolakiehdotuksen vaikutuksia kirkon ja valtion välisiin suhteisiin, erityisesti kirkollisia asioita koskevien säädösten antamiseen, kirkon hallintoon ja

---

[527] Voipio 1989 s.130–135.

[528] Ks. mm. jakso 3.3.2.

[529] Voipio (1989 s. 133) toteaa mm. lainsäätäjän saavan valita, annetaanko alempien oikeusohjeiden asettamisvalta säädösvaltaa delegoimalla vai ylläpitämällä yksityisautonomista vapautta. Voipion mukaan "KJKom:n käyttämä esitystapa ei siis ole varsinaisesti virheellinen". Voipio toteaakin, että "julkisoikeudellisille yhteisöille annetaan säädösvaltaa delegoimalla sitä erilaisilla valtuutuslausekkeilla eikä oikeudelliselta kannalta ole mitään syytä peitellä sitä, että näin tapahtuu myös kirkko-oikeudessa". Voipio korostaa myös sen seikan merkityksellisyyttä, väitetäänkö KJ:n perustuvan kirkon ensisijaiseen tai alkuperäiseen toimivaltaan, koska KJ:ssä on myös sellaisia säännöksiä, jotka koskevat myös muita kuin kirkon jäseniä (hautaoikeutta, toimitukset, kirkosta eronneeseen viranhaltijaan kohdistettavat kurinpitosäännökset).

kirkollisia asioita koskevaan lainkäyttöön.[530] Leivonen jakoi kirkkoa koskevat säädökset kolmeen eri ryhmään riippuen kirkon ja/tai valtion osallistumisesta niiden säätämiseen. Säädösdiskurssi muodostui Leivosen ryhmittelyn pohjalta seuraavaksi:

- kirkkolaki (kirkon ja valtion yhdessä säätämä laki);
- kirkon sisäiset säädökset (valtio ei osallistu niiden säätämiseen); ja
- valtion yksin säätämät kirkkoa koskevat säädökset[531]

Tutkimuksessa on pääosin seurattu Leivosen lakien kolmijakoa. Kuitenkin valtion yksin säätämien kirkkoa koskevien lakien osalta on tehty näiden lakien kohdalla jaottelu kirkollisiin lakeihin sekä yleisiin kirkon hallintoa koskeviin lakeihin. Komitea halusi kirkkolain osalta säilyttää status quon.[532] Kirkon ja

---

[530] Leivonen 1989, s. 97–100. Komitean ehdotuksen mukaan voimassa olevan kirkkolain 538 pykälää korvattaisiin kirkkolakiin otettavilla 177 pykälällä, KJ:n 267 pykälällä ja KVJ:n 95 pykälällä. Uusiin säädöksiin tulisi siten yhteensä yksi pykälä enemmän kuin vuoden 1964 KL:iin eli 539 pykälää.

[531] Leivosen 1989, s. 98 mukaan tällaisia lakeja "oli voimassa ainakin 11". Tämä Leivosen ilmaisun epämääräisyyden voidaan katsoa ilmentävän kirkolliseen lakijärjestelmään (kirkkolakijärjestelmää laajempi käsite kirkkoa koskevista oikeudellisista normeista) sisältyvää tiettyä epämääräisyyttä. Kirkkoa koskevia normeja on ollut kirkkolaissa, mutta myös yleisissä laeissa ja näiden lakien välinen suhde on ollut jossakin määrin epäselvä. Kirkkolain uudistamiskomitea olisi voinut ehdottaa säännöksiä yleisen lain ja kirkkolain säätämisalojen selventämisestä, mm. kirkon taloutta kuuluvien asioiden sisällyttämisestä kirkkolain alaan ja kirkon ja valtion välisistä suhteista säätämisen kuulumisesta yleisen lain alaan. Komitean ehdotus oli kuitenkin status quon säilyttäminen.

[532] Ibid. s. 97: "On selvää, että kirkko ei voi yksin määrätä suhteistaan valtioon ja asemastaan yhteiskunnassa." Miten tämä määrittely on komiteassa onnistunut, siitä komitean sihteerillä (Holopainen I. 1989 s. 102–103) on ollut omat epäilyksensä: "Yksityiskohtaista tarkastelua olisi ansainnut esim. kirkkojärjestyskomitean ja kirkolliskokouksen perustevaliokunnan selvä virkanäkemystä koskeva erimielisyys." (Myöskään kirkolliskokouksen perustevaliokunta ei ole Holopaisen mainitsemassa virkakysymyksessä ollut aivan johdonmukainen, se nimittäin tarkasteli naispappeuskysymystä vielä 1970-luvulla kirkon oppia koskevana kysymyksenä ja 1980-luvun puolessa välissä jo pelkkänä käytännön kysymyksenä. Kirkolliskokouksen perustevaliokuntien mietinnöt n:o 6/1986 s. 3 sekä perustevaliokunnan mietintö n:o 2/1976 s. 3.) Holopaisen mukaan Kirkkolain uudistamiskomitean toimeksiannoissa oli epäselvyyttä. *Komitea sai kirkolliskokoukselta 24 toimeksiantoa, joissa oli havaittavissa ristiriitaisuuksiakin. Holopaisen mielestä kirkolliskokouksen tulisikin komiteoita asettaessaan, ellei kokonaan luopua toimeksiannon sisällön määrittelemisestä, määritellä toimeksiantonsa yksiselitteisesti tai ainakin priorisoida toimeksiannossa viitatut ristiriitaiset lähteet.* Holopaisen perusteltuun huomautukseen voisi lisätä vielä ajankohtaisena huomiona kirkolliskokouksen uusimmista päätöksentekotavoista pyrkimyksen sitoa kirkkohallituksen esityksentekoa kirkolliskokoukselle, muutoin kuin esittämällä toivomuksia valmisteltavista esityksistä, ponsipäätöksin, esim. hiippakuntahallintouudistukseen ja seurakuntahallinnon kehittämiseen liittyvät periaatepäätökset jatkovalmisteluun siirtämisineen esityksen sisältöä koskevin määräyksin. Tällöin jää epäselväksi, voiko kirkkohallitusta valmistelevana elimenä sitoa tällainen kirkolliskokouksen tekemä päätös sekä voiko sillä *olla vaalien jälkeen valittavaa uutta kirkolliskokousta sitovaa vaikutusta.* Kirkolliskokouksen aseman vuoksi olisi keskinäiset toimivaltajakojen (aloiteoikeus kirkolliskokousedustajilla sekä valmisteluvelvoite ja esityksenteko-oikeus mm. kirkkohallituksella sekä päättämisoikeus kirkolliskokouksella) oltava selkeät. Kirkkolakijärjestelmään *huonosti* sopivalta näyttäisi järjestely, jossa kirkolliskokous kirkkohallituksen *valmisteltavaksi* annettavien asioiden asioiden osalta *jo etukäteen päättää, mitä kirkkohallituksen on esitettävä.*

valtion välisiä suhteita ja kirkon asemaa yhteiskunnassa koskevat asiaryhmät tulkittiin "kirkon ja valtion yhteistä lakia" edellyttäviksi eli kirkkolakiasioiksi. Tässä kohdin linjauksiin kuitenkin jätettiin jo vuoden 1869 kirkkolain synnyttämisessä muotoutunut epäloogisuus: kirkkolain alan epäselvyys kirkon ja valtion välisiä suhteita koskevien asioiden osalta. Kirkon järjestysmuodon sekä kirkon ja valtion välisen suhteen keskinäinen rajanveto kirkkolain alan suhteen on ollut vaikeasti tehtävissä. Toisaalta jo vuoden 1869 kirkkolakiin tuli ja myös vuoden 1993 kirkkolakiin otettiin säännöksiä, joiden oikeastaan tulisi olla muussa säädöksessä.

Komitea teki linjauksessaan kirkkolain jakamisessa kirkkolakijärjestelmän kannalta merkittävän ratkaisun päätyessään siihen, ettei "kaikkien kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevien yksityiskohtien katsottu vaativan kirkkolakiin otettavia säännöksiä". Kirkkolakia täydentäviä määräyksiä on myös kirkkolakiin otetuin säännöksin (valtion lainsäädäntöviranomaisten suostumuksella) siirretty kirkon omien toimielinten (mm. kirkolliskokouksen) annettaviksi.[533] Komitean ehdotuksissa lisättiin tällaisten kirkon sisäisiin säädöksiin siirrettäviksi ehdotettujen säännösten määrää. Kirkon sisäisiksi säädöksiksi katsottiin kirkkojärjestys, kirkon vaalijärjestys, kirkollisten toimielinten työjärjestykset sekä ohje- ja johto-, virka- ja varainhoitosäännöt sekä eräät muut säännöt. Vuoden 1993 kirkkolakireformissa nimenomaan kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen syntyminen uusiksi säädöksiksi oli kirkkolakijärjestelmän kannalta merkittävä "säädösdesentralisaatiotoimenpide", joka muutti myös kirkkolakijärjestelmän luonnetta.[534] Kirkkolakijärjestelmän "murtumisesta" ei kuitenkaan varsinaisesti voitane puhua, koska kirkkolain säännöstämiskompetenssia oli jo vähitellen siirretty kirkolliskokoukselle ja muille hallintoviranomaisille. Kahden uuden säädösmuodon luominen toisaalta myös vahvisti alkuperäisen kirkkolakijärjestelmän alkuperäistä tarkoitusta lisätä kirkon itsenäisyyttä omassa sääntelyssään.[535]

---

[533] Leivonen 1989 s. 97.

[534] Träskman (1993 s. 36) huomauttaa KJ:n luonteen yleisestä väärinkäsittämisestä: "Kyrkoordningen reglerar inte, såsom man ofta oriktigt tror, endast sådana frågor som är interna för kyrkan, och kyrkolagen de frågor där det finns ett statligt intresse. Kyrkoordningen innehåller dels bestämmelser som utgår ur kyrkans bekännelse och lära, också av primär betydelse. Men dels är den en sekundärförfattning avsedd att reglera tillämpningen av själva kyrkolagen och såtillvida måste kyrkoordningen grunda sig på en delegering, d.v.s. en fullmakt i lagen där kyrkomötet ges rätt att utfärda denna kyrkoordning." Träskman käyttää termejä "primärnorm" ja "sekundärnorm" tässä yhteydessä kirkkolakikontekstista johtuen kahtalaisesti- hieman yleisestä terminologiasta poiketen, mutta termit kuvaavat kuitenkin kirkon säädöshierarkian toimintaa. Kirkkolain osalta Träskman toteaa lain "primääriluonteen" suhteessa valtion lainsäädäntöön ja kirkon sisäisiin säädöksiin nähden. Hän toteaa myös kirkon vaalijärjestyksen "sekundääriluonteen" verrattuna KL:iin.

[535] Tällaista mm. Ruotsissa vuoden 2000 reformin yhteydessä käytettyä argumentointia ei voida kuitenkaan käyttää minkä tahansa "sääntely-yksityistämisen" perusteluna, koska kysymys on kahden lähes samoista henkilöistä muodostuvan julkisyhteisön välisestä säännöstämissystematiikasta eikä esim. aatteellisen yhdistyksen oikeudesta päättää itselleen sääntöjä. Tässä julkisyhteisösuh-

Kirkkolakikommentaarikirjan 2002 selitysten mukaan kirkon oman norminantovallan puitteissa syntyvän kirkkojärjestyksen merkitystä korostettiin siirtämällä sen antamista koskeva säännös 1 §:ään kirkkolain rinnalle.[536] Periaatteessa pelkästään kirkkojärjestyksen mainitseman säännöksen sijoituspaikan valitseminen laissa ei välttämättä tuo sille vahvempaa normihierarkkista asemaa, vaan legitimaation pitää myös perustua kokonaisuudessaan perusteille, joista voidaan johtaa säädökselle tarkoitettu lainsäädännöllinen status. Delegoinnin perustuessa kirkkolain säännökseen tilannetta pidettiin lainsäädännöllisesti tyydyttävänä ja delegointisäännöksen järkevällä sisäisellä sijoittamisella voidaan saavuttaa systemaattista etua. Sinänsä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna kirkkojärjestyksen säännöksen asettamista oikeudellisen ratkaisun pohjaksi, koska perustana on nimenomaan kirkkolain valtuutussäännös sijoitettuna kodifioinnissa kirkkolakiyhteyteen. Kirkkojärjestystä ja kirkon vaalijärjestystä voidaankin ilman muuta pitää osana Suomen oikeusjärjestystä.

Vuoden 1993 kirkkolaki

Scheininin esittämän tulkinnan mukaan "vuoden 1993 kirkkolaki (1054/1993) on edeltäjiään selvemmin luterilaisen kirkon sisäistä järjestystä koskeva laki". Scheininin ei varmaankaan voida katsoa tarkoittaneen toteamuksellaan sitä, että vuoden 1964 kirkkolakiin verrattuna kirkkolaista sijoitettiin uudistuksessa osa säännöksistä kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen.[537] Tätä faktaa vasten tarkasteltuna uudistus merkitsi enemmänkin kirkonsisäisten asioiden vähenemistä kirkkolaista. Scheininin kantaa puoltaa kuitenkin se, että vuoden 1964 kirkkolain 15 §:ää vastaavaa säännöstä siitä, että kirkon ylin hallitus koko maassa on valtakunnan hallituksen asia, ei uudistuksessa enää otettu vuoden 1993 kirkkolakiin. Siinä mielessä vuoden 1993 kirkkolaki itsenäisti kirkkoa suhteessa valtioon ja on enemmän kuin edeltäjänsä kirkon sisäistä järjestystä koskeva laki. Tätä Scheinin ei kuitenkaan mainitse, vaan sen sijaan tässä yhteydessä lähinnä vain kirkkolakijärjestelmän mukaisen kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen, muutoksen kaikkien kansanedustajien osallistumiseksi kirkkolain käsittelyyn eduskunnassa sekä kirkkolain korjaamismenettelyn lainsäädäntöteknisissä kysymyksissä. Mainitut seikat eivät sinänsä ole tehneet kirkkolaista "edeltäjiään selvemmin luterilaisen kirkon sisäistä järjestystä koskevaa lakia".

Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa on säädettävä kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Siitä, mitä järjestysmuotoon ja hallintoon kuuluu, voidaan

---

teessa tavoitteena ja ihanteena ei kirkon itsenäisyydessä ole pidetty sen "yksinäisyyttä", ts. eristyksissä olemista.

[536] Halttunen- Voipio R. – Pihlaja 2002 s. 23 sel. 2. Vrt. Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä 1997 s. 22 sel. 2.

[537] Scheinin 1999 s. 375.

olla eri mieltä.[538] Kirkkolakiin kuuluvat perussäännökset kirkon ja valtion välisistä suhteista. Samoin säännökset kirkon ja seurakuntien viranomaisista ja niiden tehtävistä, kirkon jäsenyydestä, jäsenten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä taloudellisesti itsehallinnollisten seurakuntien keskinäisistä suhteista ja asemasta hiippakunnassa ja kokonaiskirkossa kuuluvat kirkkolakiin. Kirkon ja seurakuntien toimialaa koskevat säännökset edellyttävät nekin lain tasoa, koska toimialan perusteella määräytyy tulojen ja varojen käyttämisen kohde. Oikeusturvaa koskevat säännökset ovat yleensä laissa, siksi nekin on otettu "kirkon omaan" lakiin.[539] Kirkon järjestysmuodon kannalta pappisvirka on nähty tärkeäksi ja tämä on ollut peruste sitä koskevien säännösten sisällyttämiselle kirkkolakiin. Minkään muun julkisyhteisön normistossa ei ole vastaavia säännöksiä. Hautaustointa koskeville säännöksille ei myöskään ole löytynyt ennen mahdollista uutta hautaustoimilakia vertailukohtaa muusta hallinnollisesta lainsäädännöstä uskonnonvapauslain yksittäisiä säännöksiä lukuunottamatta.

Voimassa olevan kirkkolain säännökset on sijoitettu laissa yhteensä 26 eri lukuun. Pääosin säännösten sisältö vastaa vuonna 1964 annetun kirkkolain säännösten sisältöä, koska lain jakamistyössä ei pyrkimyksenä ollut niinkään muuttaa lain (laaj. merkityksessä) sisältöä kuin jakaa se kolmeksi eri säädökseksi. Vuonna 1993 annettuun lakiin on tämän jälkeen tehty jo lukuisia muutoksia, joista hallinto-oikeudellisten normien osalta keskeisimpiä ovat mm. kirkkolain 6 lukuun virkamieslainsäädännön muuttumisesta aiheutuneet muutokset (8 a ja 8 b §/ 936/1996), lomauttamisesta aiheutuvat säännökset (347/98), esteellisyydestä (KL 7:5,2 / 347/1998) tehdyt muutokset, kirkonkirjojen pitämisessä aiheutuneet muutokset kirkkolain 16 lukuun (619/1998) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säätämisestä johtuneet säännösmuutokset kirkkolain 25 luvun 8 §:ään (706/1999).[540]

---

[538] Halttunen- Voipio R. – Pihlaja 2002 s. 15. Ks. myös KJKom 1979 s. 34.

[539] Ks. myös Voipion 1989, s. 134–135 selitystä, miksi lakiehdotukseen on jätetty "tarpeettoman paljon säännöksiä". Voipion mielestä, "vaikka voimassa olevassa kirkkolaissa [635/1964] on säännöksiä, jotka eivät koske järjestysmuotoa tai hallintoa, ei ole syytä nyt, kun käytännössä ensimmäisen kerran yritetään lain jakoa, tulkita supistavasti järjestysmuodon ja hallinnon käsitteitä". Kuntien osalta Voipion mukaan nämä käsitteet on ymmärretty laajasti ja kirkkolakiehdotuksen on katsottava säätävän monista asioista suppeammin kuin kuntaa koskevissa laeissa on säädetty.

[540] Muita hallinto-oikeudellisesti merkittäviä kirkkolain muutoksia lakiin 1054/1993 ovat korkeimpien oikeuksien edustajien poistuminen kirkolliskokouksen jäsenyydestä (999/1995), hallintolainkäyttölain soveltamisesta aiheutuvat muutokset KL:iin (937/1996) ja toimivallan siirtämisestä tuomiokapitulissa (KL 19:4 a) annettu uusi säännös 936/1996 ja samalla muutettu piispan vaalitapa, tuomiokapitulilaitoksen siirtämisestä kirkon kustannettavaksi aiheutuneet muutokset (963/1996), kirkkohallituksen päätösvaltaisuudesta ja kokoonpanosta (347/1998), kirkollisverosta vapautumisesta tehtyä menettelyä yksinkertaistavat säännökset (771/1996), papinvaalia koskevat muutokset (1691/1995), ulkomaisista opinnoista ja tutkintotodistuksista tehdyt muutokset (59/1996) sekä kirkollisia virkataloja koskevan VirkataloL:n (muiden pykälien paitsi 13 §:n) kumoamisesta aiheutuva muutos (859/1998).

Vuoden 1993 kirkkolakireformin voisi siten sanoa "rikkoneen" muodollisesti schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän ydintä (kirkko sai ehdottaa oman lakinsa sisällön), koska kirkkolaista siirtyi kirkon omia asioita koskevia säännöksiä muihin säädöksiin ja kirkolliskokouksen kirkkolain kirkkojärjestyksen täytäntöönpanosta antamiin tarkempiin määräyksiin. Reformin voisi kuitenkin sanoa myös "täydentäneen" schaumanilaista kirkkolakijärjestelmää siinä suhteessa, että kirkon itsenäisesti ilman valtion myötävaikutusta päätettävien säännösten määrä lisääntyi. Kirkolliskokouksen aloiteoikeuden voisi kuitenkin katsoa jo vuoden 1993 kirkkolakireformissa muuttuneen monimuotoisemmaksi sikäli, että kirkkolakiehdotuksen tekemisen lisäksi kirkko myös *lopullisesti itse päättää* kirkkoa koskevasta asiasta, jos asia kuuluu kirkkojärjestyksen tai kirkon vaalijärjestyksen säätämisalaan.

Kirkkojärjestys

Kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 1 §:n 2 momenttiin otetun yleisvaltuutussäännöksen perusteella kirkolliskokous on hyväksynyt kirkkojärjestyksen (8.11.1991/1055/1993). Kirkon hallintolaki-käsitteen kannalta on merkille pantavaa, että kirkkolaissa tässä kohdin käytetään ilmaisua, jonka mukaan kirkkojärjestyksessä säädetään kirkon hallinnosta "tarkemmin". Siinä annetaan "määräyksiä" myös kirkon toiminnasta. Näin ollen kirkkojärjestyksen säännöstämisala ei ole täsmällisesti sama kuin kirkkolain. Kirkon järjestysmuotoa koskevat säännökset on sijoitettava kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen otettavien kirkon hallintoakin koskevien säännösten on oltava kirkkolain kirkon hallintoa koskevia säännöksiä "tarkempia". Perustuslain 76 §:ssä ei sen sijaan ole mainintaa siitä, että kirkkolaissa olisi säädettävä kirkon toiminnasta eikä myöskään kirkkolain 2 luvun 1 §:n 1 momentti määrittele kirkkolain sisältöä siten, että se sisältäisi säännöksiä toiminnasta, vaan kirkkolain 2:1,2 edellyttää tällaisia määräyksiä annettavan kirkkojärjestyksessä. Kirkkolain 4 luvun otsakkeena on kuitenkin Seurakunnan toiminta. Näennäinen ristiriita säännösten välillä onkin ymmärrettävissä hallinto-käsitteen sisällöstä käsin: KL-terminologia käsittää toiminnan puitteiden sääntelyn järjestysmuotoon ja hallintoon kuuluviksi, mutta tärkempi sääntely on ymmärretty (lähinnä) toiminnaksi ja siten kirkkojärjestykseen kuuluvaksi.[541] Tässä kohdin kirkkolain jakajien noudattamaa systematiikkaa voidaan

[541] UKom:n mietinnön (1988 I kirja s. 3) mukaan "kirkkolain jakamishankkeita on leimannut pyrkimys siirtää kirkkolaista kirkon itse antamaan kirkkojärjestykseen sellaiset säännökset, joiden sisältönsä puolesta pitäisi olla kirkon itsensä antamissa säännöksissä". Komitean mukaan "kirkkojärjestys on tarpeen kirkon itsenäisyyden vuoksi". Komitea (s. 5) on myös perustellut kirkkolain jakamista Kirkon lainsäädäntöä ja hallintoa tutkimaan asetetun komitean (1963) mietintöön liittyvän kirjoituksen (piispa Eino Sormunen) näkemyksellä ja todennut sen mukaisesti kirkon aina korostaneen sitä, etteivät sitä velvoittavat keskeiset normit nojaa valtion lakiin vaan Raamattuun ja

pitää hieman problemaattisena. Hallinnon ja toiminnan toisistaan erottaminen on komiteatyöskentelyssäkin[542] osoittautunut vaikeaksi tehtäviksi. Myös yleishallinto-oikeudellisesti hallinnon käsite on laajentunut ja hallintoa on alettu määritellä niin, että siihen sisältyy myös modernin hallinnon hyvinvointivaltion hallintoon liittyvä toiminta.[543]

Voimassa olevista säännöksistä voisi saada sen käsityksen, että kirkkolaissa ei olisi säännelty ollenkaan kirkon toimintaa. Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta, kuten myös kirkkolain 2 luvun 1 §:n 1 momentissa on säädetty. Vuoden 1993 kirkkolakisäätäjä on kuitenkin ottanut toiseksi momentiksi samaan pykälään säännöksen, jonka mukaan kirkon hallinnosta säädetään tarkemmin kirkolliskokouksen antamassa kirkkojärjestyksessä, jossa annetaan määräyksiä myös kirkon toiminnasta (jota koskevasta sääntelystä ei perustuslain 76 §:ssä, eikä kirkkolain 2 luvun 1 §:n 2 momentissa ole säännöstä). Tämä paradoksaalisuus on kuitenkin ymmärrettävissä siten, että perustuslain ja kirkkolain kyseisten säännösten hallinnon käsitteeseen on katsottava sisältyvän myös kirkon toiminta. Kirkon toiminta on kirkon omia asioita ja kuuluu siten kirkkolain alaan, minkä vuoksi siitä annettavista määräyksistä on myös voitu ottaa delegointisäännös kirkkolakiin. Tässä kohdin delegointi kirkkolain sanamuodon mukaan on ollut totaalista. Kirkkolain uudistamiskomitean työssä säännösdelegointi on perustunut mm. Sipposen näkemykseen delegoinnin juridisesta mahdollisuudesta, kun kysymyksessä ei ole ollut kokonaisen oikeudenalan sääntelyn siirtämisestä tavallisella lailla lain piiristä alemman asteisen säännöksen varaan.[544] Komitea on myös todennut, että lainsäädännöllisellä valtuutuksella, muita asioita kuin kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon koskevia, voidaan säännellä myös oikeusnormein lakia alemmillakin säännöksillä. Kirkkolain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan kirkon hallinnosta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä, jossa annetaan määräyksiä myös kirkon toiminnasta. Siten kirkon toiminnasta ei ole ollut tarkoitus antaa määräyksiä pelkästään tarkemmin kirkkojärjestyksessä, vaan toiminnasta yleensäkin.[545]

Kirkkojärjestyksen käsittely kirkolliskokouksessa on muutoin sama kuin kirkkolain, mutta kirkolliskokous ei tee kirkkojärjestyksen osalta sellaista ehdotusta,

---

tunnustukseen. Komitean perustelut Sormusen sanoin käyvät myös kirkon oikeuden ylipositiivisuuden perusteluista.

[542] KJKom 1979 s. 46.

[543] Esim. Mäenpää 1991 s. 17–18, s. 59.

[544] UKom.1988 I s. 6. Sipponen 1965 s. 488–495.

[545] Tästä ei kuitenkaan pitäisi tehdä johtopäätöstä, etteikö myös kirkkolakiin voisi säännöksen sanamuodosta huolimatta ottaa säännöstä, joka koskee kirkon toimintaa. Kuten erikseen on todettu, kirkon hallinnon ja toiminnan käsitteiden välille ei ole mahdollista vetää suoraa rajalinjaa. Ks. esim. KJKom. 1979 s. 34.

jonka tutkiminen ja vahvistaminen olisi eduskunnan ja tasavallan presidentin tehtävä. Kirkkojärjestys hyväksytään siten kirkolliskokouksen päätöksellä suoraan velvoittavaksi normistoksi. Hyväksymistä koskevat määräenemmistövaatimukset (toisin kuin KVJ:n osalta) ovat samat kuin kirkkolakia hyväksyttäessä.[546]

Kirkon vaalijärjestys

Kirkon vaalijärjestykseen on koottu kirkon hallinnon eri tason vaaleja koskevat määräykset. Myös kirkon vaalijärjestyksen hyväksyy kirkolliskokous. Kirkon vaalijärjestyksen hyväksymiseen riittää kuitenkin kirkolliskokouksessa yksinkertainen äänestenenemmistö.

Kirkon vaalijärjestyksen 2 luku sisältää eräiden yleisten säännösten lisäksi yksityiskohtaiset papin vaalin ja seurakuntavaalien menettelynormit. Piispan vaalia ja muita hiippakunnallisia vaaleja koskevat säännökset ovat 3 luvussa. Kirkolliskokousedustajien vaaleja koskevissa 4 luvun säännöksissä on omaksuttu järjestelmä, jonka mukaan pappis- ja maallikkoedustajaehdokkaat asetetaan etukäteen.[547] Pappisedustajien vaalissa ovat äänivaltaisia hiippakunnan papit ja maallikkoedustajien välillisessä vaalissa äänioikeutettuja ovat seurakuntavaaleilla valittujen kirkkovaltuustojen tai seurakuntaneuvostojen ja yhteisten kirkkovaltuustojen maallikkojäsenet.[548] Kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen määräykset ovat kirkon "omia" säädöksiä, toisin kuin Merikosken ehdottama kirkkoasetus, joka olisi selkeästi ollut valtion säädös.[549]

Kirkkolain ja kirkon vaalijärjestyksen kesken on sääntelyn raja komiteassa vedetty niin, että vaaleista otettiin kirkkolakiin oikeusohjeita, jotka ovat luonteeltaan pysyviä. Komitea pyrki myös siihen, että vaalijärjestyksessä käsitellyistä vaaleista säädettiin niin tarkkaan kirkkolaissa, että muu sääntely olisi luonteeltaan "tyypillisiä täytäntöönpanomääräyksiä". Käytännössä kirkon vaalijärjestysehdotuksen yhteensä 95 pykälään sisältyi vanhan vuoden 1964 kirkkolain säännöksiä ja kirkon säännöskokoelmassa olleita kirkkolain täytäntöönpanomääräyksiä.[550]

Kirkkolakijärjestelmän sisäisestä systematiikasta vaalien osalta voidaan todeta vuoden 1993 kirkkolakireformissa kirkkolakiin jätetyiksi säännökset vaalikel-

---

[546] KL 20:10 mukaan kirkon vaalijärjestys voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä, kun taas mm. kirkkolakiehdotuksen ja kirkkojärjestyksen hyväksymiseen kirkolliskokokouksessa vaaditaan toisessa käsittelyssä 3/4 annettujen äänien kannatus.

[547] Myös piispan vaalissa asetetaan ehdokkaat nykyään etukäteen.

[548] Seurakuntavaalien osalta tarkemmin Voipio-Halttunen 1998.

[549] Kirkolliskokouksen eräiden erikseen mainittujen tehtävien toteuttamista varten kirkon lainsäädännön ja hallinnon uudistamisen valmistelemiseksi asetetun komitean mietintöön liittyvä professori Veli Merikosken lausunto 1963, s. 101.

[550] UKom. II 1988 s. 8.

poisuudesta (KL 7:3) sekä eräitä säännöksiä papinvaalista ja seurakuntavaaleista (KL 8 lukuun yleiset säännökset papinvaalista, seurakuntavaaleista, äänioikeudesta, ehdokkaan suostumuksesta ja poikkeuksellisista seurakuntavaaleista). Kirkkolakimuutoksella 347/1998 tehtiin kirkkolakiin myös eräitä yksittäisiä lisäyksiä: kirkkolain 8 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentit, 11 luvun 8 § ja 25 luvun 9 §:n 1 momentin 3 a-kohta.[551]

4.3.2 Kirkkolain säätämisjärjestys

Vuoden 1869 kirkkolaissa luodun kirkkolakijärjestelmän mukaan aloiteoikeus kirkkolain säätämisessä kuuluu kirkolliskokoukselle. Muilta osin lainsäädäntömenettely tapahtuu säännönmukaisia muotoja noudattaen, kuitenkin niin, että ellei eduskunta hyväksy kirkolliskokouksen tekemää ehdotusta sellaisenaan, asia raukeaa. Muutetussa muodossa eivät valtion lainsäädäntöelimet voi saattaa ehdotusta lakina voimaan.[552]

Kaira puolestaan on katsonut varsinaisen lainsäädäntövallan kuuluvan kirkkolain osalta myös valtion lainsäädäntöelimille, joten kirkkolaki säädetään eduskunnan toimesta ja sen vahvistaa tasavallan presidentti. Kairan mielestä kirkolliskokoukselle kuuluva aloiteoikeus on luonteeltaan vain lainsäädäntömenettelyn lisäpiirre. Kairan mukaan kirkkolakilainsäädäntöä on pidettävä perusluonteeltaan valtion lainsäädäntönä, joskin kvalifioituna, erikoislaatuisena. Merkittävää kuitenkin on, että kirkkolain oikeusvaikutus ei supistu vain kirkon piiriin. Näin ollen kirkkolaki velvoittaa valtion lakina kaikkia valtion oikeusalamaisia ja yksityisiä, mikäli kirkkolain säännökset asialliselta sisällöltään kohdistuvat heihin. Tässä mielessä Kaira pitää kirkkolakia täysin muiden lakien veroisena.[553] Myös Heilimo huomauttaa kommentaarissaan kirkkolain juridisen luonteen edellyttävän, että se täyttää lakina kaikki laille muodollisesti asetettavat vaatimukset, koska sen vaikutus on sama kuin minkä muun valtion lain tahansa. Kirkkolain tulee myös perustua juridisiin prinsiippeihin, jotka kestävät kriittisen tarkastelun.[554]

Katolisen kirkon kanonisen oikeuden kirkko-oikeudelliselle asemalle oli tyypillistä se, että hallitsija tunnusti kirkon säätämän lain sitovuuden eli kanoninen oikeus oli "oikeata lakia". Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolakiin on tässä Kairan ja Heilimon kuvaamassa mielessä sisällytetty muodollisessa merki-

---

[551] Voipio-Halttunen 1998 s. 7–19. Myös KL 8 luvun 1 §:ää on muutettu kirkkolakimuutoksella 1691/1995. ja saman luvun 3 §:n 1 momenttia myös lailla 347/1998.

[552] Merikosken (1976 s. 222) esittämä käsitys kirkkolain säätämisjärjestyksestä. Ks. kuitenkin Perustuslaki 2000- komiteanmietintöön (1997 s. 229–230) sisältyvä perustelu valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin viittaussäännöksen epämääräisyydestä.

[553] Kaira 1941 s. 719.

[554] Heilimo 1967 s. 14.

tyksessä kanonisen oikeudenkin luonnetta niin, että kirkkolain tultua voimaan, sen sitovuus on kuin minkä tahansa muun lain, mutta kanonisen oikeuden luonnetta kirkkolailla ei ole siinä mielessä, ettei se olisi sellainen kirkon (yksin) säätämä laki, joka velvoittaisi yhteiskuntaa. Schaumanin kirkkolakiehdotus, jonka mukaan säädyt eivät olisi käsitelleet ja hyväksyneet kirkkolakia, oli luonteeltaan lähempänä kanonista kirkkolakia. Tosin tämäkään ehdotus ei toteutuessaan olisi ollut puhtaasti tällaista lainsäädäntöä, koska se edellytti hallitsijan hyväksymistä (placet regium) ja sen soveltamisen lähtökohtana oli lain kohdistaminen kirkon jäseniin.[555] Vuoden 1686 kirkkolaista Schaumanin kirkkolakiehdotus poikkesi merkittävästi siinä, että kirkkoa koskevien asioiden hoidossa tuli sen mukaan olla yksinomaan kirkon, joka tahdottiin vapauttaa siitä valtiojohtoisuudesta, joka oli luonteenomaista edelliselle kirkkolaille. Vuoden 1863 kirkkolakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että kirkkolakiin tulee kuulua vain todellisia lain säännöksiä, jotka eivät ainoastaan koske kirkkoa, vaan joiden voidaan katsoa olevan siitä lähtöisin. Lähtökohtana kuitenkin vuoden 1869 kirkkolain säätämisessä oli sellaisen lain säätäminen Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle, jonka sisältönä olisi kirkon tarpeiden kannalta välttämätön ja kirkon olemukseen kuuluva laki.[556].

Valtiosääntöoikeudellisesti lainsäätämisjärjestyksen osalta Suomessa on nykyään voimassa kaksi poikkeusta siitä säännöksestä, että aloitteen lain säätämiseksi voi tehdä hallitus tai eduskunta. [557] Poikkeuksen muodostaa ensinnäkin Ahvenmaata koskeva lainsäädäntö. Ahvenanmaan maakuntapäivillä on oikeus yksinomaan maakuntaa koskevissa asioissa tehdä aloitteita, jotka hallituksen

---

[555] Kansanahon (1954 s. 110) toteamus placet regiumista. Kirkkolain soveltamisen lähtökohta kohdistumisesta vain kirkon jäseniin ei ole toteutunut kaikilta osin, mm. hautaustointa koskevia eräitä säännöksi sovelletaan riippumatta siitä, onko hautaoikeuden haltija kirkon jäsen.

[556] Kansanaho 1976 s. 21. Vuoden 1686 kirkkolakia on kutsuttu *säätyjen jälkikäteen hyväksymäksi kuninkaan antamaksi laiksi*, jonka nojalla kirkollinen johto oli siirtynyt kuninkaan käsiin. Kirkko oli sen mukaan luonnehdittavissa "valtion laitokseksi", jossa hengelliset asiat oli keskitetty kuninkaan johtoon. Valtiokirkko oli hallitsijan alainen ja siihen oli kaikkien maan asukkaiden kuuluttava. Poikkeaminen vuoden 1686 kirkkolaista näkyy vuoden 1869 kirkkolaissa jo siinä, että *maallikot* hyväksyttiin kirkkoa ja seurakuntia koskevien asioiden hoitajiksi yhdessä pappien kanssa. Ingmanin (1911 s. 14) mukaan uuden kirkkolain laatijat perustelivat komiteamietinnössä laajasti maallikoiden lisäämistä kirkolliskokouksen kokoonpanoon. Komitea vetosi Lutheriin, joka oli kirkon "Babylonialaisesta vankeudesta"- kirjassaan selvästi ja voimakkaasti esittänyt sen perusteen, johon kirkollisten synodien luvallisuus ja tarpeellisuus perustuivat, nimittäin kaikkien kristittyjen hengelliseen pappeuteen. Ingman toteaa, että Mantuan kokoukselle vuonna 1537 kirjoittamassaan artikkelissa Luther kirjoitti: "Emme myönnä, että piispat ovat seurakunta, emmekä myöskään tahdo kuulla, mitä he seurakunnan nimessä käskevät taikka kieltävät, sillä Jumalan kiitos, seitsemän vuoden vanha lapsi tietää, mikä seurakunta on, nimittäin kaikki ne pyhät, uskovaiset, jotka kuulevat paimenensa ääntä".

[557] Sainio 1969 s. 77 Yhteisöoikeudelliset näkökulmat ovat tätä perusasetelmaa hieman hämärtäneet, mutta eivät kuitenkaan varsinaisesti muuttaneet, koska kansallisen lain harmonisoimiseksi lakialoitteet tehdään normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä.

toimesta annetaan eduskunnalle. Hyväksytty laki on oikeudellisesti maakunnallinen valtakunnan laki. Toinen poikkeus Toivo Sainion mukaan aloiteoikeuden tekemisessä koskee kirkkolakialoitetta. Kirkkolain säätämistä koskevaa asiaa ei voida panna vireille ilman kirkolliskokouksen toimenpidettä, sillä oikeutta ehdottaa lakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, niin myös uutta kirkkolakia sekä voimassa olevan muuttamista, selittämistä tai kumoamista, käyttää kirkko itse edustajiensa kautta kirkolliskokouksessa. Aloiteoikeutta ei ole tasavallan presidentillä eikä eduskunnalla. Hermansonin mukaan aloiteoikeuteen ei voitaisi puuttua kirkkolain vastaisesti ilman kirkolliskokouksen myötävaikutusta edes perustuslain säätämisjärjestyksessä.[558] Tasavallan presidentillä on kuitenkin oikeus oman harkintansa mukaan päättää, annetaanko kirkolliskokouksen ehdotus esityksenä eduskunnalle, mutta mitään muutoksia kirkolliskokouksen ehdotukseen hallitus ei kuitenkaan saa tehdä.[559] Kiellon on katsottu

---

[558] Ks edellä myös jakso 3.3.1. Hermansonin lisäksi mm. Erich (1924 s. 24) on ollut kirkkolakijärjestelmän vahvan suojan kannalla. Erichin mukaan vain kirkolliskokous voi tehdä laillisen aloitteen kirkkolakijärjestelmää koskevien säännösten muuttamiseksi. Hermansonin näkemyksen mukaan tullakseen lakina voimaan kirkkolakimuutoksen on oltava kirkolliskokouksen ehdotus, mikä sinänsä varmaankin on paikkaansa pitävää. Myös Kairan mielestä kirkkolakia koskeva kirkolliskokouksen aloitemonopoli ei ole perustuslaissa, vaan kirkkolaissa. Aloiteoikeus on vahvistettu keisarillisella julistuksella 25.6.1886, joka on säätyjen suostumuksella tullut voimaan perustuslain säätämisjärjestyksessä. Samaten Heilimo (1958 s. 224) viitaten Kairaan (1947 s. 89), Brotherukseen (1923 s.142) ja Erichiin (1924 s. 92) :"- - kirkolliskokouksen aloiteoikeus on voimassa perustuslain pyhyydellä". Totta on, että kirkkolain aloiteoikeus on voimassa perustuslain pyhyydellä. Teoreettisesti tarkasteltuna kuitenkin, jos perustuslaki tältä osin muutetaan, ei kirkkolain voimaantulolla ole merkitystä. Valtiosääntöoikeudellisesti olisi sellaisessa tapauksessa fiktiivisessä tilanteessa tietenkin eriskummallinen tilanne, kun voimassa olleen perustuslain mukaan kuitenkin olisi säädetty positiivinen kirkkolaki, jota ei enää voisi muuttaa sitä säätävää järjestelmää koskevien säännösten poistuttua perustuslaista.

[559] Heilimo (1958 s. 130) mukaan kirkollisen avioliiton määrittelyssä jouduttiin ristiriitaan kirkon ja valtion välillä, kun presidentti Paasikivi ei halunnut viedä vuoden 1948 kirkolliskokouksen avioliittoon vihkimistä koskevaa esitystä eduskunnan käsiteltäväksi. (Tosin kirkon "oman oikeuden" kannalta tilanne on sikäli outo, että kirkolliskokous oli esittänyt eronneiden kirkollisen vihkimisen kieltoa koskevaa säännöstä kirkkolakiin lähes yksimielisesti. Yhteiskunnan ja kirkon muuttumisesta kuitenkin kertoo se, että nykyisin aloite kirkolliskokoukselta siitä, ettei eronneita vihittäisi kirkollisesti, vaikuttaa täysin epärealistiselta). Vuoden 1928 kirkolliskokous sai myös vastaanottaa Tasavallan Presidentin kirjelmän, jossa oli ilmoitus, ettei esitystä kirkkohallituksesta anneta eduskunnalle. Ks. myös Leino 1982 s. 36. Toisaalta kirkolliskokouksen hyväksymän kirkkolakialoitteen muuttamattomuuden periaatteesta on pidetty varsin tiukasti kiinni. Polemiikkia aiheutti lehdistössä eräiden arkipyhien takaisin siirtämisen yhteydessä noudatettu kirkkolain vahvistusmenettely, jossa presidentti Mauno Koivisto oikeuskanslerin neuvon perusteella näki mahdolliseksi lykätä kirkolliskokouksen aloitteesta tapahtuneen arkipyhien siirtoa koskevan kirkkolakimuutoksen voimaantuloa siirtymään vuoden 1992 alkuun eli noin viiden vuoden päähän ko. kirkkolakimuutoksen hyväksymisestä. Hallituksen esityksessä vuosikymmenen vaihtumisesta johtuen oli jätetty voimaantulopäivämäärä vuosiluvun osalta osittain avoimeksi. Lain 63/1986 mukaan laki KL 19 §:n muuttamisesta on annettu 24.1.1986 ja voimaantulopäivä on 1.1.1992. Ks. Holopainen (1986, s. 372) katsoo lain voimaantuloajan määräämisen jääneen presidentin päätettäväksi tulleen lainsäädäntökäytäntöön "käytännön tarpeista käytännön tietä". Lain eduskunta-

koskevan myös sanamuotoja. Kirkolliskokouksen alkuaikoina tosin oli epävarmuutta asian suhteen. Eräät lakiehdotukset sisälsivät epäselvyyksiä. Ne jäivät jopa valtiovallalle esitetyiksi ylimalkaisiksi toivomuksiksi siitä, mihin suuntaan jokin pykälä olisi muutettava.[560] Schaumanin näkemyksen mukaan valtion lainsäädäntöelimillä ei voinut olla kirkolliskokouksen esittämään nähden muuttamisoikeutta, koska kirkolliskokous menettäisi varsinaisen luonteensa ja se olisi vain suuri kirkkolakikomitea, joka kylläkin olisi kirkon itsensä muodostama.[561]

Vuoden 1863 kirkkolakiehdotuksen 25 luvun 6 §:ään sisältyvä säännösehdotus kuului:"Allmänt kyrkomöte tillkommer att stifta, förändra och förklara kyrkolag, dock så att kyrkomötets beslut skall regeringens godkännande underställas - -". Kirkolliskokous olisi siten itse säätänyt lain, joka olisi mennyt vain hallitsijan vahvistettavaksi. Kirkkolain syntyprosessin säätäminen vuoden 1869 kirkkolakiin tämän muotoiseksi olisi merkinnyt olennaisesti toisenlaista kirkkolakijärjestelmää. Kesken käsittelyprosessin tehty muutos selittää myös osaltaan kirkkolakiin tullutta epäloogisuutta sen omaan säätämisalaan – sen valmistelu ja perustelutkin tähtäisivät alunperin toisenlaiseen kirkkolakiin. Jos kirkko olisi saanut käytännössä itse kirkolliskokouksessa säätää sitä koskevan lain, olisi säätämisalan täytynytkin olla suppea. Nyt muuttuneessa tilanteessa lain säätämisala jäi suppeammaksi kuin muuttuneessa tilanteessa olisi ollut tarkoituksenmukaista. Kirkkolakiehdotuksen valmisteluissa v. 1863 ja 1867 käsiteltiin verraten niukasti kirkon taloutta koskevia asioita.[562] Schauman olisi halunnut kirkolliskokouksen säätävän kirkon oman lain, ts. kirkolliskokous olisi ollut kirkon oma edus-

---

käsittelyn aikana ei aina tiedetä, milloin lain voimaantulolle on olemassa kaikki tarvittavat edellytykset. Kyseisen lain voimaantulosäännöksen eduskunta hyväksyi muodossa: "Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 19 ." Hidén (1989 s. 151–153) pitää lain 63/1986 vahvistusmenettelyä virheellisenä.

[560] Ingman 1911 s. 43–44. Ingman mm. kertoo jo ensimmäisessä kirkolliskokouksessa päätetyn 59 äänellä 12 vastaan, että "toimitusvaliokunta panisi Keisarilliseen Majesteettiin kirjelmän, jossa anottaisin kirkkolakia muutettavaksi tuohon jo usein mainittuun (Porvoon pappeinkokouksen pyytämään) suuntaan".

[561] Ks. Pirinen 1985, s. 230 (Pappissäädyssä Josef Grönberg totesi, ettei hallituksen esitykseen sisältyvä esitys kirkolliskokouksesta "ollut enempää kuin komitea"). Vrt. tässä kohdin kuitenkin KL-muutoksella (771/1996) KL 2 luvun 2 §:n uudeksi 2 momentiksi otettua säännöstä, jonka mukaan lainsäädäntöteknisiä virheitä voidaan oikaista.

[562] Vuoden 1863 kirkkolakiehdotus sisälsi mm. luvun kolme 6 §:ssä säännösehdotuksen kirkon omaisuuden hoitamisesta sekä luvussa 17 yhteensä 16 pykälän verran ehdotuksia säännöksiksi, jotka olivat luonteeltaan lähinnä hallinnollisia. Lisäksi oli vielä luvussa 20 ehdotus yhdeksäksi pykäläksi kirkon omaisuuden hoitajasta (kyrkowärd). Vuoden 1867 ("korjattu") kirkkolakiehdotus vastaa tältä osin päälinjaukseltaan vuoden 1863 ehdotusta. Kirkko ja valtio-komitean (1977 s. 97) mukaan vuoden 1869 kirkkolakia säädettäessä "luterilaisen valtiokirkollisen perinteen mukaisesti katsottiin, että valtiolla oli oikeus, jopa velvollisuus, valvoa kirkon taloutta ja kirkollista järjestystä muun muassa papiston palkkauksessa." Tämä mm. johti siihen, että kirkkoa koskeva taloudellinen lainsäädäntö joutui lähes kokonaan kirkkolain ulkopuolelle. Yhteiskunnallinen kehitys on ajanut ainakin näiden valtion valvontatarpeiden ohi.

tuslaitos, jolloin sen päätökset olisi alistettu vain hallitsijan vahvistettaviksi eikä valtiopäivien hyväksymistä olisi ollenkaan kirkkolakikäsittelyssä tarvittu. Tässä menettelyssä nähtiin kuitenkin vaaraksi kirkon muodostuminen liikaa valtioksi valtiossa.[563]

Suomen siirtyessä Venäjän autonomiseksi osaksi oli lainsäädännölliseksi ratkaisuksi tullut Ruotsin lakien noudattaminen Aleksanteri I:n antaman lupauksen mukaisesti. Kirkon asema voimassa olevan Ruotsin valtakunnalle hyväksytyn vuoden 1772 HM:n mukaan oli kuitenkin valtiosäännössä niin kietoutunut valtiokirkkojärjestelmäksi, että sen muuntaminen kirkon itsehallintoon ja omaan lainsäädäntöön perustuvaksi kirkkolakijärjestelmäksi vaati itse lainsäätämisprosessissa lainsäädäntöteknisiä "oikaisuja", eivätkä loppujen lopuksi päättäjätkään, säädyt ja hallitsija, tarkalleen olleet selvillä päätettävänä olleen järjestelmän tosiasiallisesta sisällöstä.[564]

4.3.3 Kirkkolain alan määrittely ja siihen liittyvät ongelmat sekä kirkkolain yhteensopivuus muiden kirkkoa koskevien oikeudellisten normien kanssa

4.3.3.1 Kirkkolain ala ja siihen liittyvät ongelmat sekä kirkkolain lisäksi kirkon hallinnossa sovellettavat yleiset lait ja kirkolliset lait

Kirkkolain alan määrittely ja siihen liittyvät ongelmat

Vuoden 1869 kirkkolain säätämisestä lähtien ovat kirkkolain alaa koskevat kysymykset olleet eri vaiheissa oppineiden pohdinnan kohteina. Voimassa olevan vuoden 1993 KL:n kirkkolain alaa koskeva säännös vastaa asialliselta sisällöltään aikaisempien kirkkolakien, siis myös kirkkolakijärjestelmän luoneen vuoden 1869 kirkkolain säännöksiä. Nykyisen kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Vuoden 1869 kirkkolain perusteiden selvittäminen on siten perusteltua voimassa olevan kirkkolainkin kannalta.

Vaikka Schaumanin käsitys kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkolliskokouksen asemasta ei toteutunut, hänen ehdotuksensa tuli muutoin voimaan vuoden 1869 kirkkolakijärjestelmässä. Kirkkolakiin tuli ottaa vain kirkkoa itseään

---

[563] Mm. Kansanahon (1976 s. 53) mukaan Schaumanin ehdotusta ei pidetty "demokraattisen hengen" mukaisena, vaan kirkollisena absolutismina. Sen hyväksymisen puolesta oli vain papisto säätynä.

[564] Mm. Pirinen 1985 s. 211, 230, 233 ja Juva 1976 s.16–17.

koskevia säännöksiä. Kirkon suhdetta valtioon koskevat asiat tai ns. sekalaisasiat (avioliitto, vala, köyhäinhoito, kasvatus ja opetus) kuuluivat valtion lainsäädännön piiriin ja kirkko antoi niistä vain lausuntonsa. Tässä yhteydessä tulkittiin myös papiston palkkausta, virkataloja ja kirkollisverotusta koskevat kysymykset kirkkolain ulkopuolelle jääviksi, koska niissä katsottiin olevan kyse asioista, jotka eivät koskeneet vain kirkkoa. Schaumanin kirkkolaissa muotoutui kirkon asema julkisoikeudellisena yhteisönä, koska kirkollinen lainsäädäntö perustui valtion antamiin lakeihin ja asetuksiin.[565] Kirkko ei ollut enää valtion laitos, mutta se harjoitti julkista valtaa kirkon asioissa. Tätä onkin pidettävä merkittävänä muutoksena kirkon aseman järjestämisessä.

Vuoden 1869 kirkkolakia valmistellut kirkkolakikomitea määritteli kirkkolain alaa koskevan kysymyksen siten, että kirkkolakiin tulisi ottaa vain sellaisia kirkkoa koskevia säännöksiä, joiden voidaan katsoa olevan siitä lähtöisin[566] eli siinä mielessä kirkon omia asioita.

Kirkkolakiehdotuksen (KLF 1863) 3 luvun 8 § kuului:

"Den högsta styrelsen öfwer kyrkan i hela landet, så widt den afser kyrkans förwaltning, tillkommer landets regering, och utöfwas på sätt derom stadgadt är. Rättigheten att stifta lag i allt som rör blott kyrkans egna angelägenheter utöfwas af kyrkan sjelf, genom dess representanter på kyrkomötet; dock så att stadfästelsen af de wid kyrkomöten beslutna lagar tillkommer regenten. I frågor som angå kyrkans förhållande till staten äfwensom till kyrkosamfund af annan trosbekännelse, i hwilka lagstiftande makten tillkommer regenten och landets ständer, skall kyrkomötet alltid först sitt utlåtande afgifwa. Alla frågor, hwilka wid kyrkomöten till afgörande förekomma, skola förut wid prestmöten i stiften förberedas."

Kirkkolain 14 §:n ja 455 §:n mukaan kirkkolain alaan kuuluivat siten kaikki ne asiat, jotka koskevat ainoastaan kirkon omia asioita. Nämä kirkon omat asiat,

---

[565] Kansanaho 1976, s. 56. Vrt. myös Ukom 1988 I s. 5: "Kirkko on aina korostanut sitä, etteivät sitä velvoittavat keskeiset normit nojaa valtion lakiin vaan Raamattuun ja kirkon tunnustukseen. Luterilaisessa kirkossa oli silti pidetty selvänä, että kirkon omien toimielinten antamien säädösten voimassaolo, siis se, että ne ovat oikeudellisten ratkaisujen pohjaksi kelpaavia sitovia oikeusnormeja, vaatii tuekseen kirkkolaissa tai muussa valtion lainsäädäntöön luettavassa laissa olevan valtuutuksen".

[566] KLE 1864 s. 117: "-- että kirkkolaissa pitää oleman paljaaltansa sellaisia warsinaisia lakimääräyksiä, jotka eivät ainoastaan koske uskonnon yhtiöön eli seurakuntaan, waan taidetaan myös ajatella saaneiksi siltä alkuperänsä." Vert. KLF 1863 s. 109: "- - har kommitén - - genomföra den grundsatsen, att i kyrkolagen böra ingå endast sådana werkliga lagbestämningar, whilka *icke blott angå kyrkan, utan äfwen kunna tänkas utgå från henne.*" (Kurs.tutkimuksen tekijän). Heilimo (1958 s.55) on kerännyt KLF:n (1863 s.109–116) luettelemat kirkkolakiasiaryhmät: 1) pyhät toimitukset, 2) kirkolliset virat (kirkkopalvelu), 3) *seurakunnan omaisuus* (mutta ei kirkollisvero yms. muuten taloudelliset asiat, sic!), 4) yksityisten seurakuntien hallinto ja 5) koko kirkon hallinto.

joista kirkolliskokouksen tulee ehdottaa lakia, ovat sellaisia, jotka kuuluvat mahdolliseen uuteen kirkkolakiin tai ovat entisen kirkkolain muuttamista tai selittämistä. Sen sijaan ne asiat, jotka sinänsä koskevat kirkkoakin, mutta joissa on kysymys kirkon ja valtion välisistä suhteista taikka kirkon suhteista muihin Suomessa oleviin kristinuskoa joko tunnustaviin tahi tunnustamattomiin uskontokuntiin taikka niin sanotut sekalaisasiat, ovat kaikki kirkkolain ulkopuolisia asioita, joista kirkolliskokous vain antaa lausuntonsa, mutta jotka lainsäädäntönä kuitenkin kuuluvat vain valtion yleisen lainsäädännön piiriin. Näin ollen jo vuoden 1869 kirkkolakiin sisältyy kirkkolain alaan tutkimusten kannalta keskeinen kysymys nykyisen kirkkolain ja yleisten hallinnollisten lakien säätämisestä ja keskinäisistä soveltamisaloista.

Schaumanin kirkkolain säätämisen jälkeisinä vuosikymmeninä pyrittiin oikeusoppineiden toimesta selvittämään, mitä tarkoitetaan kirkkolakiin tulleella määrittelyllä "ainoastaan kirkon oma asia" sekä mitä tarkoitetaan "uudella kirkkolailla". Hermansonin asiantuntijalausunnon vuoden 1908 kirkkolakikomitealle mukaan kirkkolain alan rajaa kirkolliskokouksen toimivallan ja yhteiskunnallisen lainsäädännön välillä ei voitu selvittää pelkästään schaumanilaisesta lähtökohdasta, että kirkon omat asiat ovat vain kirkosta lähtöisin. Lausunnossa on myös todettu kirkkolain 14 §:n ja 455 §:n säännösten voivan sisältää joko sen, että kirkolliskokouksen lainsäädäntöoikeus ulottuu sen laatuisiin säännöksiin, jotka jo olivat v.1869 kirkkolaissa ja joita on pidettävä kirkkolakiluontoisina, tai oli olemassa toinen tulkintamahdollisuus, jonka mukaan olisi tulkittava kirkolliskokouksen vallassa olevan hyväksyä kaikki sellaiset lakiehdotukset, jotka kirkollisiin tarkoituksiin määräävät velvoituksia ainoastaan sen omille jäsenille ja viranomaisille riippumatta siitä, onko samanlaatuisia säännöksiä jo olemassa kirkkolaissa vai ei. Kummassakin tulkintatavassa Hermansonin mukaan pitäisi kuitenkin tehdä rajoitus, mikäli "muutamanlaisia säännöksiä" jonkin erityisen oikeusperusteen nojalla voitaisiin pitää kirkollisen lainsäädännön ulkopuolella olevina. Hermanson piti jälkimmäisenkin tulkintavaihtoehdon rajoituksena kirkkolain itsensä asettamaa supistusta, että ns. sekalaisasiat ja kirkon suhde valtioon sekä kirkon suhde muihin uskontoyhdyskuntiin eivät kuulu kirkkolain piiriin, vaikka esim. sekalaisasioissa saattaisi hyvin jokin asia koskea vain kirkon omille jäsenilleen asettamia velvoituksia. Kirkkolain mukaan nämä kuuluisivat valtion lainsäädännön piiriin.[567] Hermansonin mukaan uudella kirkkolailla voidaan säätää myös sellaisista kirkon tarkoituksia varten kuuluvista asioista, joista on jo olemassa yhteiskunnallisen lain säännöksiä, kunhan ne koskevat vain kirkon ja sen jäsenten välisiä suhteita. Hermansonin näkemyksen mukaan kirkolliskokouksen oikeus ehdottaa ai-

[567] Hermanson 1933 s. 438–457.

van uutta kirkkolakia merkitsee oikeutta ehdottaa lakeja, jotka kirkon tarkoituksia varten määräävät vain kirkon ja sen omien jäsenten välisen suhteen.[568] Poikkeuksiksi tästä oikeudesta hän näki vuoden 1869 kirkkolain 14 ja 455 §:ssä nimenomaan yhteiskunnalliselle lainsäädännölle pidätetyt lainsäädäntöasiat. Kirkolliskokouksen oikeutena olisi siten Hermansonin mukaan ehdottaa kirkkolakia, jota kirkon tarkoitukset vaativat ja joka koskee ainoastaan kirkon omia jäseniä. Sellaista lakia voi hänen mukaansa pitää kirkon omana asiana. Näin ollen kirkko voisi ehdottaa poikkeavia määräyksiä omista jäsenistään, jos sillä alalla olisi jo yhteiskunnallinen laki. Hermansonin lausunnossa asetetaan lain kirkkolakina pitämisen keskeiseksi kriteeriksi se, että säädettävä asia koskee vain kirkon omia jäseniä.[569]

Ståhlbergin mukaan kirkkolain alan määrittely kirkon omista asioista sisältää vaatimuksen siitä, että tällaiset asiat ovat yksistään kirkkoa koskevia. Tällaisia ovat Ståhlbergin mukaan ne, "jollaisista säädetään nykyisessä kirkkolaissa, mutta sen piiriä voidaan ulottaa muihinkin sellaisiin asioihin, jotka koskevat ainoastaan kirkkoa ja sen jäseniä". [570] Brotheruksen mielestä taas kirkkolaki tarkoitti vuoden 1869 kirkkolakia. Kirkkolain alaan hän katsoi kuuluvaksi kuitenkin sellaistakin, mikä ei suorastaan sisältynyt voimassa olevaan kirkkolakiin. Kirkolliskokouksen yksinomaiseen valtaan oli jätetty ehdotuksen tekeminen voimassa olevan kirkkolain muuttamiseksi ja selittämiseksi ja myös uudeksi kirkkolaiksi. Hänen mukaansa kirkkolakiin sen laajemmassa merkityksessä kuului kaikki, joka koski ainoastaan kirkon asioita. Toisaalta Brotheruksen mielestä kirkkolakiin muodollisesti kuului vain se, mikä todella sisältyi vuoden 1869 kirkkolakiin ja niihin myöhempiin asetuksiin, joilla tätä lakia on muutettu. Brotheruksen viittausta asetukseen, jolla kirkkolakia voitaisiin muuttaa, on pidetty lapsukse-

---

[568] Ibid. s. 458.

[569] Nykyoloissa *kirkkolakijärjestelmän tulkintaongelmaksi* on käytännössä tullut, enemmän kuin asian kohdistuminen kirkon omiin jäseniin, sen kohdistuminen kirkon *omiin työntekijöihin*. Tämä on tullut esiin mm. *tasa-arvolain* soveltamisalan osalta. Tuomioistuinten tulkintakäytännöksi on – ainakin toistaiseksi – tullut se, ettei lain kohdistuminen kirkon työntekijöihin tee siitä kirkkolain alaan kuuluvaa lainsäädäntöä tai ennemminkin niin, että jos asiasta on säädetty yleisessä laissa, sen on katsottava sitovan myös kirkon työntekijöitä ja kirkon hallintoa. *Toisaalta tasa-arvolain osalta ei ole myöskään koeteltu Hermansonin tulkinnan mukaista menettelyä, hyväksyisikö valtio kirkolliskokouksen kirkkolakiehdotuksen, jonka mukaan tasa-arvolakia ei sovellettaisi seurakunnan papin vaaliin. Hermansonin kriteerinä oli tarkkaan ottaen se, että asia kohdistuu kirkon omiin jäseniin. Papin vaalissa ehdolla olevat ja äänestäjät ovat vain kirkon ja sen seurakunnan jäseniä.* Vrt. Ukom (1988 I s. 14): "Kirkkolakiin sen aineellisessa merkityksessä sisältyvät 'kirkon omat asiat'eli hallitusmuodon 83 §:n kannalta kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat asiat. Kirkolliskokous ei voi ehdottaa kirkkolakiin otettaviksi uusia säännöksiä, jotka eivät olisi 'kirkon omia asioita'. Muutettavan kirkkolain sisällöstä riippumatta lakia voidaan kuitenkin muuttaa vain edellä selostetussa järjestyksessä."

[570] Ståhlberg 1931 s. 508.

na.[571] Vuoden 1869 lakiin sisältyi nimenomaisesti säännös kirkon omasta laista, jonka muuttamisesta vain kirkolliskokous voi tehdä aloitteen ja vain nimenomaan aloitteena kirkkolain muuttamiseksi.

Kirkkolakia ei kuitenkaan ensimmäisinäkään vuosikymmeninä pidetty niin täydellisenä, ettei myöhemmin olisi voinut ilmetä lainsäädännöllistä järjestelyä kaipaavia asioita, jotka ilmeisesti olivat "kirkon omia".[572] Ahla antoi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle vuonna 1938 asiantuntijalausunnon, jossa hän piti selviönä, että kirkkolainsäädäntöjärjestystä on noudatettava päätettäessä voimassa olevan kirkkolain muuttamisesta, selittämisestä tai kumoamisesta. kirkkolain 455 § edellyttää samaa järjestystä myös uutta kirkkolakia säädettäessä. Uutena kirkkolakina hän piti paitsi kokonaan uuden kirkkolain säätämistä myös sellaisten lisäysten hyväksymistä kirkkolakiin, jotka eivät sisällä muutosta tai selitystä. Kuitenkin 14 §:n mukaisesti uuden kirkkolain tulee koskea ainoastaan kirkon omia asioita. Ahlan mukaan on in casu tutkittava, koskeeko vireille pantu lainsäädäntökysymys ainoastaan kirkon omia asioita vai ei. Tämän perusteella olisi sitten pyrittävä määräämään yksittäistapauksittain kirkkolainsäädännön ja yleisen, yhteiskunnallisen lainsäädännön alat.[573] Myöskään Kaira ei tulkinnut kirkkolain säätämisen piiriä niin ahtaasti, että siihen olisivat kuuluneet vain ne asiat, joista siinä ennestään oli nimenomaisia säännöksiä. Hän katsoi kirkkolain säätämisen alaan kuuluvan myös niiden kirkkolakiin ennestään sisältymättömien asioiden, jotka kuuluivat sellaisiin kysymysryhmiin, joiden asialliselta sisällöltään on katsottava kuuluvan kirkkolain piiriin.[574]

Merikoski käsitteli kirkkolain alaa ja teki käsitteellisesti eron kirkkolain muo-

---

[571] Brotherus 1923 s. 144 alav. 1. Huom. kuitenkin, että esim. Yrjö *Loimarannan julkaisemaan vuoden 1869* kirkkolaki kokoelmasta (muutokset otettu huomioon 8.3.1920 saakka) *on kirjattu autonomian ajalta muutoksia tai lisäyksinä asetuksilla, ei lailla, kirkkolakiin* mm.106 §, 125 §, 242–243 §, 450 § ja 456 § asetuksella 7.6.1895; 12 §, 65 §, 117 §, 145–147 §, 160 §, 303 §, 307 §, 329 §, 346 §, 348–349 §, 362 §, 373–374 §, 377 §, 451–452 §, 453 §, 462 §, 464–465 § ja 468–478 § asetuksella 19.10. 1908; sekä 59 § , 73 §, 82–84 § ja 88 § asetuksella 1.7.1910. Esimerkiksi Suomen Suuriruhtinaanmaan asetuskokoelman n:o 51/1910 mukaan on annettu Armollinen Asetus erinäisistä muutoksista Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle 6 päivänä joulukuuta 1869 annettuun kirkkolakiin. Asetuksen johdanto-osan mukaan "Hänen Majesteettinsa Keisari on Suomen kuudennen yleisen kirkolliskokouksen ja Suomen Eduskunnan alamaisesta esityksestä -- suvainnut kumota kirkkolain 88 §:n ja säätää, että mainitun lain 59, 73, 82, 83, 84 ja 418 §:t tulevat kuulumaan niin kuin seuraa." Vaikka kirkkolakimuutokset ovat tulleet voimaan asetuksilla, on ne kuitenkin hyväksytty kirkkolakisäätämisjärjestyksessä.

[572] Puhakka (1928 s. 232) tulkitsee siten, että uudella kirkkolailla ei myöskään voida tarkoittaa yksinomaan voimassa olevan kirkkolain korvaamista kokonaan uudella, vaan sen on katsottava tarkoittavan myös sellaisia lisäyksiä kirkkolakiin, jotka eivät sisällä siihen muutoksia ja joita ei voida pitää selittämisenäkään.

[573] Ahlan 1938 asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esitykseen N:o 59/1938. (Löytyy Suuren valiokunnan mietinnön N:o 97/1938 liitteistä).

[574] Kaira 1944 s. 85.

dollisen ja kirkkolain aineellisen merkityksen välillä.[575] Vuoden 1869 kirkkolakia siihen oikeassa lainsäätämisjärjestyksessä tehtyine muutoksineen ja lisäyksineen hän piti kirkkolakina sen muodollisessa merkityksessä. Hän katsoi kuitenkin VJ 31 §:n 2 momentin mukaisen lainsäätämismuodon olevan myös pakollinen kirkkolakia muutettaessa sen aineellisessa merkityksessä. Tarkasteltaessa kirkkolakia sen asiallisessa eli aineellisessa ja materiaalisessa merkityksessä Merikoski piti lähtökohtana HM 83 §:ää, jonka mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Tätä Merikoski tulkitsi kirkkolain 14 §:n valossa. HM 83 § voi Merikosken mukaan koskea vain kirkon omia asioita eli kirkon sisäistä hallinto-organisaatiota ja hallinnon hoitamista. Silloisessa kirkkolain 14 §:ssä oli vielä säännös siitä, että kirkon ylintä hallitusta koko maassa pidettiin Suomen hallituksen asiana. Tämän Merikoski katsoi olevan kirkon suhdetta valtioon koskeva asia, josta kirkolliskokous saa vain antaa lausunnon. Merikosken mukaan kirkon hallinto niiltä osin kuin se ei ole kirkon sisäistä toimintaa, vaan niveltyy valtion hallintoon, ei kuulu kirkkolain vaan niiden asioiden piiriin, joista kirkolliskokous antaa vain lausunnon. Myös Merikoski asettui sille kannalle, että ratkaistaessa, mikä on asiallisesti kirkkolakia ja mikä ei, on ratkaistava in casu. Merikoski korosti kuitenkin säännökseen sisältyvää "ainoastaan"-sanaa. Hän päätyi johtopäätökseen, ettei asia ole kirkkolain piiriin kuuluva vielä sen vuoksi, että se on kirkon oma asia. Sen on oltava myös *ainoastaan* kirkon oma asia. Hakkilakin on asettunut ahtaan tulkinnan kannalle ratkaistaessa kysymystä kirkkolain alasta. Kirkkolainsäädäntö poikkeuksellisena lainsäädäntönä on Hakkilan mukaan käsitettävä niin, ettei sen alasta voida johtaa valtiovallan ja yleisen lainsäädännön rajoituksia. Tällaista rajoitusta täytyisi voida ainakin katsoa varmasti tarkoitetun, jos kirkkolain alan laajentavan tulkinnan kannalle asetuttaisiin.[576]

---

[575] Merikoski 1951 s. 42. Oikeastaan Kaira oli jo (1941 s. 719) tehnyt eroa kirkkolain muodollisen luonteen ja aineellisen luonnon välillä. Kaira oli katsonut kirkkolain asiallisen sisällön syntyvän jo kirkolliskokouksessa ja kirkkolain muodollisessa merkityksessään olevan valtion laki.

[576] Hakkila 1939 s. 468. Tässä kohdin voidaan tehdä havainto, että jo Puhakka 1928 on tulkinnut kirkkolain alaa Hakkilan tavoin. Puhakka (1928 s. 230) katsonut kirkkolain luonteesta ja myöskin siitä tarkoituksesta, joka kirkkolain esitöiden mukaan tähän lakiin sisältyy kirkon suhdetta valtioon koskevilla säännöksillä on, seuraavan näiden säännösten sananmukaisen tulkitsemisen velvoite. Puhakan mukaan niistä ei ole johdettavissa laajentavan tulkinnan avulla sellaisia valtiovallan ja yleisen lainsäädännön rajoituksia, joita ei voida katsoa varmasti tarkoitetun. Puhakka antaa kirkkolain ja yleisen lainsäädäntöalan määrittelyyn v.1928 esiohjeen, jonka mukaan *epävarmemmissa tapauksissa* on yleisen lainsäädännön kompetenssilla etusija. Sekä Hakkila että Merikoski näyttävät perustaneen merkittävät kirkkolainsäädäntöä koskevat kannanottonsa Puhakan käsityksiin. Ks. myös Hakkila (1939 s. 320) jakaa kirkkoa koskevat valtion lainsäädännöllä järjestettävät asiat neljään ryhmään, joista ryhmään 4 (kirkollistalous, kansalaisten verovelvollisuus ym. suoritukset kirkollisiin tarkoituksiin) kuuluvat asiat olisivat sellaisia, mihin ryhmään, toisin kuin ryhmään 1–3 (kirkon suhteet valtioon ja Suomessa oleviin uskontokuntiin, sekalaisasiat) kuuluvista asioista, ilman kirkolliskokouksen lausuntoa säädetään yleisellä lailla. Kirkkolaissa on lausuttu (vain) ylei-

Merikosken ja Hakkilan käsityksiä kirkkolain (ahtaasta) alasta voidaan perustellusti myös kritisoida. Kirkkolain alan määrittely kirkkolain "reviirin " ulottumisesta vain kirkon sisäiseen organisaatioon on sikäli epäonnistunut, että tällöin säännön olisi oltava molemminpuolinen. Tuomiokapitulit olivat mm. vuoteen 1997 saakka osaltaan myös valtion organisaatioon kuuluvia, mutta niitä koskevat säännökset ovat olleet kirkkolaissa. Kirkkolain soveltamisalaa olisi käytännössä jopa vaikea ulottaa kirkon organisaation ulkopuolelle, vaikka sellaisiakin säännöksiä on hyväksytty, jotka ovat vaikuttaneet mm. kirkollisiin (yksityisoikeudellisiin) järjestöihin.[577] Mitä sitten tulee Merikosken näkemykseen siitä, että laissa sanalle ainoastaan on pantava erityistä painoa, on siinäkin suhteessa mahdollista tulkita asiaa avarammin. Jo kirkkolakijärjestelmän alkuvaiheissa todettiin tämä peruslähtökohtaongelma, koska kirkkolakikin oli valtion lainsäädännössä toteutettu ja siis valtion intressipiiriin kuuluva eli myös valtion asia, ei siten ainakaan yksinomaan kirkon. Merikosken tulkinta loppuun asti vietynä johtaisi näkemykseen, ettei kirkkolakiin voisi ottaa sen nykymuodossa eduskunnan säätäessä ollenkaan säännöksiä. Tällöin tarvittaisiin kirkolliskokous yksinomaisena lain hyväksyjänä, mikä modernissa yhteiskunnassa ei liene toteutettavissa.[578]

Hakkila puolestaan on edellyttänyt selkeää ilmaisua sille, että kirkkolailla olisi jossakin kysymyksessä haluttu rajoittaa yleisen lainsäädännön alaa. Tähän voidaan kuitenkin todeta, että yhtä hyvin voitaisiin edellyttää hyväksymistä sille näkökohdalle, että vuoden 1772 hallitusmuodon voimassa ollessa synnytetyllä kirkkolakijärjestelmällä on tarkoitettu todellista lainsäädännöllistä autonomiaa kirkolle sen omissa asioissa. Tällöin voitaisiin Merikosken ja Hakkilan kirkkolain alaa supistavasti tarkastelevia näkökulmia vastaan esittää argumenttina se, että kirkkolakijärjestelmää luotaessa on täytynyt olla käsitys kirkon todellisista tarpeista voida vaikuttaa itseään koskeviin säännöksiin. Tällöin voitaisin myös ajatella, toisin kuin Hakkila on asian ilmaissut, että yleistä lakia säädettäessä täytyisi olla varmuus siitä, ettei yleinen laki supista kirkon oman lain, kirkkolain

---

sestä periaatteesta varojen hankkimiseen. Hakkila toteaakin yhteiskunnallisella lailla säädettäviksi "kunkin verovelvollisuus ja veroperusteet kirkollisiin suorituksiin".

[577] Eräs tällainen oli esim. vuoden 1964 KL 212 §. Papille voitiin antaa virkamääräys mm. eräiden kristillisten yhdistysten palvelukseen. Nykyisin vastaava säännös on KJ 6 luvun 57 §:ssä, jonka mukaan tuomiokapituli voi oikeuttaa papin toimimaan mm. kristillisen yhdistyksen palveluksessa.

[578] Tässä kohdataan kirkkolakijärjestelmän valmistelun perustelujen tavoitteiden ja siitä poikkeavan lopputuloksen merkitys kirkkolakijärjestelmän yksityiskohtien tulkitsemisongelmana. KLF 1863 mietinnön ehdotusten perusteluja ei voida muuttuneessa tilanteessa pitää kaikilta osin vuoden 1869 KL:ssa toteutuneen kirkkolakijärjestelmän tulkitsemisessa relevantteina perusteluina muuttuneessa tilanteessa. Kirkkolakijärjestelmästä säädettäessä on tarkoituksena täytynyt olla järjestelmän toimiminen. Ks. esim. Laakson (1990 s. 163, s. 139–142) käsitystä argumentum ad absurdum ja derogaatioperiaatteiden soveltamisesta.

alaa.[579] Tätä ajatusmallia jatkaen voidaan problematisoida myös kirkkolakijärjestelmän alkuaikoina syntynyt tulkinta siitä, että *kirkon taloutta* koskevat asiat eivät olisikaan yksinomaan kirkon omia asioita (jos kirkon omaisuudestakin voitiin säätää kirkkolaissa) ja kirkon taloudesta tai siihen keskeisesti liittyvästä asiasta olisi säädettävä yleisellä lailla, vieläpä kirkolliskokousta kuulematta.[580] Perustellusti voidaankin päätyä kysymään, voidaanko kirkon oikeutta saada ehdottaa lakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan sen omia asioita, pitää johdonmukaisena, jos kirkko ei saa ehdottaa lakia suinkaan kaikesta, mikä sitä koskee, vaan kirkko saa ehdottaa vain valikoidusti. Kirkko saakin ehdottaa lakia kaikesta, joka koskee ainoastaan sen omia asioita, kunhan ne eivät vain koske kirkon taloutta?[581]

Kirkon omia asioita on käytännössä helppo löytää, mutta kun lisäkriteeriksi asetetaan se, että asia on ainoastaan kirkon oma asia, nousevat tulkintavaikeudet esiin. Mikä tarkasti ottaen on kirkkolain säätämisen ala, on vaikeasti selvitettävissä. Säännösten sanamuodot jäivät vuoden 1869 kirkkolain säätämisen yhteydessä tulkinnallisiksi ja säännösten jakaminen kirkon omiin säännöksiin ja valtion yleiseen lakiin tuleviin säännöksiin ei täysin onnistunut. Kirkkolakiin tuli sellaisiakin säännöksiä, joiden oikeastaan olisi tullut olla yleisessä laissa. Muutenkaan eri vaiheissa ei ole toimittu aivan johdonmukaisesti. Vanhojen asetelmien

---

[579] Tällöin tulkinnan lähtökohtana on lainsäätäjän ilmaisema halu suoda kirkolle laaja oikeus päättää sen omia asioita sisältävän kirkkolain sisällöstä. Sen sijaan Hakkilan ja Puhakan laintulkintametodin mukaan kirkkolain esitöiden sanamuotoja olisi tulkittava sananmukaisesti ja supistavasti. Laajentava tulkinta kirkkolain alassa olisi kielletty, ellei sitä nimenomaan voida tietää tarkoitetun. "In dubio pro reo-sääntöanalogian mukaan" olisi tässä soveltamistavassa Puhakan malli ratkaisuna soveltamisalaongelmaan se, että kirkkolaki väistyy. Toisaalta kuitenkin lakien tultua säädetyiksi yleinen laki väistyy kirkkolain (lex specialis) tieltä. Ks. kuitenkin PeL 106 §; tuomioistuimessa etusija perustuslain säännökselle, jos ristiriita lain kanssa.

[580] Näitä olisivat mm. Hakkilan (1939 s. 320) mainitsemat "ryhmä 4:n" asiat, jotka koskevat kirkollistaloutta, kansalaisten verovelvollisuutta ym. suorituksia kirkollisiin tarkoituksiin. Tämä kirkkolakijärjestelmään tullut tulkinta heijastelee autonomian aikaa ja kirkon valtioon nähden historiallisesti tiukempaa suhdetta. Nyt valtiollisen itsenäisyyden ja kirkon ja valtion välisten suhteiden tasa-arvoisempana aikana olisi mahdollista tarkastella tätäkin kirkkolain alaan liittyvää kysymystä kirkon ja valtion välisten suhteiden kannalta tasa-arvoisemmin.

[581] Kirkolliskokouksen asiana on vuoden 1993 KL 20 luvun 7 §:n 2 momentin 6-kohdan mukaan (vain) antaa lausuntoja ja lausua toivomuksia mm. kirkollisverotuksen perusteita ja kirkon palveluksessa olevien palkkaa, eläkkeitä ja muita taloudellisia etuja koskevissa asioissa. Vuoden 1869 kirkkolain 20 luku sisälsi jo säännöksiä mm. *omaisuuden hoitamisesta*. Vuoden 1964 kirkkolakiin otettiin paitsi Schaumanin kirkkolakiin omaisuuden hoitamisesta tehdyt säännöslisäykset myös 21 lukuun laajemmin säännökset seurakunnan ja kirkon taloudesta (mm. keskusrahasto perustettiin 27.4.1944) lailla. Vuoden 1964 kirkkolain 364 §:n säännöksessä seurakunnan talousarviosta oli säädetty, että mikä muiden tulojen ja käytettäväksi otetun pääoman lisäksi tarvitaan, on *varainhoitovuoden kirkollisverona koottava niiltä, jotka erikseen säädettyjen perusteiden mukaan ovat velvolliset sellaista veroa suorittamaan*. Nykyisen kirkkolain vastaava säännös on 15 luvun 2 §:ssä, jossa todetaan myös, että *kirkollisveron suorittamisen perusteista säädetään erikseen*. Kirkkolaissa on kuitenkin säädetty myös samassa pykälässä mm. *veroäyrin hinnan määräämisen perusteesta*.

pohjalta oikeusoppineiden antamat vastaukset ovat erilaisia kuin eräät myöhemmät in casu-ratkaisut, joilla kirkkolain ja yleisen lain keskinäistä säätämisalaa on linjattu joko harkiten tai tahattomasti.[582] Yhteiskunnan kehittyminen ja lainsäädännön monipuolistuminen on johtanut myös siihen, että sisäisen hallinnon käsite ei enää ole entisessä muodossaan toimiva, vaan kirkon sisäisessäkin hallinnossa on otettava huomioon kansallinen ja jopa ylikansallinen normisto.[583]

Jossakin mielessä "vuoden 1993 versio" kirkkolakijärjestelmästä on alkanut enenevässä määrin muistuttaa yhteistoimintalain yhteistoimintamenettelyn muotoja kirkon ja valtion keskinäisen kirkkoa koskevan normin säätämiseen osallistumisessa. Kirkon roolin voisi sanoa olevan kirkkolain syntymisessä "myötävaikuttajan" tai "myötämääräjän", mutta vain kirkon sisäisten säännösten osalta "päätäntävallan" käyttäjän rooli, ellei oteta huomioon siinäkin suhteessa kirkkolain säännösten luomaa "raamia", jonka puitteissa kirkkojärjestykseenkin otettavien säännösten on pysyttävä.[584] Valtion säätämän, kirkkoa koskevan kirkollisen lain suhteen, kirkon rooli YTL-terminologian mukaisesti ilmaisten on enintään "myötävaikuttajan" rooli, jos sitäkään – ehkä "myötätoivojan" rooli olisi parhaiten tämän lainsäädännön syntymistä kuvaava kirkon kannalta. Yleisen lain suhteen kirkon rooli lain säätämiseksi muuttuu mm. kirkkolain 20 luvun 7 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaisesti ehkä "vieläkin kauempaa myötätoivojan" rooliksi. Säännöksen mukaan kirkolliskokous voi tehdä esityksiä ja lausua toivomuksia valtioneuvostolle mm. asioissa, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon sekä joukkoa säännöksessä lueteltuja asioita ja "muista sen kaltaisista asioista" annettavista säädöksistä, mutta myös kirkollisverotuksen perusteita ja kirkon palveluksessa olevien palkkaa, eläkkeitä tai muita taloudellisia etuja koskevista asioista. Toivominen voi ainakin kohdistua siihen, ettei valtioneuvoston piirissä kirkon tämän luonteisissa kysymyksissä kirkkolain säännöksessä olevaa luetteloa kirkon taholta tulevista esityksistä tulkita ahtaasti e contrario-päätelmien mukaisesti.

Lainsäätäjä on periaatteessa ensimmäistä kirkkolakia hyväksyttäessä asettu-

---

[582] Tästä esim. Brotherus 1923 s. 152–162. Uudemman lainsäädännön luonne intressinpunninta- ja tavoitenormein etenkin on tuottanut vaikeuksia lainvalmistelutyölle tältä osin. Esimerkiksi työ- ja sosiaaliturvaoikeudessa lisääntynyt pakottavan lainsäädännön tarve heikomman suojeluintresseineen aiheuttaa menettelyllistä ongelmaa eri lakien yhteensovittamisen osalta. Erilaisista normeista mm. Laakso 1990 s. 22 ja Kairinen 1991 s. 43. Vrt. esim. Hakkilan kantaa Merikosken näkemykseen. (Hakkila: Ahdas tulkinta kirkkolain alasta – kirkkolain lex specialis-luonne edellyttää varmuutta siitä, että valtio on -halunnut rajoittaa oman lainsäädännön alaansa; Merikoski: In casu, sanalla "ainoastaan" on tulkintapainotus).

[583] Merikosken vuonna 1951 antama tulkinta siitä, että KL 14 § ja HM 83 § voivat koskea vain *kirkon sisäistä hallinto-organisaatiota ja hallinnon hoitamista* aiheuttaa tulkintavaikeuksia kirkkolain ja yleisen lain säätämisalojen yhteensovittamisen kannalta. Merikosken näkemys kirkkolain alasta on yksinkertaisesti liian suppea.

[584] Esim. Kairisen (1991 s. 196) terminologiaa käyttäen.

nut tukemaan kirkon oman lainsäädännön laajaa alaa sallivaa tulkintaa. Sen mukaan periaatteessa kaikki kirkosta itsestään lähtöisin olevat asiat ovat kirkon itsenäistä toimintaa edistäviä ja niiden voidaan katsoa kirkkolain alaan kuuluviksi. Kirkkolainsäädännöllä on tarkoitettu elävää instituutiota varten luotua oikeusjärjestelmää. Ensimmäistä kirkkolakia säädettäessä ei vain ole osattu formuloida säädettäväksi tarkoitettuja periaatteita selkein käsittein. Ensimmäisten vuosikymmenien kirkkolain alaa koskevien säännösten tulkintavaikeudet ovat tästä todisteina.

Vaikka kirkkolain säätäjäksi jäi lopulta sitten valtio vastoin lakiehdotuksen laatijan näkemystä, voidaan kuitenkin tältä osin arvioida komitean ehdotuksen perusteluja valtion oikeudesta säätää kirkkolakia. Komitean mukaan kansanedustuslaitoksen kirkkolain säätämisoikeus olisi ollut vastoin yleisiä valtio-oikeudellisia ja dogmaattisia perusteita. Sellaista järjestelmää ei komitean mukaan voida myöskään perustella kirkon ja valtion "oikeilla suhteilla" eikä valtion "herruudella", mutta kylläkin historiallisilla ja positiivisesti valtio-oikeudellisilla perusteilla. Varmaa on, että nyttemmin yli 130 vuotta voimassa ollutta järjestelmää on voitava nykyään perustella historiallisillakin syillä järjestelyn kestettyä näin pitkään, mutta yksinkertaisempaa on sanoa, ettei komitean perusteluja voida pitää vakuuttavina.[585]

Mutta väärinäkin komitean perustelut ainakin välillisesti tukevat tämän tutkimuksen yhtä hypoteesia siitä, että kirkkolakijärjestelmää luotaessa myös kirkkolain alaa koskeva laajuus määräytyi komitean alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti – ja myös jäi sellaiseksi, vaikka sen sijaan säädetty järjestelmä on aivan toinen kuin mitä oli ehdotettu ja perusteltu. Komitean ehdotus "ainoastaan kirkon omista asioista" sisälsi kylläkin kirkon omaisuudesta ja sen hoitamisesta säännöksiä, mutta esim. kirkollista verotusta ja kirkon palveluksessa olevien palkkaa, eläkettä tai muita taloudellisisa etuja koskevat asiat jäivät sisällyttämättä kirkolliskokouksen säätämään kirkkolakiin, sillä nämä asiat kirkon ja valtion välisiä suhteita koskevina olisivat voineet sisältyä (vain) säätyvaltiopäivien säätämään yleiseen lakiin. Kun tilanne ehdotuksen käsittelyssä muuttui siten, ettei enää ollut ollenkaan kysymys kirkolliskokouksen säätämästä laista, olisi periaatteessa ollut mahdollista tarkistaa kirkkolain alaa koskevaa säännösehdotusta tältä osin. Tällaista laajennusta ehdotukseen ei kuitenkaan tehty, vaikka tilanne muuttui täysin, eikä enää ollut kysymys kirkolliskokouksen säätämästä laista. Kun nyt oli kysymys siitä, mitä kirkkolakia kirkko voi ehdottaa itselleen, olisi

---

[585] KLF (1863 s.135 ja s. 246) ilmaisee asian:"- - liksom i det föregående (pag.135) blifwit nämndt om statens lagstiftningsrätt i kyrkliga ärenden, wäl med historiska och positivt statsrättsliga, men ej med dogmatiska eoch allmänt statsrättsliga skäl förswaras." Pirisen 1985, s.256 mukaan Schaumanin näkemyksenä oli "tunnetusti, että valtion lainsäädäntöoikeutta kirkollisissa asioissa voidaan puoltaa vain historiallisilla ja positiivisesti valtio-oikeudellisilla, mutta ei dogmaattisilla eikä yleisillä valtio-oikeudellisilla perusteilla".

ollut loogista tarkastella, voisivatko kirkon omaan talouteen keskeisesti vaikuttavat asiat muuttuneessa tilanteessa olla kirkon omia asioita ilman tiukkaa määrittelyä siitä, että niiden pitäisi olla ainoastaan kirkon omia asioita. Kirkkolain alaa koskeva säännös sai siten muuttuneessa tilanteessa jossakin mielessä absurdin sisällön, kun säädettyyn kirkkolakiin ei sisällytetty kirkkolain alaan selkeästi kokonaisuutena kirkon taloutta koskevia tai siihen vaikuttavia asioita ainoastaan kirkon omiksi asioiksi. Käytännössä olisi tosin tällä laajennuksella päädytty hyvin laajaan kirkkolakiin, jonka jakaminen olisi varmaankin tapahtunut huomattavasti ennen 1990-lukua. Tällöin olisi myös saavutettu ainakin teoreettisesti tarkasteltuna nykyiseen jaettuun kirkkolakiin eli "muuntuneeseen kirkkolakijärjestelmään" verrattuna etuna kirkkolain ja kirkkojärjestyksen yhteneväiset ja toisiaan nykyistä selvemmin täydentävät sääntelyalat. Kirkkolakiin kun olisi voitu ottaa säännöksiä kaikista kirkon omista asioista (eikä vain ainoastaan kirkon omista asioista) ja normihierarkiassa alemmassa säädöksessäkin olisi niin muodoin säännöksiä "samoista kirkon omista asioista".[586] Tosin käytännössä kirkkolain ja kirkkojärjestelyksen voimassa olevat sääntelyalat eivät ole aivan edellä olevan kaavan mukaisia, koska kirkkojärjestyksessä säädetään tarkemmin kirkon hallinnosta, mutta tämän ohella määrätään myös kirkon toiminnasta.

Kirkkolain alan rajoittaminen kirkon taloutta koskevissa kysymyksissä lakiasäätävän kirkolliskokouksen ollessa kyseessä oli tarkoituksenmukaista. Kirkolliskokouksen roolin muotoutuessa kirkkolakiehdotuksen käsittelyvaiheissa vain lakia ehdottavaksi ei kuitenkaan nähty tarpeelliseksi (tai ymmärretty) muuttaa kirkkolain säätämisen kohteena olevien asioiden piiriä. Asian tarkastelussa oli keskitytty kirkolliskokouksen rooliin. Kirkkolakijärjestelmän puutteellisuutena voitaneen pitää sitä, että kirkon kannalta keskeiset omat asiat, jotka liittyivät kirkon talouteen, jo järjestelmää luotaessa katsottiin kirkon suhdetta valtioon koskeviksi. Kirkon itsenäisen aseman kannalta nimenomainen talouden itsenäinen ylläpito on yhteisön oma asia. Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion veroista säädetään lailla, jossa on säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Vastaava säännös on otettu myös uuden perustuslain 81 §:ään. Kirkkolakikin on laki, vaikkakaan ei verolaki.[587] Jos kirkkolakijärjestelmää olisi ollut mahdollista tarkistaa kirkon taloutta koskevien aineellista sisältöä koskevien säännösten sisällyttämiseksi laajaalaisemmin kirkkolakiin, olisi valtiolle kuitenkin jäänyt tällaisten normien osalta hyväksymis- ja hylkäämisvalta. Julkistalouden edellyttämät yhdenmukaisuusvaatimukset olisi voitu toteuttaa tältäkin pohjalta.

---

[586] Tosin tässäkään asiassa ei ole toimittu aivan johdonmukaisesti. Tästä tarkemmin tutkimuksen jakso 4.3.

[587] Vrt. lag om svenska kyrkan ja sen kyrkoavgift, joka ei ole vero, vaan kirkkomaksu ilman veroon liittyvää pakkotäytäntöönpanon mahdollisuutta. Toisaalta myös kirkkolakijärjestelmän lähtökohtiin on kuulunut vapaaehtoisuus.

Kirkkolakijärjestelmän kehittämisen kannalta olisi ollut luultavaa kirkon itsenäisen aseman valtioon nähden vahvistuessa kirkon talouden pohjaa koskevien perusteiden voivan tulla kirkkolakijärjestelmän osiksi keskeisesti kirkon sisäisinä asioina. Näin onkin käynyt muodollisesti. Kirkkolakiin on kuitenkin otettu vain muodolliset säännökset kirkon taloudesta. Esimerkiksi verotuksen, eläkejärjestelmien ja palkkausjärjestelmien perusteista ja sisällöistä on säädetty joko kokonaan erillisissä kirkollisissä laeissa tai osaksi valtion yleisissä laeissa. Tämä järjestely on turvannut valtion intressit ja kirkon kannalta taannut tarvittavat säännökset, mutta on samalla tehnyt kirkon aseman valtiosta riippuvaiseksi.

Yhteiskunnallinen tilanne kirkkolakijärjestelmää luotaessa oli kirkon ja valtion välisten suhteiden järjestämisen kannalta vielä jäsentymätön. Erityisen lainsäädäntöjärjestelmän kautta luotu kirkon itsenäistäminen tapahtui tilanteessa, jolloin siirryttiin lainsäädännöllisesti kiinteästä (karoliisesta) kirkko-valtio-sidoksesta suoraan itsenäiseen kansalliskirkkoon, jota koskevat lait ja jonka talous oli samalla järjestettävä. Mallia tällaisen järjestelyn tekemiseen ei ollut. Samaan aikaan tosin tapahtui kuntien ja seurakuntien hallintojen eriyttäminen, johon liittyi myös luopuminen kirkollisesta koululaitoksesta. Kun nämä toiminnot oli nähty yhteiskunnallisina ja kunnallisen itsehallinnon syntyessä toiminnot siltä osin jatkuivat yhteiskunnallisina, oli luonnollinen ajattelutapa pitää julkisia verotuloja yhteiskunnalle kuuluvina. Samaan kategoriaan "yhteiskunnan omina asioina" kuului myös kysymys kirkon oikeus säätää tai ehdottaa säännöksiä sitä koskevista asioista, esim. sen omiin jäseniinsä kohdistuvasta verotuksesta. Tämän täytyi kirkkolain alaa koskevassa konseptissa olla ilman muuta valtiota koskeva asia. Kun kirkkolakiehdotus alunperin sisälsi sen, että kirkkolain olisi säätänyt kirkolliskokous yksin vain keisarin vahvistuksin, olisi tällainen kirkkolain ala ollut taloudellisten asioiden hoitamisessa avoin blanco-valtuutus säätää valtiolle kirkon hallintoelimen kautta lisämenoja, olihan osa kirkon hallinnosta tuolloin valtion kustantamaa.

Kirkkolakijärjestelmä on syntynyt ennen ensimmäistä tasavallan perustuslakia. Perustuslain ei voida katsoa turhaan järjestäneen kirkon aseman autonomisuutta. Jo ennen useisiin muihin perusoikeuksiin kohdistuvan kiinnostuksen syntymistä, on kansalaisten oikeus uskonnon harjoittamiseen haluttu turvata yhteiskunnan taholta. Tästä on pääteltävissä, ettei käsitettä ainoastaan kirkon omat asiat ole haluttu painottaa pelkästään kirkon elinehtoja rajoittavassa mielessä. Kysymys on ollut myös kirkon aseman turvaamiseksi säädetystä toimialasta, johon valtion ei pidä puuttua. Autonomisen ajan yhteiskunta on halunnut rauhoittaa kirkolle ja sen tehtävälle vapauden uskonnon harjoittamiseen. Näin nähtynä voidaan kirkkolakijärjestelmää tarkastella funktionaalisesti sen tarkoituksesta käsin eli järjestelmänä, jonka tulisi luoda puitteet kirkolle sen tehtävän toteuttamiseksi ja toiminnan turvaamiseksi. Siihen kuuluisi olennaisesti mahdollisuus hoitaa tehtäviinsä kuuluvat asiat yhteiskunnan taholta annettujen epätar-

koituksenmukaisten normien estämättä tai haittaamatta. Tähän viittaa aikanaan jo Heilimokin.[588] Näin ollen kirkkolain alaa koskeva käsitteistö voisi olla myös siinä mielessä mukautuva, että se voisi ottaa kirkkolain alaa laajentavastikin huomioon kirkon tarpeet muuttuvissa yhteiskunnallisissa tilanteissa. Kirkon tarpeista johtuvan, uutta sääntelyä vaativan asiaryhmän noustessa yhteiskunnassa esiin, ratkaisukaavan ei välttämättä tarvitsisi olla: Jos asia kuuluu edes vähän yhteiskunnallekin, se ei ole ainoastaan kirkon oma asia. Kirkkolakijärjestelmän tarkoituksenahan oli antaa kirkolle itsenäistä elintilaa asiasta riippumatta. Kirkon omat asiat ovat useimmiten (ellei aina) yhteiskunnan omien asioiden piirin sisällä.

Heilimon kantaa on pidettävä perusteltuna sikäli, että kirkkolainsäädännön alan ahtaasta tulkinnasta seuraisi "toisenlainen" kirkkolakikäsitys, jonka mukaan kirkkolaista tulisi kirkolle faktisesti kahle ja kehityksen pysäyttäjä.[589] Heilimo perustelee kantaansa osuvasti sillä, ettei uskonnollisten yhdyskuntienkaan toiminnan rajoituksena uskonnonvapauslain mukaan ole kuin valtion yleinen valvonta. Kirkon lainsäädännöllisen autonomian luomisen taustalla oleva kirkon aseman ja toiminnan turvaamisen tahto valtion puolelta ei varmaankaan ole tarkoittanut kirkon asettamista muita uskonnollisia yhdyskuntia huonompaan tai kontrolloidumpaan asemaan. Nehän voivat toimia vapaasti, valtiolle on jätetty vain lakiin perustuva yleinen kontrollivalta. Sen sijaan kirkon ja valtion välisten suhteiden monialaisuus on muutoin saattanut asettaa kirkon toiminnalle rajoja. Kirkkolakijärjestelmän luomisella pyrittiin nimenomaan vähentämään kirkon valtiosidonnaisuutta. Heilimon voitaisiin katsoa asettuneen jonkinlaisen finalistis-funktionaalisen kirkkolakitulkinnan kannalle arvioidessaan Merikosken ja

---

[588] Heilimo (1958 s. 126) tulkitsee kirkkolain alaa aikanaan koskeneen keskustelun siten, että kirkkolain alaan katsottiin lopulta kuuluvan muodollisella perusteella kirkkolain kokonaisuudessaan sellaisena kuin se on siihen tehtyine muutoksineen ja lisäyksineen, sen muuttaminen, selittäminen ja kumoaminen. Aineelliseen puoleen kirkkolaista sen sijaan sisältyivät ne asiat, jotka koskevat yksinomaan kirkkoa ja sen asioita ja joita voi olla myös ulkopuolella kirkkolain muodollisen piirin. Heilimon mukaan Hakkilan esittämää ahdasta tulkintaa kirkkolain alasta on pidettävä sinänsä oikeana. Heilimon mielestä kuitenkin juuri tapaus tapaukselta-käsittely on takeena siitä, ettei kirkkolainsäädäntö pääse tunkeutumaan valtion lainsäädännön alalle. Myös valtionpäämiehen ja valtiopäivien osuus lainsäätämisessä varmistaa kummankin lainsääntämisen alan, yleisen lain ja kirkkolain, pysymisen valtion ja kirkon tehtäväjakojen puitteissa. *Heilimo katsoo kuitenkin, ettei Merikosken ja Hakkilan esittämistä kirkkolain alan ahdasta tulkintaa puoltavista kannoista pitäisi vetää sellaista johtopäätöstä, joka ei sallisi kirkon kaikkia omia asioita hoitaessaan kehittää ja säilyttää toimintaansa.*

[589] Lampi (1967 s. 62–63) pitää itse järjestelmää hidasliikkeisenä: "Kirkkolainsäädäntöön sisältyy jo sen alan tavallisenkin tulkinnan mukaan 'kivettyneen järjestelmän' ominaisuuksia". Tämä Lammen toteamus edustaa harvinaisempaa kritiikkiä kirkkolakijärjestelmän luonteesta. Uudempaa kritiikkiä, *demokratian lisäämistä vaativaa* ja haluttomuutta uudistuksiin arvostelevaa, on edustanut mm. Varpasuo (1992 s. 42 otsakkeella Vähemmistö pitelee kirkkoa paikoillaan) todeten: "Omat kokemukseni kirkolliskokoustyöskentelystä ja osallistuminen kirkkolain uudistamisvaliokunnan työhön ovat oikeastaan vain lisänneet epäilyjäni, että mitään merkittävää ei kirkon omasta toimesta lähivuosikymmeninä tapahdu."

Hakkilan kantaa kirkkolain alasta. Mutta myös in casu-ratkaisujen varaan jääminen siinä, kuuluuko jokin säännös kirkkolakiin vai yleiseen lakiin, luo mahdollisuuden tarkastelutavalle, jossa ratkaisuehdon valinta estäisi kirkon kehitystä. Tämä tarkoittaisi kirkon kannalta sellaisia tilanteita, joissa in casu -ratkaisuja jouduttaisiin odottelemaan mahdollisina yleisen lain lainmuutoksina seuraavan kerran lakia mahdollisesti muutettaessa.[590]

Kun kuitenkin on kysymys erilaisten normien säännösalan ja soveltamisalojen määrittelystä, ei ratkaisuvaihtoehtoja "in casu" ja "kirkon toiminnallisen kehityksen häiriintymisen estäminen", voida pitää juridisina ratkaisumalleina riittävinä, edes metanormeina. Niillä toki on merkityksensä näkökulmina ratkaisuja haettaessa, mutta täysin tyydyttävinä selitysmalleina niitä ei voida pitää. Uusien lakien luomisessa ja vanhojen lakien täydentämisessä joudutaan tällöin liian sattumanvaraisesti luottamaan intuitioon, esim. siihen, mitä voitaisiin pitää kirkon kehitykselle suotuisana.

Kirkkolain ja yleisten hallintoa koskevien lakien keskinäiset soveltamisalakysymykset

Kysymys siitä, mitä oikeusnormia kirkon hallinnossa sovelletaan, on ratkaistu mm. kirkkolain kokonaisuudistusten yhteydessä tai tapaus tapaukselta. Mittavampi kodifiointityö toteutettiin kirkkolain kokonaisuudistuksessa (1054/1993), jolloin samalla säädettiin useiden yleisten hallinnollisten lakien osalta kirkkolakiin viittaussäännökset.

Vuoden 1869 kirkkolain 14 §:ssä oli kirkolliskokouksen kirkkolain säätämistä koskevan aloiteoikeuden yhteydessä eroteltu omaksi ryhmäkseen "asiat, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tahi toista uskontunnustusta olevaan kirkkoyhdyskuntaan". Näiden tulkittiin kuuluvan valtion yleisen lainsäädännön alaan, mutta "kirkolliskokouksen tulee aina antaa lausuntonsa". Toisaalta sitten 455 §:ssä kirkolliskokouksen asiaksi säädettiin mainittujen lausuntojen antaminen "kuin myös niin sanotuista sekalaisasioista", joista sen myös tuli tehdä esityksiä hallitukselle ja lausua toivomuksia. Brotherus toteaakin, että rajojen määrääminen sen välillä, mikä on kirkollista lainsäädäntöä ja mikä valtiollista, ei ole helppoa. Kirkon suhdetta valtioon koskevat asiat ovat kirkkolain omien säännösten mukaan tulkittava kuuluviksi valtion lainsäädännön alaan. Brotherus osasi luetella koko joukon asioita, jotka voitaisiin toisaalta tulkita kirkon sisäisiksi asioiksi, mutta myös hyvin perustein voitiin katsoa kuuluviksi yleisen lainsäädännön alaan.[591]

---

[590] Julkisista hankinnoista annetun lain ja kirkkolain säännösten yhteensovittamisessa KL-muutosehdotuksen (649/2000) valmisteluvaiheissa oli nähtävissä tämänsuuntaista asennoitumista.

[591] Brotherus 1923 s. 162. Tällaisia asioita Brotheruksen mukaan ovat esim. vanhempien ja holhoojan suhdetta lapseensa ja holhottaviinsa. Kysymyksen ollessa kristillisen kasvatuksen antami-

Kirkolle on kirkkolaissa taattu yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Käytännössä voitaisiin kirkkolakiterminologiasta hieman irtautuen sanoa, eikö jokainen asia tullessaan kirkon hallinnossa noudatettavaksi, ole "kirkon oma asia?[592] Tämä tulkitsemistapa ei käytännön lain soveltamisessa voi kuitenkaan olla hyväksyttävissä kirkkolakijärjestelmän terminologian puutteista huolimatta, vaan käytännössä on kirkkolain ja yleisten lakien keskinäisen soveltamiseen saatava selvyys lakien soveltamisalasäännöksistä tai sitten mahdollisesti metanormien/ vakiintuneiden derogaatioperiaatteiden avulla.[593] Käytännössä tällaiset tilanteet on ratkaistu lakien sääntely- ja soveltamisalan yhteensovittamisissa eri lakien kohdalla useammalla eri tavalla. Tavallinen menettely on kirkkolakiin otettu säännös yleisen hallinnollisen lain soveltamisesta kirkon hallinnossa. On myös toimittu päinvastoin eli yleiseen lakiin on otettu viittaussäännös kirkkolakiin (RakSuojL). Tai sitten on myös voitu yleiseen lakiin ottaa säännös, jossa todetaan, miltä osin lakia sovelletaan kirkon hallinnossa (UskVapL) tahi säännös, jossa on todettu, miltä osin taikka millä edellytyksillä lakia ei sovelleta (Tasa-arvoL) tai sovellettaisiin kirkon hallinnossa (Uusi UskVapL).

On myös todettava eduskunnan perustuslakivaliokunnan merkitys perustuslakien tulkitsijana. Joitakin kertoja valiokunta on käsitellyt kirkkolain ja yleisen lain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Näistä asioista on tehty 1970-luvulla hallintotieteellinen tutkimus, jossa on myös valotettu kirkkolain säätämisjärjestyksen noudattamista tutkimuksen aikavälillä vuosina 1907–1972.[594] Valiokunnan kannalta merkittävimmät kannanotot kirkkolain alan määrittämiseen liittyvät lausuntoihin n:o 2/1943 vp ja n:o 4/1959 vp. Kaarlo Kaira tuli asiantuntijalausunnossaan valiokunnalle 26.11.1943 tulokseen, että seurakuntain viranhaltijain neuvotteluoikeutta koskeva laki tuli käsitellä kirkkolain säätämisjärjestyk-

---

sesta Brotherus sanoo olevansa Hermansonin kanssa eri mieltä siitä, että kirkko olisi tässä säätänyt lakia omassa asiassaan. Kysymys kasvatuksesta kuuluu Brotheruksen mukaan myös yleisen lainsäädännön alaan.

[592] Näin voisi ilmaista "kirkon omat asiat"-käsitteen epäselvyyden käyttäen oikeusteorian luomaa käsitteistöä oikeuden tulemisesta oikeudeksi vasta sovellettuna. Tämän mukaan "mikä tahansa" yleisessä laissa olevankin asian voisi kirkon hallinnossa sovellettuna tulkita olevan "kirkon oma asia" ja vieläpä "jo oikeutena".

[593] Laakso 1990 s. 134–142. Keskenään ristiriitaisten normien konfliktitilanteiden ratkaisua varten. Laakso luettelee periaatteet: lex superior-lex inferior (ristiriita normihierarkian eri tasoille sijoittuvien normien kesken), lex anterior -lex posteror (ristiriita ajallisesti eri aikoina annettujen, samaa asiaa koskevien samantasoisten normien kesken) sekä lex generalis – lex specialis (ristiriita samantasoisten mutta ominaisluonteeltaan erilaisten normien kesken). Ks. myös esim. Uotila-Laakso-Pohjolainen-Vuorinen 1989 s. 3: lex superior derogat legi inferiori-sääntö (ylempitasoinen normi syrjäyttää hierarkiassa alemmalla tasolla olevan).

[594] Riepula 1973 s. 299–300. Ks. myös jakso 5.5. ja siellä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle 57/2001 vp (HE 186/2001 vp).

sessä.[595] Väestörekisterin uudelleen järjestelyä koskeneen lakiehdotuksen osalta asiantuntijat päätyivät ristiriitaiseen tulokseen ja valiokunnan enemmistö päätyi Eino J. Ahlan lausunnon mukaiseen ratkaisuun.[596] Nykyään perustuslakitulkintoja saadaan myös mm. tuomioistuimilta ja ylemmiltä oikeudenvalvojilta, nimenomaan perusoikeuksien soveltamisesta. Tältä osin viitataan myös jaksoon 4.3.4 (Vuoden 2000 perustuslain ja perusoikeuksien velvoittavuus).

Kirkkolain lisäksi sovellettavia kirkkoa koskevia muita lakeja ja niitä säädöshierarkiassa alempia säädöksiä on tarkasteltu jäljempänä. Yleisten hallintoa koskevien lakien ja kirkkolain kesken on soveltamisaloihin liittyviä ongelmia ja siksi niitä on käsitelty aluksi. Niiden jälkeen tarkastelun kohteina ovat soveltamisalaltaan selkeät kirkolliset lait. Niitä sovelletaan vain kirkon hallinnossa, jolloin soveltamisalaristiriitoja ei synny.

Yleiset kirkon hallintoa koskevat lait

Yleinen oikeusjärjestykseen kuuluvien säännösten noudattamisen velvoite koskee luonnollisesti kaikkia luonnollisia ja oikeushenkilöitä. Tutkimuksen kohteena oleva julkisoikeudellinen yhteisö, kirkko, ei tee tässä kohdin poikkeusta. Kirkkolaki on valtiosääntöön perustuva erityinen säädös, johon sisältyvät kirkon järjestysmuodon ja hallinnon nimenomaiset säännökset. Yleiseen lainsäädäntöön sisältyy lukuisia lakeja tai muita säädöksiä taikka muita oikeusnormeja, joita sovelletaan kirkon hallinnossa, joko kirkkolaissa olevasta viittaussäännöksestä johtuen tai muuten.[597] Kirkon hallinnon ollessa osa julkishallintoa on luonnollisena lähtökohtana voimassa olevien säädösten noudattaminen myös tässä hallinnossa, ellei soveltamista ole erikseen tiettyjen säädösten osalta rajattu tältä osin ulkopuolelle.

Uskonnonvapauslaki (267/1922) on myös evankelis-luterilaiseen kirkkoon sovellettava yleinen laki. Se muodostaa samalla kuitenkin myös muiden uskonnollisten yhdyskuntien lainsäädännöllisen perustan ja sitä on tämän vuoksi tarkasteltu erikseen jaksossa 3.2. Seuraavien tarkasteltavien keskeisimpien kirkon hallintoon sovellettavien yleisten säädösten esille ottamisen järjestyksessä on pyritty noudattamaan niiden "yleisemmin sovellettavaksi tulemisen järjestyksen periaatetta".

---

[595] Kairan mukaan kaikki asiat, jotka tavalla tai toisella koskevat kirkon elimiä tai sen jäsenten välisiä suhteita, ovat kirkon "omia asioita".

[596] Ahla oli 25.5.1950 lausunnossaan sitä mieltä, että lakiehdotus oli käsiteltävä sekä kirkkolain säätämisjärjestyksessä että perustuslain säätämisjärjestyksessä papiston erioikeuksia (VJ 67,3 §) loukkaavana. Sen sijaan Merikoski oli lausunnossaan 25.9.1950 toista mieltä, minkä vuoksi valiokunnan vähemmistöön jääneet SKDL:n kansanedustajat tukeutuivat hänen lausuntoonsa kannassaan, etteivät etuoikeudet soveltuneet demokratian perusperiaatteisiin.

[597] Halttunen-Voipio R.-Pihlaja 2002 s. 23 sel 1. Vrt Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä 1997 s. 22 sel.1.

Kirkkolain 25 luvun 5 §:n mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkon tai seurakunnan tahi seurakuntayhtymän viranomaisissa on noudatettava, mitä *hallintomenettelylaissa* (598 /1982) on säädetty, jollei kirkkolaista muuta johdu. Laki rajaa soveltamisalan ulkopuolelle hallintolainkäytön, esitutkinnan rikosasioissa, poliisitutkinnan ja ulosoton. Näistä vain ensiksi mainitun kohdalla ollaan tekemisissä asiaryhmän kanssa, jolla on kosketuskohtaa kirkon viranomaisiin. Hallintomenettelylain 14–28 §:ää noudatetaan kuitenkin vain silloin, kun menettelyssä on päätettävä (ns. ulkoisista hallintoasioista) jonkun edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta.[598] Nykyinen kirkkolain 25 luvun 5 § toi kirkon hallintoon velvoitteen noudattaa hallintomenettelylakia, mutta lain toissijaisuudesta johtuen kirkkolakia ei sovelleta hallintomenettelyssä kaikilta osin.[599]

Hallintoasian käsitettä ei ole nähty mahdolliseksi määritellä lakitekstissä. Lakia säädettäessä päädyttiin joustavan hallintoasian käsittelyn määrittelyyn.[600] Lain valmistelutöistä kuitenkin ilmenee, että mm. kuntien järjestyssääntöjen hyväksyminen ja hallintokantelu mahtuvat kumpikin hallintoasioiden käsittelyn määrittelyyn. Seurakunnilla ei varsinaisesti ole järjestyssääntöjä, mutta hallintokanteluita kirkon hallinnossa käsitellään kahdeksassa tuomiokapitulissa yhteensä useita kymmeniä vuosittain.[601] Kirkkojärjestyksessä on kysymys koko kirkkoa ja sen kaikkia seurakuntayksiköitä koskevasta normistosta (hallintoa koskevista tarkemmista määräyksistä ja kirkon toiminnasta) ja se myös kohdistuu toisella tavalla kirkon hallintoon kuin alueellista paikallishallintoa varten hyväksytty järjestyssääntö. Hallintomenettelylain toissijaisuuden lisäksi lain soveltamisalan määrittelyssä on tarpeen kolme käsitettä: hallintoasia, sen käsittely sekä hallintoviranomainen.

---

[598] Hallituksen esitys 88/1981 hallintomenettelylaiksi.

[599] Myös Voipio (1989 s. 134–135) katsoo, että kun kirkko tahtoo ottaa käyttöönsä valtion ja kuntien hallintoa varten säädettyjä hallinto-oikeudellisia yleislakeja (HMenL, HValL ym.), on siitä säädettävä KL:ssa. Voipio toteaa myös, että toisaalta useat yleiset lait edellyttävät KL:ssa säädettävän niissä mainituista asioista (UskVapL, RakSuojL, työlainsäädännön pyhänormit, VäestörekL, jne.).

[600] Lilja (2001 s. 10–11) toteaa tärkeiksi asian valmistelun kannalta hallintoasiat, lainkäyttöasiat ja ns. tosiasialliset hallintotoimet, koska HMenL:ia sovelletaan ainoastaan hallintoasiaan. Kulla (2000 s. 50–51) on hallintotoimen käsitteen määrittelyssä analyyttisempi; hänen mukaansa HMenL:n soveltamisala kattaa hallintoasian käsittelyn. Käsittelytoimia ovat Kullan mukaan "sellaiset, jotka palvelevat asian myöhempää ratkaisemista". Rajausperuste on siten funktionaalinen, hallintotoimintaan sidottu. Kullakin katsoo, että tosiasiallinen hallintotoiminta, esim. hoitotyö sairaalassa jää soveltamisalan ulkopuolelle. Lilja (s. 20) puolestaan katsoo perustellusti kirkollisten toimitusten jäävän HMenL:n soveltamisalan ulkopuolelle. Hän näkee kuitenkin näihin toimituksiinkin liittyviä toimintoja, esim. asiakaspalvelua, johon HMenL:n säännöksiä voidaan soveltaa (ellei kirkkolaista muuta johdu).

[601] Tosin KJ 17: 6 mukaan hautaustoimen ohjesääntöön on otettava tarkemmat määräykset mm. haudan hoidolle asetetuista vaatimuksista ja hautamuistomerkkien hyväksymisestä sekä hautausmaalla noudatettavasta järjestyksestä. Lainkäyttöasioiden siirtäminen tuomiokapituleista hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi saattaisi vaikuttaa myös tuomiokapitulien tehtäviin lisäävästi hallintokanteluiden käsittelijöinä.

Hallintomenettelyn ja hallinnollisen lainkäytön oikeussystemaattista rajaa ei ole mahdollista vetää aivan tarkasti.[602] Lainvalmistelutöistä on pääteltävissä, että hallintokanteluasioiden osalta on ajateltu menettelyyn sovellettavaksi HMenL:ia. Hallintokanteluasiaa voidaan pitää hallintomenettelyasiana. Toisaalta tällaiset kanteluasioissa noudatettavat menettelytavat ovat tärkeitä, koska hallintokanteluun liittyy hallintolainkäytönomaisiakin piirteitä. Molempien oikeussuojakeinojen ylimpänä tavoitteena on lainalaisuuden valvonta. Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeussystemaattinen raja ei Kurvisen mukaan ole myöskään yksiselitteinen eikä selvä.[603]

Tuomiokapitulien hallinnossa hallintokanteluiden käsittely muodostaa olennaisen osuuden niiden tehtävässä valvoa seurakuntahallinnon sujumista ja viranhaltijoiden, etenkin papiston, käyttäytymistä ja virkatoimia. Tuomiokapitulit, jotka hallintomenettelylain voimaan tullessa olivat valtion viranomaisia ja joihin siksi olisi periaatteessa voinut soveltaa HMenL:ia, eivät kuitenkaan käytännössä voineet noudattaa sitä ennen 1994 vuoden alkua. Tällöin kirkkolakiin otettiin viittaussäännös hallintomenettelylain soveltamisesta kirkon hallintoon. Viittaussäännös otettiin yleisesti kirkkolain 25 luvun 5 §:ään ja tuomiokapitulien osalta vielä erikseen 19 luvun 6 §:ään. Tuomiokapituleihinkin soveltuu, samoin kuin kirkon hallintoviranomaisiin yleensä, hallinnollisen toiminnan osalta pyrkimys ylläpitää hallinnon alalla toimeliaisuutta, hyvinvointia ja turvallisuutta käyttäen lainsäädännössä määrättyjä ja lain sallimia keinoja. Tätä tehtäväänsä viranomaiset täyttävät pääasiassa hallintomenettelyssä annettujen hallintopäätösten avulla. Menettelytavoilla on siten katsottava olevan merkitystä.

Perustuslaki korostaa osaltaan oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä asioiden käsittelyä viivytyksettä viranomaisissa. Säännöksessä näkyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan fair trial-periaatteen toteutuminen Suomen lainsäädännössä perusoikeustasolla. Tällä on suuri merkitys myös menettelylle kirkollisissa viranomaisissa. Samoin on korostettu käsittelyn julkisuuden ja kuulluksi tulemisen oikeutusta.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 8 §:n 3 momentin mukaan valituksesta evankelis-luterilaisen kirkon sekä sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä säädetään kirkkolaissa. Tämän yleisen lain ja kirkkolain keskinäisen soveltamisen kannalta hallintolainkäyttölain osalta on menetelty kirkkolain ja yleisen lain soveltamisalojen yhteensovittamisessa esimerkillisesti. Hallintolainkäyttölakiin on jätetty asianmukaisesti "kirkkolakivara". Kirkkolain 19 luvun 6 §:n mukaan, jollei kirkkolaissa toisin säädetä, tuomiokapitulissa noudatetaan lainkäyttöasioissa hallintolainkäyttölakia. Sen 3 §:n mukaan laki on

---

[602] Kurvinen 1983 s. 983–993.
[603] Kurvinen 1983 s. 987. Vrt. jakso 5.4 (Kurinpitomenettely ja papin oppia koskeva kaitsenta).

toissijainen. Siten kirkkolaissa olevia hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä sovelletaan hallintolainkäyttölain sijasta.[604] Mm. HLL 7 §:n säännöksen mukaiset valitusperusteet poikkeavat sisällöltään kirkkolain 24 luvun 3 §:n mukaisista kirkon hallintoviranomaisten päätösten valitusperusteista. Hallituksen esityksestä voidaan päätellä HLL:n valmistelutöissä lähdetyn siitä, että tuomiokapituli voi noudattaa KL:ia, jos se ja HLL säätävät samasta asiasta.[605] Jolleivät lakien säännökset kata toisiaan, tuomiokapituli voisi "täydentää" KL:n säännöstä HLL:n sisältämin normein.[606]

Jos ennen HLL:n voimaantuloa 1.12.1996 voimassa olleessa jossakin asetuksessa olisi ollut HLL:sta poikkeavia säännöksiä, ne olisivat syrjäyttäneet tämän lain. Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä tulkinnan mukaan kirkkojärjestystä olisi pidettävä asetuksen veroisena tässä suhteessa. Tätä johtopäätöstä ei voida kuitenkaan pitää aivan loogisena, koska kirkkojärjestys ei kuitenkaan ole asetus. Tosin käytännössä tällaista HLL:sta poikkeavaa säännöstä kirkkojärjestykseen ei ole sisältynyt.[607] Myös HMenL:n 2 §:ssä on toissijaisuussäännös, jonka mukaan lain voimaan tullessa voimassa ollut asetus syrjäyttää HMenL:n. Kirkkolakiin nähden asetuksen luonteista säädöstyyppiä ei ole kuitenkaan ollut HMenL:n tullessa voimaan, vaan kirkkojärjestyskin on säädöksenä syntynyt vasta uuden kirkkolain myötä 1.1.1994 lukien.

Kirkon viranomaisen päätös on annettava asianosaiselle tiedoksi kirkkolain 25 luvun 2 §:n mukaisesti. Tällöin menettelynä on HTiedoksiantoL.n mukainen menettely, ellei päätöstä, välipäätöstä, kutsua tai muuta sellaista ilmoitusta ole kirjallisesti voitu antaa asianosaiselle kokouksessa. Menettelystä tiedoksiannosta viranhaun osalta on kuitenkin säädetty kirkkojärjestyksessä (KJ 23:3). Jos haudanhoito on olennaisesti laiminlyöty, hautaoikeus voidaan julistaa menetetyksi menettelemällä kirkkolain erityissäännöksen 17 luvun 3 §:n mukaisesti sekä tiedottamalla siitä erikseen kirkkolain 25 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla. Kirkkolain 25 luvun 4 §:ssä on viittaussäännös *tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain* (232/1966) soveltamiseen siltä osin kuin kysymys on muun ilmoituksen kuin haasteen ja yleisen tuomioistuimen päätöksen tiedok-

---

[604] Ks. KL:n ja HLL:n soveltamisesta mm. Halttunen-Voipio R.-Pihlaja 2002 s. 165–167 selitykset 1–5.

[605] HE 217/1995 s. 38.

[606] Vrt. eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa käytössä olevaa periaatetta, jonka mukaan yhteisön oikeuden välillisen vaikutuksen muotoihin kuuluu sen tulkintavaikutus. Kansallisen lainsäädännön tulkintaa yhteisöoikeuden myönteisen tulkintatavan pyrkimyksestä (interpretive effect) Schwarze-Laakso Kuuttiniemi 1999, s. 45.

[607] Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä 1997, s. 158 sel. 3 a. HLL:n mukaan vaadittaisiin kuitenkin asetus HLL:n toissijaisuuden toteuttamiseksi. Kun kysymys on hallintolainkäytön säännöksistä, ei periaatteessa muutenkaan olisi toivottavaa HLL:n säännöksistä poikkeaminen (vain) kirkon sisäisin normein. Ks. myös Leino 2000 s. 119–121 (Kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät hallintomenettelylain syrjäyttävät säännökset).

siantamisesta seurakunnalle, seurakuntayhtymälle tai kirkolle. Oikeudenkäymiskaaren säännöksiin on sen sijaan viitattu sen määrittelemiseksi, milloin haasteen ja yleisen tuomioistuimen päätöksen on katsottava tulleen tiedoksi. Tiedoksiantoa kirkon hallinnon organisaatiossa koskevat säännökset ovat kirkkolain samassa pykälässä. Siinä on säädetty, kuka seurakunnassa, seurakuntayhtymässä ja kirkon keskushallinnossa (kirkossa) ottaa vastaan haasteen tai muun tiedoksiannon. Tuomiokapitulien osalta tällaista säännöstä ei ole, joten kirkkohallituksen on vastaanotettava tuomiokapitulienkin puolesta haasteet. Kirkon hallinnon erityisiä tarpeita palvelevat säännös tiedoksiannosta jäsenvalitusta ja muita tarkoituksia varten sekä säännökset erityisistä hautaoikeuden haltijaa koskevista tiedoksiantojärjestelyistä.

Kirkkolain 25 luvun 6 §:n mukaan hakemuksen, valituksen, selityksen ja muun asiakirjan lähettäminen viranomaisille tapahtuu asiakirjojen lähettämistä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Myös viranomaisten on sanotun lainkohdan mukaan lupa – mutta ei ilmeisesti kuitenkaan velvollisuutta – toimia näiden säännösten mukaan. Käytännössä tältä osin sovellettaviksi tulevat säännökset ovat *asiakirjojen lähettämisestä annettu laki* (74/1954) *ja asetus* (75/1954), vaikka näihin ei suoraan viitata edellä mainitussa lainkohdassa. Kirkkolain 25 luvun 7 §:n viittaussäännöksen mukaan *määräaikalakia* (150/1930) sovelletaan kirkkolainsäädännön mukaisiin hallinto- ja lainkäyttöasioita varten asetettuihin määräaikoihin ja niiden päättymispäiviin, määräpäiviin ja kellonaikoihin. Vaalitoimelle asetettuun määräaikaan, määräpäivään ja kellonaikaan on kuitenkin sovellettava kirkon vaalijärjestyksen määräyksiä. *Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain* (621/1999) 4 §:n 2 momentin mukaan evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjoista säädetään erikseen. Kirkkolain 25 luvun 8 §:n mukaan kirkon viranomaisen tai seurakunnan toimielimen hallussa olevien, viranomaisen laatimien ja antamien sekä sille lähetettyjen tai annettujen asiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta on säädetty, jollei kirkkolain 5 luvun 2 §:stä, 6 luvun 3 tai 12 §:stä taikka 24 luvusta muuta johdu. Salassa on pidettävä myös asiakirja, joka koskee yksityiseen henkilöön kohdistuvaa sielunhoitoa ja diakoniatyötä.[608]

Vuoden 1964 kirkkolain 7 §:n mukaan seurakunnan kaksikielisyys määräytyi (vielä) suoraan kirkkolain säännöksen mukaan. Vuoden 1993 kirkkolain 3 luvun 5 §:ssä seurakunnan kaksikielisyyden määrittelyssä tehtiin kirkkolakijärjestelmän kokonaisuuden kannalta kuitenkin merkittävä periaatteellinen ratkaisu liit-

[608] Ahla (1938 s. 12) viittaa perustevaliokunnalle julkisia arkistoja koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa "jäljentämismenetelmään, joka on omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja vastaisuuteen nähden epäselvyyttä, mikä kuuluu mihinkin". Ahlan lienee katsottava tarkoittaneen sellaista lainsäädäntötekniikkaa, jossa normien kirjoittamisesta tulee "jonkinlaista viittaussäännössurffailua" laista toiseen ja takaisin sovellettavaa normia haettaessa.

tämällä kirkkolakiin viittaus *kielilakiin* (148/1922).[609] Tällöin luovuttiin seurakunnan kaksikielisyyden määrittelyssä kirkon omista kaksikielisyysperusteista. Tämän uuden kytkennän mukaan seurakunta on kaksikielinen, kun suomen- tai ruotsinkielinen vähemmistö on niin suuri, että kunta vastaavasti kielilain säännösten mukaan olisi kaksikielinen. Jos samalla alueella on kielellisellä perusteella useita seurakuntia, ne ovat aina yksikielisiä. Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista havaita tässäkin kohden kehityssuuntana olleen, ettei enää nähty tarpeelliseksi kaksikielisyyden määrittelemiseksi ottaa kirkkolakiin (kokonaisia) lex specialis-säännöksiä, vaan sääntelyssä on siirrytty noudattamaan suurelta osin muussa yhteiskunnassa voimassa olevia säännöksiä.[610] Hallinnollisten säännösten tarvetta sen sijaan edelleenkin oli eräiden erityiskysymysten, mm. saamenkielen käyttämisen, Ahvenanmaan erityisolojen, kaksikielisyyden toteamismenettelyn sekä viranomaisissa käytettävän toimituskirjakielen ja viranomaisten sisäisen virkakielen sääntelyjen osalta.

Nykyisen *kielilain* (148/1922) 17 §:n mukaan, mitä kielilaissa on säädetty valtion viranomaisen kielestä, sovelletaan myös asiallisten käytettävään ja toimituskirjakieleen sekä sisälliseen virkakieleen evankelis-luterilaisen kirkon tuomiokapituleissa, kirkkoherranvirastoissa ja muissa viranomaisissa, ellei asia ole senlaatuinen, että se kirkkolain mukaan on katsottava olevan kirkon omia asioita. Samoin sovelletaan, mitä on säädetty kunnista ja muista itsehallintoyhdyskunnista, mainitun kirkon seurakuntiin, ja on kielellisellä perusteella muodoste-

---

[609] Halttunen-Voipio R.-Pihlaja (2002 s. 33 sel.1) toteavat, että vuoden 1964 kirkkolaissa kaksikielisyysraja oli laskettu "niin alhaiseksi kuin 50 henkeen, mutta laissa ei säädetty mitään kaksikielisyyden vaikutuksesta seurakunnan toimintaan". Vuoden 1993 KL:ssa uudet seurakunnan kaksikielisyyden tunnusmerkit säädettiin yhdenmukaisiksi kielilaissa olevien itsehallintoaluetta koskevien säännösten kanssa. Kirkkolain "kiinnittymistä" kielellistä jakoa koskevien säännösten osalta enenevässä määrin yleiseen kielilakiin on pidettävä kirkkolakijärjestelmälle periaatteelliselta kannalta merkittävänä ratkaisuna. Tarvetta kirkollisiin erityissäännöksiin on jäänyt KL 3 luvun 5 §:ään enää verraten vähän.

[610] Halttunen-Voipio R.-Pihlajan (2002 s. 23) mukaan "kirkkolakiin on viimeisinä vuosikymmeninä otettu eri syistä viittauksia yleisiin lakeihin". Tekijät arvelevat, että "eräisiin hallinto-oikeuden yleislakeihin viitataan sen vuoksi, että kirkko on tahtonut noudattaa niitä omassa hallinnossaan (Esim. HMenL, HLL, AsiakJulkL, AsiakLähL, MääräaikaL)". He arvelevat myös eräiden virka- ja työsuhdetta koskevien lakien osalta "olleen KL:ssa syytä osoittaa, millä tavalla kirkko niitä noudattaa, esim KL 6:2 a (Ulkomaiset tutkinnot ja opintotodistukset)". Perustelu ("osoittaa, millä tavoin kirkko noudattaa") ei ole hallinto-oikeudellisen säännöstämiskompetenssin kannalta kovin relevantti. Tekijöiden mukaan myös lakia julkisista hankinnoista säädettäessä heräsi kysymys, olisiko kirkon ja sen seurakuntien säätämiseksi julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) mukaisiksi hankintayksiköiksi otettava kirkkolakiin viittaussäännös. Tämä on kuitenkin tekijöiden mukaan nähty tarpeettomaksi, "koska kysymyksessä on samantapainen yleinen laki kuin esim. RakennusL, jota myös sovelletaan seurakuntien oikeustoimiin ja rakennushankkeisiin". RakennusL:ssa ja laissa julkisista hankinnoista (1505/1992) voitiin kuitenkin myöhemmin perusteellisemman käsittelyn jälkeen nähdä sellaista lainsäädäntöteknillistä eroavuuttakin, joka lisäsi tarvetta säännellä kirkkolaissa kirkon viranomaisten "yksiköinnistä".

tut seurakunnat alueen väestön kielestä riippumatta pidettävä yksikielisinä.[611] Tutkimuksen kannalta voimassa olevan kielilain soveltamisalasäännöksen systematiikka on erityisen kiinnostava. Kielilaki ikään kuin "tunnustaa" kirkkolain lainsäädäntöalan kirkon omiin asioihin.[612] Kielilain 17 § edellyttää kuitenkin kielilain suoraa soveltamista "asiallisten käytettävään ja toimituskirjakieleen sekä sisäiseen virkakieleen" tuomiokapituleissa, kirkkoherranvirastoissa ja muissa viranomaisissa vain rajoituksella, elleivät kysymyksessä ole kirkkolain oman määrittelyn mukaiset kirkon omat asiat. Suoraa kielilain soveltamista edellytetään myös siitä, "mitä on säädetty kunnista ja muista itsehallintoyhdyskunnista", sovellettavaksi "mainitun kirkon seurakuntiin". Kielilainsäätäjä on ilmeisestikin tulkinnut "ei – kirkon omat asiat" laajasti, oikeastaan kaikki "vähänkin hallinnolliseen viittaava" on säännöksessä määritelty kielilain soveltamisalaan kuuluvaksi.[613]

Vireillä olevan kielilainsäädännön uudistamisen vaikutukset ulottuvat kirkkolain ja kielilain soveltamisalaviittauksista johtuen edellä mainittuja erityiskysymyksiä lukuun ottamatta suoraan kirkon hallintoon.[614] Valtioneuvoston asettaman kielilakikomitean mietintö ja siihen sisältyvä ehdotus uudeksi Suomen kansalliskieliä (suomea ja ruotsia) koskevaksi laiksi julkaistiin 15.6.2001.[615] Tarkoi-

---

[611] KieliL 17 § (L 141/1935).

[612] Kielilaissa on omaksuttu "schaumanilainen systematiikka", so. asian laatu – kirkon omat asiat soveltamis- tai sääntelykriteerinä.

[613] Ortodoksisen kirkkokunnan (kreikkalais-katolisen kirkon) virkakielestä säätäminen on jätetty nykyisen kielilain asetustasoisen säädöksen varaan. Kielilakikomitean (s. 170) toteamuksen mukaan ortodoksinen kirkkokunta on *erillinen julkisoikeudellinen laitos*. Sen kieltä koskevat säännökset sisältyvät ortodoksisesta kirkkokunnasta annetunlain (521/1969) 81 a ja 81 b §:ään. Kielilakia sovelletaan kuitenkin *itsenäisiin* (mutta ei erillisiin) julkisoikeudellisiin laitoksiin. Evankelisluterilaisesta kirkosta ei kummankaanlaista laitos-termiä ole tässä yhteydessä käytetty.

[614] Ks. mm. Hufvudstadsbladet 22.4.2001, jonka mukaan kielilakikomitean puheenjohtaja Pekka Hallberg on luonnehtinut valmisteltavana olevaa kielilainsäädäntöä sanoin:"en modern, begriplig lagstiftning som garanterar de språkliga rättigheter som stadgas i grundlagen".

[615] Kielilakikomitean mietinnössä 15.6.2001 on ehdotettu säädettäväksi kielilain lisäksi myös uusi laki henkilöstön kielitaitovaatimuksista julkisissa palvelussuhteissa. Viimeksi mainitun lain soveltamisalasäännöksen mukaan *evankelis-luterilaisen kirkon henkilöstön kielitaitovaatimuksista säädettäisiin kuitenkin kirkkolaissa*. Tämän ehdotetun lain sisällön seurauksena tulisi kuitenkin todennäköisesti joko kirkkolakiin viittaussäännös tai olisi lisättävä kirkkolakiin vastaavat kirkon hallinnon tarvitsemat normit. Ortodoksisen kirkkokunnan osalta ei ehdotetun lain soveltamisalaa erikseen rajattaisi ulkopuolelle. Säädettäväksi aiottua lakia sovellettaisiin *itsenäiseen* julkisoikeudellisen laitokseen, mutta tällainenkaan ortodoksinen kirkkokunta ei komitean määrittelyn mukaan ole. Komitea toteaa s. 209 itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi mm. Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin eli *välillisen* julkishallinnon laitokset. Vrt. Perustuslaki 2000–mietinnön s. 122. Julkisen vallan velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan on säädetty perustuslain 17 §:n 2 momentissa. Julkisen vallan käsite esiintyy puolestaan mm. perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Komitea toteaa s. 135 julkisen vallan käsitteen laajemmaksi kuin valtiovallan käsite. Mikä käsite tarkkaan ottaen on, jää "reuna-alueilla", mm. välillisen julkishallinnon organisaatioita ja julkisoi-

tuksena on säätää kansalliskielistä nyt myös kielilaissa. Voimassa olevien säännösten mukaan säännökset kansalliskielistä ovat nykyisin vain perustuslaissa. Uuteen kielilakiin otettavan tarkoituspykälän mukaan lain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia.[616] Uuden kielilain soveltamisalasäännöksessä on tarkoitus rajata evankelis-luterilaisen kirkon hallinto soveltamisalan ulkopuolelle. Ellei kirkkolaissa toisin säädettäisi, ei uutta kielilakia sovellettaisi evankelis-luterilaiseen kirkkoon. Kirkkolakijärjestelmän kannalta tämä ratkaisu on ymmärrettävä. Kirkkolaissa on kuitenkin siirrytty vähin erin kielisäännösten osalta yhä enemmän kielilain säännösten soveltamisen varaan eli kirkkolakiin on sitä muutettaessa otettu sisällöllisesti kattavia viittaussäännöksiä kielilakiin niin, että kirkkolain omat (aineelliset) säännökset kirkossa käytettävästä kielestä ovat suhteellisesti vähentyneet. Uuden kielilain myötä saattaa kuitenkin ilmetä kirkkolain säännösten täydentämisen tarvetta mm. viranomaismäärittelyistä johtuen.[617] Komiteamietinnön perustelujen mukaan kielilaki ei olisi suoraan sovellettavissa kirkon toiminnassa, vaan kirkkolaissa voitaisiin viitata nykyiseen tapaan kielilakiin siten, että kielilain tietyt säännökset olisivat sovellettavissa myös kirkon hallinnossa. Komitea korostaa myös erik-

---

keudellisia yhdistyksiä, esimerkein selvitetetyksi. Ortodoksinen kirkkokunta erillisenä julkisoikeudellisena laitoksena jää tarkemman määrittelyn ulkopuolelle, mutta kirkkokunnan aseman perustuminen lakiin verotusoikeuksineen on kuitenkin merkittävä sen määrittelemisessä julkisen vallan käyttäjäpiiriin kuuluvana. Tämä ekskurssi pyrkii selventämään lakijärjestelmän ja puitelain eroja mahdollisten vaikutusten osalta aivan keskeisiin valtiosääntöoikeudellisiin käsitteisiin nähden.

[616] Perustuslaki 2000-komitea s. 145 esitti 17 §:n kohdalla perustelunsa oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Komitea ei kuitenkaan tässä kohdin totea muuta kuin 17 §:n 2 momentin edellyttävän julkisen vallan velvollisuudeksi huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Komitea ei kuitenkaan selitä, tarkoittavatko nämä perusteet määrällisesti samantasoisten palvelujen tuottamista vai joitakin samanlaisia perusteita, joilla mahdollisesti laskettaisiin kustannuksia kielisuhteiden mukaan. Kun kirkkolaissa on viittaussäännös kielilakiin, voi *samanlaisten perusteiden käsitteen* tulkinnalla olla merkitystä kirkon hallinnon kannalta. Kielisuhteista johtuvat tarpeet ja noudatettavat perusteet voivat olla siten erilaiset esim. kunnan ja seurakunnan hallinnon osalta. Esim. kirkollisten toimitusten osalta äidinkielisten palvelujen tarve korostuu verrattuna joihinkin toissijaisempiin kunnallisiin palveluihin. Tällöin käsitteiden tulkinnalla voi olla vaikutusta resursseihin. Sinänsä kirkko voisi halutessaan myös poiketa näistä yleiseen lakiin liittyvistä käsitteistä ja niiden tulkinnoista, ei kuitenkaan perusoikeuksia huonontavaan suuntaan.

[617] Uuteen kielilakiin tulisi 6 §:ään mm. yksikielisen ja kaksikielisen (valtion) viranomaisen määritelmät, jotka eivät suoraan käy kirkon hallinnossa sovellettaviksi. Viranomaisen yksi- tai kaksikielisyys määräytyisi virka-alueen, ei kunnan mukaan. Kuntien yksi- tai kaksikielisyydestä 5 §:n mukaan säädettäisiin joka kymmenes vuosi valtioneuvoston asetuksella. Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään 3000 asukasta. Kaksikielistä kuntaa ei saa säätää ehdotuksen mukaan yksikieliseksi, ellei vähemmistön osuus ole laskenut alle kuuden prosentin. Näillä ehdotuksilla toteutuessaan saattaa olla vaikutusta myös kirkon hallintoon. Komiteanmietintö s. 172 ja 228.

seen kirkkolainsäädännössä velvoitetta ottaa huomioon perustuslain 17 §:n säännökset, jotka koskevat julkisen vallan velvollisuuksia huolehtia suomenkielisen ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Komitea on laatinut soveltamisalasäännösehdotuksen siten, että se antaa mahdollisuuden joustavaan sääntelyyn. Kirkon erityistarpeet voidaan ottaa huomioon kirkkolaissa. Komitean linjaus on siten hyvin kirkkolakijärjestelmään yhteensopiva.[618]

Väestötietolaki (507/1993) sisältää nykyään säännökset (mm. 38 §) kirkkoa koskevista väestörekisteriasioista. Kirkkolain 16 luvun säännöksiä on tarkistettu kirkkolakimuutoksella 21.8.1998 (619/1998). Lukuun tuli kaksi uutta pykälää: 2a § ja 2 b §; vain 3 § jäi tässä yhteydessä muuttamatta. Kirkkolain 16 luvun säännökset muuttuivat tällöin siten, että 1 §:ssä on nyt kirkonkirkoja koskeva säännös. Sen mukaan kirkonkirjoja ovat *uskontokuntien jäsenrekistereistä annetussa laissa* (614/1998) tarkoitettu jäsenrekisteri ja säännöksen 2-kohdassa mainitut luettelot sekä ennen tämän lain voimaantuloa pidetyt kirkolliset väestörekisterit ja niihin kuuluvat asiakirjat. Seurakuntien kirkkoherranvirastot ja keskusrekisterit eivät siten enää 1.10.1999 jälkeen ole kirkkolain (1054/1993) 16 luvun 1 §:n kumotun sanamuodon mukaisesti huolehtineet väestörekisterihallinnon ohjauksessa ja valvonnassa väestörekisterin pitämiseen liittyvistä tehtävistä seurakuntien jäsenten osalta.[619]

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain 2 §:ssä on sen soveltamisalaa rajoitettu mm. evankelis-luterilaisen kirkon osalta siten, ettei säännöksen mukaan tasa-arvolain säännöksiä sovelleta ko. kirkon uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan. Lain 17 §:n 4 momentin mukaan kirkon ja seurakunnan asiakirjojen salassapidosta evankelis-luterilaisessa kirkossa on säädetty erikseen. Tasa-arvolaki velvoittaa siten eräiltä osin välillisesti soveltamaan kirkkolakia, jossa puolestaan on viitattu osittain kolmanteen lakiin eli lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Kirkkolakiin ei sisälly säännöstä tasa-arvolain soveltamisesta kirkkoon.

Tasa-arvolain soveltamisesta on saatu ratkaisu sekä korkeimmalta oikeudelta[620]

---

[618] Ibid. s. 168.

[619] Kirkonkirjoja ovat siten *ennen* uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain (614/1998) voimaantuloa pidetyt kirkolliset väestörekisterit ja niihin kuuluvat asiakirjat. Kirkkolain 16 luvun 1 §:ään tehdyllä säännösmuutoksella uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain (614/1998) voimaan tullessa jouduttiin kirkonkirjat jakamaan kirkollisten väestörekisterien osalta ko. lain (61471998) voimaantuloajankohdan määrittelemällä tavalla.

[620] *Korkeimman oikeuden 19.1.2001 antaman tuomion (KKO 2001:9) mukaan tasa-arvolakia sovelletaan kappalaisen vaaliin.* Hyvinkään seurakunnan kirkkovaltuusto valitsi kokouksessaan

että korkeimmalta hallinto-oikeudelta.[621] Näihin ratkaisuihin liittyvään perusoikeusnäkökulmaan palataan jaksossa 4.3.4. Kirkolliskokous on keväällä 2001 käsitellyt edustaja-aloitteita, jotka liittyivät tasa-arvolain soveltamiseen kirkossa sekä papinvaaleja koskevan kirkkolainsäädännön muuttamiseen. Tutkimuksen kannalta kirkolliskokouksessa käsitellyt asiat ovat tärkeitä, koska kirkolliskokous mm. päätti yleisen valiokunnan mietinnön mukaisesti antaa kirkkohallituksen tehtäväksi valmistella esitys papin valintaa koskevan kirkollisen lainsäädännön muuttamiseksi yhteensopivaksi korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun KKO 2001:9 kanssa. Käytännössä tämä merkinnee kirkkohallitukselle velvoitetta tehdä säännösehdotus kirkkolakiin tasa-arvolain soveltamisalan rajaamiseksi siten, ettei tasa-arvolakia sovellettaisi papin vaaliin.

Julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992), sen 2 §:ään 19.12.1997 tehdyn muutoksen (1247/1997) mukaan, laissa tarkoitettuja hankintayksikköjä ovat valtion, kuntien ja kuntainliittojen viranomaisten lisäksi myös evankelis-luteri-

---

29.5.1996 ensimmäisen kappalaisen virkaan pastori Jari X:n. Vaalissa X sai 20 ääntä ja toinen mieshakija sai 13 ääntä.Vaalissa mukana olleet naishakijat eivät saaneet yhtään ääntä. Virkaa hakenut rovasti Eevakaarina Y pyysi kappalaisen valinnasta tasa-arvovaltuutetun lausunnon. Tasa-arvovaltuutettu katsoi 9.5.1997, että rovasti Y:tä oli pidettävä ansioituneempana kuin kirkkovaltuuston päätöksellä virkaan valittua pastori X:ää. Näin ollen oli syntynyt tasa-arvovaltuutetun mielestä syrjintäolettama. Rovasti Y ei valittanut tuomiokapituliin valinnasta, joten valintapäätös saavutti lainvoiman ja pastori X sai I kappalaisen virkaan tuomiokapitulilta valtakirjan. Rovasti Y pani 28.5.1997 vireille tasa-arvolakiin perustuvan riidan Hyvinkään käräjäoikeudessa ja voitti sen. Käräjäoikeus päätti 17.4.1998 velvoittaa Hyvinkään seurakunnan suorittamaan Y:lle hyvityksenä 40000 mk sekä oikeudenkäyntikulut 45808,24 mk. Käräjäoikeuden mielestä se, että virkaan valinta tapahtuu vaalilla, ei poista työnantajan vastuuta, eikä Hyvinkään seurakunta ole pystynyt esittämään sellaisia objektiivisesti arvioitavissa olevia hyväksyttäviä ja painavia syitä, jotka olisivat oikeuttaneet X:n valintaan. Hyvinkään seurakunta haki Helsingin hovioikeudelta muutosta ja hovioikeus antoi 23.9.1999 tuomionsa, jonka mukaan käräjäoikeuden päätöstä ei muutettu, ja Hyvinkään seurakunta velvoitettiin maksaman korvauksena Y:lle vastauskuluista 3500 mk. KKO piti 19.1.2001 HO:n tuomion 23.9.1999 voimassa.

[621] *Korkein hallinto-oikeus on puolestaan päätöksessään 13.3.2001 (KHO taltionro 469) todennut seurakunnan kasvatustyön johtokunnan tehtävien liittyvän kirkon uskonnonharjoitukseen, muttei sen sijaan hauta- ja kiinteistötoimen johtokunnan tehtävien.* KHO:n päätöksen mukaan tasa-arvolain 4 §:n 2 momentissa ilmaistu niin sanottu kiintiöperiaate koskee kuitenkin vain valtion ja kunnan toimielimiä. Rovaniemen seurakunnan kirkkovaltuusto valitsi 27.1.1999 yksimielisesti mm. hauta- ja kiinteistötoimen johtokuntaan vuosiksi 1999–2002 miesjäseniä 7 ja varajäseniksi yhden naisen ja kaksi miestä sekä kasvatustyön johtokuntaan 7 naisjäsentä ja varajäseniksi kaksi naista ja yhden miehen. A. valitti Oulun hiippakunnan tuomiokapituliin ja vaati mm. em. vaaleja kumottaviksi, koska valintoja tehtäessä ei ollut hauta- ja kiinteistötoimen sekä kasvatustyön johtokuntien jäsenten ja varajäsenten valinnoissa ollut noudatettu tasa-arvolakia (40 %:n edustus toisen sukupuolen edustajista). Tuomiokapituli päätti 29.6.1999 hylätä A:n valituksen, mm. koska vaalit oli tehty yksimielisesti eikä tasa-arvolaissa ole seurakunnalle asetettu 40 %.n kiintiövaatimusta kuten valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä kunnanvaltuustoja lukuunottamatta. Tuomiokapituli katsoi myös sekä hautaustoimen että kasvatustyön liittyvän kirkon uskonnonharjoitukseen eikä laki tämänkään vuoksi velvoittaisi seurakuntaa. KHO päätti 13.3.2001 pitää tuomiokapitulin päätöksen voimassa, mutta osin eri perustein kuin tuomiokapituli. Hauta- ja kiinteistötoimen johtokunnan, toisin kuin kasvatustyön johtokunnan tehtävien, ei KHO:n mielestä voida katsoa liittyvän kirkon uskonnonharjoitukseen.

lainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta ja niiden seurakunnat[622]. Lain 9 §:n mukaan kilpailuneuvosto voi, jos hankinnassa on menetelty julkisista hankinnoista annetun lain, tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai Euroopan yhteisön lainsäädännön tai maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti, hakemuksesta mm. poistaa kokonaan tai osaksi hankintayksikön päätöksen. Lakimuutoksessa 1247/1997 ei otettu huomioon säännöksen vaikutusta kirkon hallintoon. Kirkkolaissa on säännökset kirkon hallinnon muutoksenhakujärjestelmästä, jonka mukaan valitustie seurakunnan ja seurakuntayhtymien viranomaisten päätöksistä kulkee tuomiokapitulista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttöpraksiksesta löytyy tapauksia, joissa tuomiokapituli on saanut käsiteltäväkseen valituksena seurakunnallisen viranomaisen päätöksen ja sama asia on ollut myös kilpailuneuvoston ratkaistavana.[623] Ongelman korjaamiseksi ja tämän yleisen lain "harmonisoimiseksi kirkkolakiympäristöön" toimittiin niin, että kirkolliskokous hyväksyi syksyllä 1999 kirkkolain 24 lukuun 5 c §:n (649/2000), jonka mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen, tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen hankintaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) vastainen, jos asian tutkiminen kuuluu kilpailuneuvoston toimivaltaan.[624]

---

[622] Julkisista hankinnoista annetun lain 2 §:n muutoksen 1247/1997 sanamuodossa ei ole erikseen mainittu seurakuntayhtymää hankintayksiköksi. Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulin päätöksessä 1.12.1999/nro 14/99, samoin kuin kilpailuneuvoston samaa asiaa koskeneessa aikaisemmassa päätöksessä 19.11.1999 on seurakuntayhtymän yhteinen kirkkovaltuusto katsottu lain 2 §:n mukaiseksi hankintayksiköksi. Kirkkolain 24 luvun 5 c § :n uudessa säännöksessä (KL-muutos (649/2000) on kuitenkin otettu myös seurakuntayhtymät huomioon. Tuomiokapitulin ja kilpailuneuvoston päätöksistä ei ole valitettu KHO:een, joten sen ratkaisua ei saatu lain 1247/1997 tulkinnasta.

[623] Esimerkiksi Helsingin seurakuntayhtymän yhteinen kirkkovaltuusto päätti 10.6.1999 valita auktorisoidun tilintarkastusyhteisön suorittamaan seurakuntayhtymän lakisääteistä tilintarkastusta yhteisen kirkkovaltuuston vuosien 1999–2002 toimikautta vastaavalta ajalta. Valitsematta jäänyt toinen tilintarkastusyhteisö valitti päätöksestä KL 24:3 mukaisesti Helsingin tuomiokapituliin ja teki samalla hakemuksen myös kilpailuneuvostoon. Kilpailuneuvosto kumosi 19.11.1999 yhteisen kirkkovaltuuston päätöksen ja palautti asian seurakuntayhtymälle, jonka tuli suorittaa asianmukainen tarjousvertailu ja tilintarkastusyhteisön valinta sen perusteella ottaen huomioon, mitä kilpailuneuvoston päätöksessä on esitetty. Myös tuomiokapituli kumosi asiassa tapahtuneen virheellisen menettelyn johdosta istunnossaan 1.12.1999 yhteisen kirkkovaltuuston päätöksen. Hallintolainkäytöllisesti mielenkiintoinen tilanne olisi syntynyt, jos tuomiokapituli olisi ollut toisella kannalla kuin kilpailuneuvosto. Asiasta ei valitettu KHO:een.

[624] Kirkon laintarkastustoimikunta katsoi lausunnossaan kirkolliskokoukselle 25.10.1999, että julkisista hankinnoista annettu laki on "normaali yleinen laki, vaikka sitä joudutaankin usein soveltamaan seurakuntien oikeustoimiin ja rakennushankkeisiin. Samalla tavalla esim. terveydensuojelulakia ja -asetusta noudatetaan seurakuntien hautaustoimessa, vaikka näitä lakeja ei ole omaksuttu kirkkolakiin". Laintarkastustoimikunta piti tämän vuoksi KL 24 luvun 5 c §:ksi esitettyä viittausta hankintalakiin tarpeettomana, eikä sen mielestä esitettyä pykälää olisi tullut ottaa kirkkolakiin. Mielenkiintoista on, että laintarkastustoimikunta ilmoitti yhtyvänsä kirkkohallituksen esitykseen siinä, että hankintalakiin olisi otettu säännös, jonka mukaan kilpailuneuvoston

Rakennussuojelulain (60/1985) 4 §:n 2 momentin mukaan kirkollisten rakennusten suojelusta on säädetty kirkkolaissa (635/1964). Vuoden 1964 kirkkolaki siihen tehtyine muutoksineen tuli kumotuksi vuoden 1993 säädetyn kirkkolain (1054/1993) 26 luvun 1 §:n mukaisesti. Voimassa olevassa rakennussuojelulaissa olisi siten viitattava uuteen kirkkolakiin (1054/1993). Tämän kirkkolain 14 luvun 2 §:n mukaan kirkollisia rakennuksia ovat kirkkojen ja kellotapulien lisäksi myös siunaus- ja hautakappelit sekä hautausmaalla olevat niihin rinnastettavat rakennukset, mutta eivät pappilat ja seurakuntatalot, jollei niissä ole kirkoksi vihittyä tilaa.[625] Sen sijaan kirkkopihaan sekä sen ja hautausmaan aitaan ja porttiin sovelletaan mitä kirkollisista rakennuksista on säädetty tai määrätty. Kirkkolain 14 luvun 5 §:n mukaan ennen vuotta 1917 rakennettu kirkollinen rakennus on suojelunalainen. Lainkohdassa on valtuutettu kirkkohallitus tekemään suojelupäätöksiä. Valtion viranomaiset on myös kytketty lainsäädännöllisesti mukaan suojeluvastuuseen sikäli, että museoviraston lausunto on tarpeen mm. kirkollisen rakennuksen purkamisasiaa ratkaistaessa ja sen olennaisessa korjaamisessa. Vuoden 1993 kirkkolaissa on luotu kirkollisten rakennusten rakennussuojelun osalta moniportainen järjestelmä. Kirkollisten rakennusten kunnossapito on seurakuntien vastuulla. Näiden rakennusten suojelun valvonta tai johto kuuluu kirkkohallitukselle. Tällaisen rakennuksen osalta muutokset, kuten käyttämättä jättämiset, olennaiset korjaukset ja purkamiset, on alistettava kirkkohallituksen vahvistettaviksi.

Lastensuojelulain (683/1983) 40 § asettaa velvollisuuden seurakunnan palveluksessa tai luottamustoimessa olevalle henkilölle, jos tämä on virkaa tai tointa hoitaessaan saanut tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta, ilmoittaa asiasta viipymättä sosiaalilautakunnalle. Laissa asetettu velvoite on papin tai lehtorin osalta ristiriidassa kirkkolain 5 luvun 2 §:n säännöksen kanssa, jonka mukaan yksityisessä ripissä tai muuten sielunhoidossa papille uskottua asiaa ei saa ilmaista, eikä myöskään sitä henkilöä, joka papille on uskoutunut. Käsitykseen lastensuojelulain automaattisesta etuoikeudesta kirkkolakiin nähden ei voida kuitenkaan suoralta käsin yhtyä. On otettava

---

toimivaltaan kuuluvasta asiasta ei saa valittaa KL:n nojalla sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen. Laintarkastustoimikunnan näkemyksen mukaan tällainen hankintalakiin sisältyvä säännös olisi selventänyt oikeusturvaa. Tällöin kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvan asian käsittelyn aikana tai siitä erillään ei voitaisi tehdä samasta hankintapäätöksestä kirkkolain nojalla valitusta samalla muodollisella tai materiaalisella lainvastaisuusperusteella. Laintarkastustoimikunnan kannasta eri mieltä ollut jäsen M.M. katsoi, että oikeusturvaa pitäisi selventää kirkkolakiin otettavalla säännöksellä, koska HM 83 §:n 1 momentin mukaan kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolailla. On merkille pantavaa, että kirkolliskokous teki ehdotuksen eri mieltä olleen jäsenen M.M:n näkemyksen pohjalta ja laki kirkkolain muuttamisesta annettiin 30.6.2000 (649/2000). Tämän lainsäädäntövaihtoehdon valinta on sopusuhteessa valtiosääntöön, jonka mukaan kirkkolakia voidaan pitää kirkon hallintolakina.

[625] Halttunen-Voipio R.-Pihlaja 2002 s. 119 sel.1.

myös huomioon kirkkolain asema ja tarkoitus.[626] Perustuslain mukaan kirkkolaki on kirkon hallintolaki ja siinä on myös säännökset kirkon järjestysmuodosta. Pappisvirka kuuluu keskeisiin osiin kirkkolaissa ja kirkon järjestysmuodossa.

Kirkkolaki, joka on säädetty kirkon omasta aloitteesta, on ehdoton säätäessään papin rippisalaisuudesta. Nimenomaisesti yksityisessä ripissä tai olematta rippi, muuten sielunhoidossa papille uskottua asiaa ei saa ilmaista, eikä myöskään sitä henkilöä, joka papille on uskoutunut. Kirkkolain ehdottomuus tulee ilmi siinäkin, että pappi ei saa todistajana kuultunakaan ilmaista oikeudessa hänelle ripissä tai sielunhoidossa uskottua.[627] Lain ehdottomuus ilmenee siinä, että papin saadessa ripissä tai sielunhoidossa tiedon yleisen lain mukaan ilmiannettavan rikoksen hankkeissa olemisesta hänen on suojeltava ripittäytyjää tai sielunhoidettavaansa ja toimittava kirkkolain mukaan kehottamalla asianosaista itse kertomaan asiasta viranomaisille tai sille, jota vaara uhkaa. Vasta toissijaisesti henkilön kieltäydyttyä itse ilmoittamasta pappi on vapaa – ja velvollinen – hyvissä ajoin ilmoittamaan viranomaisille ja silloinkin varoen kuitenkin siten, ettei ripittäytyjä suoraan tai välillisesti tule siitä ilmi. Kirkkolain 6 luvun 12 §:n sanamuodon mukaan lehtorille on asetettu sama velvollisuus kuin papille olla

---

[626] Ervo (2001 s. 411) toteaa pappia koskevan todistamiskiellon olevan OK 17:23:ssä luetelluista kielloista ehdottomin. Tämän Ervon maininnan johdosta on todettava, että OK:n ja kirkkolain säännösten "yhteensopivuus" OK:n papin todistamiskiellon ja KL:n papin rippisalaisuuden välillä on eräs kirkkolain ja yleisen lain yhteisten soveltamisalojen lainsäädäntötekninen sovellutus. Kummankin lain pappien toimintaa tältä osin koskevat säännökset ovat niin kategorisia, että se on edesauttanut myös näiden normien yhteistä tulkintaa. Ongelmallisempaa onkin esim. kirkkolain ja lastensuojelulain normien yhteensovittaminen.

[627] Ks. kuitenkin LaVM 3/1998 vp -HE 6 ja 117/1997 vp. Valiokunta (s. 12) toteaa törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisen suhteen ankaran arvostelun kohteena olleen momentin, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus ei koske henkilöä, jolla on laissa säädetty vaitiolovelvollisuus. Valiokunta (s. 13) on myös viitannut kirkkolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 23/1993 vp) perusteluihin, joissa KL 5 luvun 2 §:n 3 momentin säännöksessä tarkoitetulla "yleisen lain mukaan ilmiannettavalla rikoksella" tarkoitetaan rikoslaissa säädettyä törkeiden rikosten ilmoittamisvelvollisuutta. HE:ssä poistettavaksi esitetty RL 15 luvun 10 §:n 3 momentin säännös (ilmoitusvelvollisuus ei koske henkilöä, jolla on laissa säädetty vaitiolovelvollisuus) ei valiokunnan mukaan siten vaikuttanut papin vaitiolovelvollisuuteen. Lappalaisen (2001 s. 230–231) mukaan OK 17:23,2 sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan papin vaitiolovelvollisuudesta säädetään erikseen. KL 5:2,2:n sisällöstä ja kirkkolain mukaisesta "pappeuskriteeristä seuraa, etteivät muut virallisten kirkkokuntiemme viranhaltijat tai työntekijät, esim. diakonit, lehtorit, kanttorit ja perheneuvojat, ole rippisalaisuussäännöksen perusteella vaitiolovelvollisia". Lappalaisen näkemys on, että viranhaltijat ja luottamushenkilöt tosin ovat todistajinakin vaitiolovelvollisia OK 17:23 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla siitä, mitä heidän tässä toimessaan on lain mukaan salassa pidettävä (Esim. KL 6:3, *joka kirkkolakimuutoksella 706/1999 säätää vaitiolovelvollisuudesta voimassa olevaksi sen lisäksi mitä kirkkolaissa säädetään, myös mitä siitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999 ja muussa laissa säädetään)*. Lappalaisen mukaan prosessilaki kaipaisi täydennystä siinä, että rippisalaisuutta uskonnonvapauslain hengessä voitaisiin kunnioittaa uskonnollisissa yhdyskunnissa kahden valtiollisen kirkkokunnan papiston ulkopuolellakin. Vrt. Vimparin HS 15.1.2002 ("Rippisalaisuus on ehdoton") vastaus kirjoitukseen 11.1.2002 HS:ssa Vatikaanin antamista uusista ohjeista. Vimpari toteaa mm. Vatikaanin pappien rippisalaisuuden ehdottomaksi, "eikä sille kerta kaikkiaan ole mitään poikkeuksia".

ilmaisematta rippisalaisuutta kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä. Säännösten soveltamisessa lehtoriin on esiintynyt epäselvyyttä. Pappia koskevan kirkkolain 5 luvun 2 §:n otsikkona on rippisalaisuus, mutta säännös on sisällöltään laajempi. Siinä on säädetty yksityisen ripin lisäksi myös "sielunhoitotilanteesta muuten". Säännöksen mukaan olisi perusteita tulkita lehtorin olevan sidottu vain rippisalaisuuteen, ei sielunhoitotilanteeseen muuten. Normaalien laintulkintaperiaatteiden mukaan olisi sanamuodon mukaisessa tulkinnassa otettava huomioon säännösten kontekstiaalisuus, mutta myös muita laintulkintaperiaatteita. Säännösten tarkoituksena on suojella papille ja lehtorille uskoutuvaa. Poikkeussäännöksiä on tulkittava suppeasti.[628]

Kirkkolain suojelukohteena on ripittäytyjä ja lastensuojelulain suojelukohteena on lastensuojelun tarpeessa oleva lapsi. Lakeja keskenään verrattaessa arviointi siitä, kumpaa säädöstä olisi pidettävä lex specialiksena tuottaa vaikeuksia. Vaikka lastensuojelulain sääntelypiiri on nimensä mukaisesti varsin suppea, on sitä kuitenkin pidettävä yleislakina kirkkolakiin nähden, jolloin tulkintavaihtoehdoksi tulee lastensuojelulain väistyminen.[629] Lastensuojelulain alan määrittäminen suhteessa kirkkolakiin on vain eräs esimerkki kirkkolain säätämisen alan

---

[628] Laakso 1990 s. 149. Ervo (2001 s. 411) päätyy samansuuntaiseen laajaan tulkintaan lehtorin vaitiolovelvollisuuden suhteen kuin Leino 2000 s. 94–95. Ervo: "KL 6:12 ja lehtorin viran historiallinen tausta huomioon ottaen ei liene kestäviä perusteita tulkita lehtorin vaitiolovelvollisuutta OK 17:23:n valossa heikommaksi kuin pappien." Leino: "Pääsääntönä olisi katsottava olevan uskoutuvan henkilön suojeleminen ja tämä suojeluintressi on molemmissa tapauksissa sama, papin ja lehtorin kohdalla. Se, ettei lehtorin kohdalla ole sielunhoitoa muutoin mainittu yksityisen ripin lisäksi, ei oikeuttane tässä tapauksessa e contrario-päättelyyn siitä, että muu sielunhoito olisi tarkoituksellisesti jätetty pois. Lainvalmistelutyöt eivät valaise lainsäätäjän tahtoa. Johtopäätökseksi tulisi KL 5 luvun 2 §:n soveltaminen kaikkiin pappisvirassa oleviin (siis myös pappiin, joka toimii koulun psykologian opettajana) ja naisteologiin, joka KJ 6:35 mukaisesti tuomiokapitulin antaman valtakirjan tai virkamääräyksen perusteella toimii seurakunnallisessa tai muussa mainitun pykälän 3 momentin tarkoittamassa tehtävässä." Tarkastelukulmilla on kuitenkin erilaisuutta: Ervon artikkeli käsittelee pappia todistajana, Leinon tutkimuksessa rippiä käsiteltiin laajemmin.

[629] Perusoikeussäännösten mukaan tarkasteltaessa voi normiristiriitatilanne tulla vieläkin komplisoidummaksi. Tällöin täytyisi tarkastella perusoikeuksia, joiden yhteensovittamisesta voisi olla kysymys. Esim. AOA on ratkaisuissaan punninnut eri perusoikeuksia tai intressejä keskenään, 1049/4/98 (yksityisyyden loukkaaminen-sanavapauden käyttäminen), 2633/4/98 (sanavapaus – henkilökohtainen turvallisuus) ja 1186/4/98 (henkilökohtainen koskemattomuus – huumerikollisuuden torjunta). Institutionaalisen oikeussuojavalvonnan kannalta näyttäisi perusoikeuspunnintainen normien tulkinta ja soveltaminen vaikealta. Ehdottomia perusoikeuksienkaan arvojärjestyksiä on vaikea asettaa, vaikkakin "jonkinlaisia lähtökohtaisia etusijajärjestyksiä voidaan perusoikeuksien tausta-arvon painavuuden perusteella muodostaa" (AOA 2633/4/98, s. 4). Oikeus elämään on varmaankin ykköstilalla, mutta AOA-käytännön perusteella myös elämän jonkinasteinen vaarantaminenkin on "yhteiskunnan toimivuuden nimissä ollut pakko hyväksyä". Kun esim. Korkein oikeus tuomiossaan 19.1.2001 (KKO 2001:9) asetti vastakkain sukupuolten tasa-arvon ja uskonnonvapauden sekä kirkon oikeuden päättää sen omiksi katsottavista asioista, ei perusoikeusnormien suoran soveltamisvaikutuksen näkökulmasta ole toisaalta vaikea arvioida törkeiden perusoikeusloukkauksien tai niiden vaaran aiheuttavan perusoikeuspunninnoissa asettumista sellais-

problematiikasta. Rippiä ja sielunhoitoa koskevan asian säätäminen laiksi on epäilemättä "kirkosta lähtöisin" oleva asia, jolloin muiden säädösten olisi siitä silloin periaatteessa vaiettava. Vaikeudeksi kuitenkin jää sellaisen keinon löytäminen ja hallitseminen, jossa "kirkon maailma" ja yhteiskunnallinen todellisuus olisivat lainsäädännöllisesti yhdistettävissä.[630] Lastensuojelulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ja kirkkolain mukaisen papin salassapitovelvollisuuden kesken ilmenneestä ongelmasta johtuen eli sovellettavien säädösten keskinäisistä suhteista on kirkkohallituksesta toimitettu kirkon perheasiain keskuksen opas tietopakettina seurakunnille.[631] Ratkaisumallina ei käy tarjottu ohje siitä, ettei papin tarvitsisi noudattaa häntä sitovaa rippisalaisuuteen velvoittavaa normia. Sellaisessa rippisalaisuudessa, jonka voi rikkoa, ei ole enää oikeastaan ole kysymys ripistä ollenkaan. Kirkkolainsäädännöllinen pohja vaitiolovelvollisuuden suhteen on muuten periaatteessa selvä. Pappia ja lehtoria koskevasta rippisalaisuudesta on säädetty kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä. Kirkon viranhaltijoiden yleises-

---

ten oikeuksien tai periaatteiden turvaamisen kannalle kuin yhdenvertaisuus (lapsia on kohdeltava yhdenvertaisesti yksilöinä) tai henkilökohtainen koskemattomuus kun toisessa vaakakupissa on yksityiselämän suoja tai kirkkolakijärjestelmän asema perusoikeuksiin nähden. Ks. myös jakso 4.3.4.

[630] Ervo (2001 s. 409–410) käsittelee ammattisalaisuuksien suojaamista. Hän katsoo, että esim. hoitajan ja hoidettavan välinen luottamussuhde on ollut sellainen "oikeudellisen suojan arvoinen intressi", joka on voinut "murtaa totuudentutkimiskäskyn". Tämä on perustunut yhteiskunnan toimivuuden tärkeään perusedellytykseen: ihmisen henkiseen ja ruumiilliseen hyvinvointiin. Ervon mukaan tällöin keskeistä on luottamussuhteen olemassaolo hoitajan ja hoidettavan välillä. Papin vaitiolovelvollisuuden perusta sen sijaan on teologinen; siinä "hoitosuhteen" lisäksi on merkittävänä elementtinä uskonnonharjoittaminen. Tästä seuraa Ervon toisaalla (s. 417–418) toteama:"Papintyön transsendenttisen luonteen vuoksi vaitiolovelvollisuudessa ei ole kyse yksinomaan päämiehen suojaamisesta, vaan myös uskonnon harjoittamisesta. Koska pappi on kuullut hänelle uskotun asian Jumalan edustajana, vaitiolovelvollisuus ei ole vain papin ja hänelle uskoutuneen keskinäinen sopimus keskustelun luottamuksellisuudesta." Kun tähän vielä lisätään Ervon (s. 414) havainto luterilaisen teologiassa tunnustetun yleisen pappeuden mukaisesta ripittäytymisen mahdollisuudesta yhtä hyvin maallikoille kuin papillekin, tullaan tutkimukseen yhteen perusteemaan: "kirkon maailman" ja yhteiskunnallisen todellisuuden yhdistämiseen. Tutkimuksessa on selvitetty kirkon ylipositiivisuuden ja kirkon positiivisen oikeuden välistä suhdetta.

[631] Mahkonen 2000 s. 30–32. Oppaan mukaan kirkon piirissä on katsottu papin ja lehtorin sielunhoidon yhteydessä syntynyt KL 5:2 mukainen salassapitovelvollisuus ehdottomaksi, kun taas päiväkerhotoiminnan yhteydessä syntyneet vahvat epäilykset johtaisivat lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen, joka menisi salassapitovelvollisuuden edelle. Kirkkohallituksesta toimitetun oppaan mukaan laista puuttuu sellainen yksiselitteinen yleisnormi, joka ratkaisisi kumpi menee edelle, salassapitovelvollisuus vai ilmoitusvelvollisuus. Voisi tietenkin periaatteessa ajatella, että lapsen koskemattomuuden suojaaminen olisi tärkeämpää kuin salassapitovelvollisuudesta tiukasti kiinni pitäminen. Tämän mukaan seuraisi ilmoitusvelvollisuus, mikäli lapsi on joutunut rikoksen kohteeksi. Näin ollen KL 5:2 §:n soveltaminen vaatisi päteviä perusteita. Perusoikeuksien merkitys tekee ymmärrettäväksi, että epäselvien säännösten tulkinta haluttaisiin perustaa lapsen etuun. Positiivinen oikeus tuntee säädöksiä, joiden laatimisessa lainsäätäjän tahtona on selkeästi ollut lapsen suojeleminen. Näin epäilemättä on myös lastensuojelulain osalta.

tä vaitiolovelvollisuudesta on säännös kirkkolain 6 luvun 3 §: ssä. Myös muutetussa muodossaan tämä viranhaltijoita koskeva yleisempi vaitiolovelvollisuus on väljempi kuin pappia ja lehtoria koskeva rippisalaisuus. Säännös viittaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (612/1999) ja "muihin lakeihin", siis myös lastensuojelulakiin.[632]

Seurakunnan viranhaltijoita koskee lastensuojelulain 8 luvun 40 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus. Tämä ilmoitusvelvollisuus ohittaa viranhaltijoiden (yleisen) vaitiolovelvollisuuden. Sen sijaan rippisalaisuuden rikkomiseen lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus ei oikeuta. Kirkon kannalta asian tekee ongelmalliseksi – ja tässä kohdin nimenomaan olisi tarvittu sääntelyssä täsmennyksiä – ripittäytymisen ja sielunhoidollisten keskustelujen käytön laajuus kirkon työssä.[633] Käsitteellisesti voitaneen pitää selvänä, että yksityisen ripin ja sielunhoidollisen keskustelun on täytettävä tietyt teologiset kriteerit erottuakseen muusta henkilökohtaisesta keskustelusta. Jumalanpalvelustenkin yhteydessä luetaan rippisanat ja kirkon palveluksessa olevien muidenkin kuin vain pappien ja lehtorien kanssa halutaan käydä keskusteluja, jotka keskustelua haluava saattaa kokea luottamuksellisiksi. Luterilaisen kirkon ns. yhteiseen pappeuteenkin (= maallikotkin ovat toisilleen "hengellisiä pappeja") kuuluu mahdollisuus käyttää myös maallikkoja sielunhoitajina. Kirkkolainsäädännön osalta kaivattaisiin siten täsmennyksiä säännöksiin tältä osin.

Normihierarkkiselta ja kirkkolain säätämisalan kannalta katsottuna lastensuojelulakiin otettu ilmoitusvelvollisuus on katsottava sellaiseksi yleiseksi velvollisuudeksi, joka kuuluu kaikille viranhaltijoille julkisyhteisöissä ja sen vuoksi säännöksen paikka on selkeästi yleisessä laissa. Tästä yleisestä velvollisuudesta on lainsäädäntöön otettu poikkeuksia, joista kirkkolain mukainen rippisalaisuus on merkittävä. Yksityinen rippi ja muu sielunhoidollinen keskustelu sekä niihin liittyvä vaikeneminen on katsottava sellaisiksi asioiksi, jotka ovat "lähtöisin kirkosta" tai "kirkon oma asia". Lainsäädäntöteknisesti olisi ilmeisesti järkevää yleisessä laissa mainita tällainen poikkeaminen yleisestä säännöstä. Myös kirkkolainsäädännössä saattaisi olla tarkoituksenmukaista viitata yleiseen lakiin, tässä tapauksessa lastensuojelulain mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä muutettaessa ei tällaista viittausta kuitenkaan otettu kirkkolakiinkaan. Lastensuojelun kannalta olisi kuitenkin löydettävä kunnollinen ratkaisu näihin vaikeisiin tilanteisiin. Käytännössä kirkkolain säännösten mukainen rippiin liittyvä keino ehkäistä ennalta edes lapseen vanhemman taholta kohdistuvaa rikosta ei ole käyttökelpoinen. Tällaisissa tapauksissa ei ole

---

[632] KL 6 luvun 3 § muutettuna (lailla 706/1999): "Vaitiolovelvollisuudesta on voimassa sen lisäksi mitä siitä tässä laissa säädetään, mitä siitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään."

[633] Ks. tästä myös Ervo 2001 s. 414 ja erityisesti sen alav. 27.

mielekästä edellyttää lapsen vanhemman ilmoittavan vain papin toivomuksen perusteella jo tekemästään tai aikomastaan teosta viranomaiselle tai lapselle, joka on suojelun kohde. Juurikaan realistisempana suojelun onnistumisen kannalta ei voida pitää näissä tilanteissa papin velvoitetta vedota lapsen omaa vanhempaa vieraampaan ripittäytyjään, jotta tämä ilmoittaisi teostaan tai aikomuksestaan.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (477/2001) on tuore esimerkki uudentyyppisestä sääntelystä, joka läpäisee soveltamisalallaan myös yhteiskunnan kaikki julkishallinnon osa-alueet. Lain 2 §:n mukaan työsuhteessa sekä virkasuhteessa ja siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa noudatetaan, mitä laissa (477/2001) säädetään. Laki ei soveltamisalasäännöksessään rajaa kirkon hallintoa soveltamisalansa ulkopuolelle.[634] *Veronkantolaissa* (611/1978) ja *verontilityslaissa* (532/1998) on myös säännöksiä kirkolle tulevien verojen tilittämisestä. *Arvonlisäverolain* (1501/1993) 5 §:ssä on säädetty siitä, etteivät uskonnolliset yhdyskunnat ole tuloverolain 23 §:n 3 momentissa tarkoitetusta toiminnasta verovelvollisia. Kirkolliskokouksessa 16.5.1997 hyväksytyn KJ 15:9 mukaan seurakunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on, sen lisäksi, mitä kirkkojärjestyksessä määrätään, soveltuvin osin voimassa mitä yleisessä laissa, *kirjanpitolaissa* (655/1973) säädetään.[635] Kirkkojärjestyksen 15 luvun 8 a §:ssä (1012/1998) on myös velvoitettu hoitamaan seurakunnan metsiä metsälain (1093/1996) tavoitteiden toteuttamiseksi vahvistetun metsäsuunnitelman mukaisesti. Tältä osin tutkimuksellinen kiinnostus kirkkojärjestyksen normin osalta kiinnittyy ensinnäkin siihen, että *kirkkojärjestyksessä* on säännös, jossa on maininta yleisestä laista. Viittaussäännökset ovat nykyisessä kirkkolakijärjestelmässä yleensä otettu kirkkolain 25 luvun säännöksiin. Kirkkojärjestyksen normin sisältö on kuitenkin toisentyyppinen kuin suoraan soveltamiseen velvoittava. Kysymys on normityypittelyssä kirkkolakikontekstissa uuden tyyppisestä normittamisesta, lähinnä toimintanormeihin luettavasta tavoitenormista.[636] Lisäksi kirkkojärjestyksen tavoitenormi on "vastoin hermansonilaisia oppeja" siinä, ettei se välttämättä kohdistu kirkon ja sen jäsenten välisiin suhteisiin.[637] Kirkkolakijärjestelmäoppien kannalta säädöstyyppien kehitys osaltaan lisää kirkkolain alaa koskevien periaatteiden soveltamisvai-

---

[634] Kirkkohallituksen henkilöstöosasto on yleiskirjeessään A5/2001 selostanut yksityisyyden suojaa koskevan lain keskeisiä kohtia erityisesti seurakuntatyönantajan kannalta. Yksityiselämän suojelemisen tarkoituksessa laissa säännellään myös yksilöitä koskevien henkilötietojen käsittelyä työpaikalla. Lähtökohtaisesti voidaan kerätä vain sellaisia henkilötietoja, jotka välittömästi ovat palvelussuhteen kannalta tarpeellisia.

[635] Kirjanpitolaki on muuttunut lailla 1336/1997. Kirkolliskokouksen 16.5.1997 hyväksymän KJ 15:9 viittaa kuitenkin vielä vuonna 1973 säädettyyn kirjanpitolakiin, joka on jo kumottu.

[636] Esim. Laakso 1990 s. 24–26 ja Leino 2000 s. 67–68 (kirkon hallintoa koskevien normien tyypittely).

[637] Hermanson 1933 s. 458.

keuksia. Tässä tapauksessa ei ole suoranaisesti kysymys kirkkolakisäännöksestä, mutta kuitenkin samalla todennäköisestä in casu-harkinnasta de lege ferenda. Kirkkojärjestyksessä tavallaan positivoiduksi tullut "seurakunnan metsien hyvän hoitamisen periaate" kohdistuu yleisluontoisena tavoitteena kaikkiin, jotka ovat vastuussa tämän omaisuuden lajin hoitamisesta.

Kirkon hallintoon sovelletaan myös muiden yleisten lakien kuin edellä lueteltujen lakien säännöksiä.[638] Seurakunnissa joudutaan soveltamaan mm. yleisiä lakeja, joiden soveltamisala koskettaa seurakunnan toimintaa.[639] Myös tällaisten yleisesti sovellettavien lakien ja kirkkolain yhteiseen soveltamisalaan saattaa liittyä erityistilanteita, joita ei ole mahdollista tässä tutkimuksessa käsitellä.[640]

Hallintolakivalmistelut

Hallituksen esitysluonnoksessa 17.9.2001 Eduskunnalle *hallintolaiksi* ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta on myös kirkon hallintoa koskevien säännösten kannalta keskeisiä asioita, joilla on myös merkitystä kirkkolakijärjestelmän kannalta. Esitysluonnoksessa säännösten konkretia-aste hallintomenettelylain säännöksiksi on huomattavasti suurempi kuin aikaisemmissa vielä periaatetasolla olleissa lainvalmisteluosaston julkaisuissa 4/1997 ja 2/2000. Uuteen hallintolakiin tulee sisältymään merkittävä laajennus sääntelyalassa yleistä hallintoa koskeviin asiaryhmiin ja se tulee korvaamaan eräitä voimassa olevia säädöksiä, mm. AsiakLähL:n ja HTiedoksiantoL:n. Kaikki uuteen hallintolakiin säädettäviksi aiotut normit eivät ole kirkon hallinnon kannalta varmaankaan tarpeellisia.[641] Kirkon hallinnon ja perustuslain 76 §:n kannalta olisi erityisen tärkeätä

---

[638] Myös Voipio 1989 s. 134–135 ja alav. 599.

[639] Halttunen-Voipio R.- Pihlaja (2002 s. 67 sel. 2) mainitsemina esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta hautaustoimessa ovat TervSuojeluL 42–43 § ja -A 39–42 §.

[640] Tällaisia yleisesti sovellettavia lakeja ovat mm. kirkon laintarkastustoimikunnan kirkkohallitukselle 29.10.1999 antamassa lausunnossa mainitut terveydensuojelulaki sekä Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä 1997 s. 22 sel. 1:ssä mainittu RakennusL, joka "koskiessaan kaikkia tiettyyn ryhmään kuuluvia oikeussubjekteja, on normaali yleinen laki, vaikka sitä joudutaankin usein soveltamaan seurakuntien oikeustoimiin ja rakennushankkeisiin". Muita tällaisia lakeja ovat mm. *henkilötietolaki* (523/1999) ja *nimikirjalaki* (1010/1989). KL 6 luvun 1 §:n 5 momentin mukaan mainitussa momentissa tarkoitettuihin nimikirjoihin merkittävien tietojen tallentamisessa, käyttämisessä ja poistamisessa on noudatettava, mitä nimikirjalaissa (1010/1989) on säädetty. Nimikirjalain soveltamisala on lain mukaan lähinnä valtion hallinto, mutta henkilötietolakia on noudatettava henkilötietoja käsiteltäessä, ellei muualla laissa toisin säädetä. Myös asetuksista voi kirkon hallinnon viranomaisten sovellettavaksi tulla säännöksiä, esim. asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998).

[641] Esimerkiksi hallintolain laajentuvat ja täsmentyvät esteellisyysäännökset saattavat aiheuttaa kirkkolakiympäristössä sovellettaviksi tullessaan epäselvyyttä tulkintatilanteeseen. Kun esim. kirkkovaltuuston jäseniä koskee KL 7 luvun 5 §:n 1 momentin jääviyssäännös, sisältyisi ehdotuksen mukaan hallintolain 27 §:n 2 momenttiin säännös virkamiehen esteellisyydestä (koskisi myös monijäsenisen toimielimen jäseniä). Ehdotuksen lakitekstin 2 §:n 3 momentissa ei ole mainittu

HMenL:n mukaisen hallintolain toissijaisuuden toteutuminen, mikä onkin valmistelun alusta saakka ollut itsestään selvänä lainsäädännöllisenä tavoitteena. Kirkon hallinnon näkökannalta tärkeä uuden lain toissijaisuuden periaate on ilmaistu esitysluonnoksen 3 §:n 3 momentissa ja 4 §:ssä. Edellisen mukaan tarkoituksena olisi säätää, että hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään erikseen. Kun kuitenkin perustuslaki nimeää tällaiseksi säädökseksi nimenomaan kirkkolain, olisi toivottavaa saman nimeämisen toteutuvan myös uudessa hallintolaissa. Lakiehdotusluonnoksen 4 §:ään jää muutoin kirkkolakijärjestelmän kannalta hankala epäselvyys, koska sen mukaan, jos muussakin laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Jos suunniteltuun 4 §:ään jäisi tämä sanamuoto, hallintoasiassa noudattavasta menettelystä voisivat säännökset olla myös muussa laissa kuin kirkkolaissa. Tässä kohdin kirkon hallintolakinormin kannalta suositeltavampi sääntely olisi kielilakikomitean ehdottama kirkkolain ja kielilain yhteissoveltamisen säännöstämistapa.[642] Aikaisemmassa valmistelussa on tullut esiin erikoislainsäädäntöön sisältyvien menettelynormien vastaavuus hallintolain säännösten kanssa.[643] Tämä luo paineita erikoislainsäädäntöön kuuluvaksi luettavan kirkkolain "harmonisoitumiseen" yleisen hallinnollisen sääntelyn kanssa ja sitä kautta herättää myös tutkimuskysymyksen, tarvitaanko myöhemmin enää erityistä kirkon omaa hallinnollista sääntelyä riittävän yhdenmukaisuuden synnyttyä.

Kehittyvän yhteiskunnan tarvitsema uusi normisto muodostaa kirkkolainsäädännön kannalta ongelman sikäli, että johdonmukaisesti pidettäessä kiinni mainittujen lainsäädäntöjen reviirijaosta, kirkko ajautuu vähitellen jonkinlaiseen lainsäädännölliseen paitsioon. Kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan ongelman lain-

---

kirkossa käytössä olevaa valmistavaa tutkintaa (KL 23:5). Kun valmistava tutkinta on esitutkintaan verrattava menettely, olisi syytä myös rajata se joko kirkkolain säännöksin tai hallintolaissa soveltamisalan ulkopuolelle. Kirkon hallinnon kannalta ilmeisesti tarpeeton säännös on ehdotuksen 23 §:n 2 momentti (kuukauden ratkaisuaika ilman arviota päätöksen antamisen ajankohdasta), koska mm. kirkkoherran ja kanttorin virantäyttö vievät aikaa useamman kuukauden, mikä tiedetään jo virkoja haettavaksi julistettaessa. Samoin on pääsääntöisesti kanteluasioiden käsittelyaikojen suhteen. Esityksen 28 §:ssä rinnastetaan esteellisyysperusteista säädettäessä virallisessa parisuhteessa elävät puolisoihin. Tämä yhteiskunnan kannalta ymmärrettävä säännös aiheuttanee kirkon hallinnon osalta ongelmia. Ehdotuksen 40 § vaikuttaa erityisen hallintomenettelyn osalta ylimitoitetulta suullisen todistelun järjestämisen osalta: Tuomiokapitulien osalta mm. asiaan vaikuttaisi myös kollegion mahdollinen kokoonpanon muuttuminen. Ehdotuksen 45 §:n sisältämä päätösten perusteluvelvollisuus viranhakuasioissa saattaisi toteuttamisen vaikeudesta huolimatta parantaakin kirkon hallinnossa hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattamista.

[642] Kielilakikomitean mietintö 3:2001, s. 224: "Jollei asianomaisissa laeissa muuta säädetä, tätä lakia (kielilakia) ei sovelleta: - - 2) evankelis-luterilaiseen kirkkooon, jonka kielistä säädetään kirkkolaissa (1054/1993); - -". Tämän sääntelytekniikan ansiona voisi nähdä sen lähtökohtaisesti edellyttävän *kirkkolakiin* säännöstä ko. lain soveltamiseksi kirkkoon.

[643] OLJ.4/1997, s. 12: "Hallintolaista poikettaisiin vain, mikäli tätä erityisestä syystä olisi pidettävä tarpeellisena."

säädäntö, joka koskee kirkkoa, mutta jossa ei varsinaisesti ole kysymys kirkon ja valtion välisistä tai kirkon suhteesta toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin. Kirkkolakikaan ei velvoita kuulemaan kirkkoa tällaisia lakeja säädettäessä. Kirkko on positiivisen oikeuden mukaan otettava huomioon vain, jos kysymys on säädettävän lain sisällön ulottumisesta kirkkolain alaan – jolloin tältä osin aloiteoikeus on kirkolliskokouksella – tai jos kysymys on mainituista suhteista kirkko-valtio tai kirkko – muu uskonnollinen yhdyskunta, jolloin kirkolle on varattava ainakin mahdollisuus tulla kuulluksi. Kun lainsäädäntö ei aseta esim. yleistä hallinnollista lainsäädäntöä laadittaessa velvoitetta kuulla kirkkoa, joudutaan enenevässä määrin tekemään rajanvetoa normistojen alojen kesken. Tällöin joudutaan lakeja säädettäessä kerta toisensa jälkeen pohtimaan, onko johonkin tiettyyn lakiin sisältyvä asiaryhmä sellainen, että sen säätäminen yleisenä, vaikkakin kirkkoa koskevana, kajoaa "kirkon oman lain" alaan. Useimmiten Brotherus-Merikosken "ainoastaan kirkkoa koskeva -kriteerin" mukaan ei vireille tulevia lainsäädäntöasioita voida pitää kirkkolain alaan kuuluvina, vaikka ne saattavat syvästi koskettaa myös kirkkoa. Käytännössä tällaisten asiaryhmien lisääntyminen lainsäädännössä on tekemässä kirkon omaa lainsäädännöllistä perustaa ellei täysin turhaksi, niin ainakin huteraksi. Kun otetaan huomioon kirkon ja yhteiskunnan siteiden muukin moninaisuus, voidaan havaita kirkon hallinnon säännösten soveltaminen myös henkilöihin, jotka eivät ole kirkon jäseniä.[644]

Kirkolliset lait

Tutkimuksessa esiintyvä käsite kirkollinen laki on kirkollisista asioista säännöksiä sisältävä muu laki kuin kirkkolaki. Tällaisesta laista kirkolliskokous ei tee ehdotusta. Kysymys on yleisestä valtion säätämästä laista. Tällainen laki on siinä mielessä paradoksaalinen, että sen sisältö koskee kirkollisia asioita, mutta sen ei ole katsottu sisältävän yksinomaan kirkon omia asioita, muuten näiden säännösten olisi sisällyttävä periaatteessa kirkkolakiin. Kirkkolakijärjestelmää koskevien "oppien" mukaan tällaisessa laissa voisi olla kysymys kirkon omista asioista, mutta kun ne eivät koske yksinomaan kirkkoa, on tällainen laki säädettävä valtion yleisenä lakina, tosin ns. kirkollisena lakina. Paradoksaalisuuteen tässä asiassa kuuluu sekin, että tarve tällaisen lain säätämiseen on kirkolla, mutta käytännössä on vaikeata ajatella järjestelmään kuuluvaa valtion aloitteellisuutta tällaisen säädöksen saamiseksi. Kun kirkko ei muissa kirkkoa koskevissa asioissa kuin kirkkolakiasioissa voi tehdä kirkkolakijärjestelmän mukaista aloitetta, on

---

[644] Vrt. Hermanson lausunnossaan 1908 vuoden kirkolliskokouksen asettamalle kirkkolakikomitealle (Lausunnot ja mietinnöt 1933 s. 442) on pitänyt yhtenä kirkkolain alan määrittelyn kriteerinä velvoitteiden asettamista (vain) kirkon omille jäsenille. Esimerkiksi hautaustointa koskevissa KL:n säännöksissä hautaoikeuden haltijan (KL 17:2) velvollisuudet eivät ole riippuvaisia kirkon jäsenyydestä, vaan oikeudesta hautaan, joka voi olla kirkkoon kuulumattomallakin.

virallisesti kysymys kirkon esityksistä tai toivomuksista valtiolle kirkon tarvitseman yleisen, kirkollisen eli vain kirkon hallinnossa sovellettavan lain säätämiseksi. Jos olisi kysymys *samalla* kirkon ja valtion välisistä suhteista ja aloite lähtisi valtiolta, olisi kirkkoa kuultava. Tässä kohdin periaatteessa kaksi eri järjestelyä, kirkollinen laki ja sen säätäminen sekä kirkon oikeus tulla kuulluksi, sen ja valtion välisissä suhteista säädettäessä, yhtenevät. Kysymys siitä, milloin kirkkoa olisi kuultava, on synnyttänyt erilaisia tulkintoja ja käytäntöjä.[645]

Kirkkolakijärjestelmän kannalta on merkittävää havaita, miten järjestelmää luotaessa päädyttiin kirkollisveron suorittamisen perusteita koskevien säännösten jättämiseen kirkkolain alan ulkopuolelle. Kirkkolakiin on kylläkin otettu yleisiä säännöksiä kirkollisverosta, mutta kirkollisen verotusoikeuden perusteet jäivät yksinomaan valtion säätämästä laista riippuviksi.[646] Kirkon itsenäisyyden kannalta tätä on pidettävä ongelmallisena. Se merkitsee käytännössä riippuvuutta valtion lainsäädäntömonopolista eli kirkon kannalta keskeisestä tulonmuodostukseen vaikuttavasta tekijästä.[647] Tosin kirkkolain 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon, on kirkolle varattava tilaisuus antaa lausunto. Kirkko ei kuitenkaan tee kirkkolakijärjestelmän mukaisesti ehdotusta sitä koskevien verolakien sisällöstä. Kirkkolain 20 luvun 7 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan kirkolliskokouksen tehtävänä on tehdä esityksiä ja lausua toivomuksia valtioneuvostolle erinäisissä kysymyksissä, joihin voi kuulua myös kirkon taloutta koskevia asioita.

Kirkollisessa laissa ei välttämättä tarvitsisi olla kysymys kirkon ja valtion välisistä suhteista, tai ainakin käytännössä on ollut vaikea erottaa, onko sellaisissa laeissa ollut tarkkaan ottaen kysymys niistä vai "lähes" yksinomaan kirkon asioista, jolloin olisi oikeastaan tulkintakysymys, kuuluisiko säädös kirkkolakina säädettäväksi. Kysymys on pitkälti määrittelystä, miten keskeisesti ja vain kirkon omasta asiasta on oltava kysymys, että esim. kirkon maksamista eläkkeistä säädettävän normin olisi oltava kirkkolaissa tai kirkollisessa laissa. Kirkon

---

[645] Ks. esim. Ståhlberg 1931 s. 507, Hakkila 1939 s. 550, Merikoski 1951 s. 39 ja Heilimo 1958 s. 158–187.

[646] Vuoden 1869 kirkkolain 10 §:n mukaan seurakunnalle tuli 6 §:n kirkon jäsenille säätämien velvollisuuksien lisäksi "seurakunnan kirkollisten asioiden voimassa pitämiseen " tarvittavien varojen hankkiminen, niin kuin siitä erikseen säädettiin. Asetetusteitse (19.10.1908) saatettiin voimaan kirkkolakimuutos kirkkolain 12 §:ään koskien seurakunnan omaisuuden hoitamista. Heliövaara 1945 s.13 -14. Vuoden 1964 KL:iin otettiin vastaava säännös 10 §:ään ja 364 §:ssä oli säännös talousarviosta sekä kirkollisveron kokoamisesta. Heilimo 1967 s. 27–28 ja s. 516–517. Vastaavasti vuoden 1993 KL:ssa on säännös KL 2 luvun 2 §:ssä ja 15 luvun 2 §:ssä sekä kirkollisverosta vapautumisesta saman luvun 3 §:ssä. Myös KJ:een otettiin säännös (talousarviosta ja veroäyrin hinnan vahvistamisesta) 15 luvun 4 §:ään. Vrt. myös PeL 121 §:n 3 mom. (Kuntien verotusoikeus).

[647] Tässä mielessä kirkkolakijärjestelmää voisi luonnehtia "savijaloilla seisovaksi jättiläiseksi". Kun kirkon verotusoikeutta ei ole pidetty yksinomaan kirkon omana asiana, kirkon tulonmuodostus on joko valtion suoman verotusoikeuden tai kirkon jäsenten anteliaisuuden varassa.

maksamaa eläkettä koskevan säännöksen aineellista sisältöä koskeva asia voi hyvinkin olla kirkosta lähtöisin ja vain kirkon omia jäseniä koskeva, mutta sitä ei ole pidetty kirkkolakiasiana. Tällaisen lain todennäköisin käsittelytapa on kuitenkin aloitteen lähteminen kirkollishallinnosta, mutta se käsittellään yksinomaan yhteiskunnan säätämänä kirkollisena lakina. Varsinaiseen kirkkolakijärjestelmään kuulumattomina, joskin siihen läheisesti liittyvinä, voidaan siten pitää eräitä yleisinä lakeina säädettyjä kirkollisia lakeja. Niiden tarkastelua erillään kirkkoa koskevista muista yleisistä laeista voidaan puoltaa, koska kirkollisten lakien ja kirkkolain kesken ei voine tullä soveltamisalaristiriitaa. Kirkolliset lait *tulevat sovellettaviksi vain kirkon hallinnossa*, ei yhteiskunnassa muuten.

Kirkkolakijärjestelmää koskevaksi yhdeksi periaatteeksi heti järjestelmän alussa muodostui, ettei kirkon palveluksessa olevien palkkauksesta voitu säätää kirkkolaissa vaan yleisessä laissa taikka kirkollisessa laissa. Käytännössä säätämisen suhteen omaksuttiin vähitellen kuitenkin jonkinlainen lainsäädännöllinen sekalinja, koska kirkkolakiinkin jo alkuvaiheesta lähtien on sisällytetty yleisluontoisia säännöksiä mm. palkkauksesta ja sen maksamiseen liittyvistä hallinnollisista kysymyksistä (mm. pykäliin 119, 136, 139, 256–262, 284–286, 306–307, 392, 395, 398, 426–427). Vuoden 1964 kirkkolain voimassa ollessa sovellettiin mm. kirkkolain 213–219 §:ien lisäksi pappien palkkaukseen myös kirkon palkkauslakia. *Evankelis-luterilaisen kirkon palkkauslaki* (105/1966) korvattiin vielä uudemmalla saman nimisellä palkkauslailla 22.12.1983 (1035/1983), vaikka kirkkoa koskeva virka- ja työehtojärjestelmä tuli voimaan jo vuoden 1975 alusta. Palkkauslaki jäi vasta tämän jälkeen vähitellen tarpeettomaksi ja se lopulta kumottiin.[648]

Kirkollisveron kantamisesta on säädetty *evankelis-luterilaisten seurakuntien virkataloista ja rahastoista annetun lain* (106/1966) ainoassa voimassa olevassa 13 §:ssä. Sen mukaan, jolleivät seurakunnan varsinaiset tulot ja käytettäviksi otetut pääomat riitä, on varojen hankkimiseksi seurakunnan talousarvioon otettujen menojen suorittamiseksi määrättävä kannettavaksi kirkollisvero. Sen suo-

---

[648] Laki evankelis-luterilaisen palkkauslain kumoamisesta (391/1990). Kirkon palkkauslain diakonian viranhaltijan virka-asunnon suuruutta koskevan 9 §:n säätämiseen liittyy kuitenkin tutkimuksen kannalta mielenkiintoa sikäli, että *valtiovarainministeriö* oli 1980-luvun vaihteessa alunperin *lausunnossaan vastaan sitä, että kirkon varoilla kustannettavan diakonian viranhaltijan virka-asunnon suuruus olisi kirkolliskokouksen tekemän päätöksen mukaisesti enemmän kuin vähintään yksi huone ja keittotila.* Vanha säännös perustui lähinnä olettamaan diakonissojen naimattomuudesta ja näin yksiön riittävyydestä virka-asunnoksi. Kirkon palkkauslain 9 § kuitenkin muutettiin kirkolliskokouksen toivomusta vastaavaksi jo ennen kirkon palkkauslain säätämistä (1035/1983) ja muutos säädettiin lopulta hallituksen esityksen ripeän käsittelyn kautta, jolloin diakonian viranhaltijan virka-asuntoon kuului vähintään kaksi huonetta ja keittotilan käsittävä virka-asunto. Esimerkki valaisee kirkon ja valtion välisten taloudellisten suhteiden problematiikkaa. Kirkon ei ollut alunperin toivottavaa kustantaa viranhaltijalleen *kirkon omilla varoilla yli yksiön kokoista virka-asuntoa.*

rittamiseen ottavat osaa kunnallisverotuksessa taksoitettujen tulojen mukaan kaikki, joiden maksettaviksi on pantu kunnallisveroa, ei kuitenkaan henkilö, joka ei ole kirkon jäsen, eikä muu uskonnollinen yhdyskunta ja sen seurakunta.

Kirkkolain 15 luvun 2 §:ssä on yleinen säännös kirkollisverosta. Pykälän 4 momentin mukaan kirkollisveron suorittamisen perusteista säädetään erikseen. Saman luvun 3 §:n mukaan vapautuminen kirkollisverosta on säännöksen mukaan pääsääntöisesti kytketty kunnallisverosta vapautumisen perusteisiin. Kirkkoneuvosto voi kuitenkin, vaikkei verovelvollinen olisi saanut säädettyjen kohtuullistuttamisperusteiden mukaisesti vapautusta kunnallisverosta 2 momentin mukaan, erityisestä syystä, hakemuksesta myöntää osittaisen tai täydellisen vapautuksen kirkollisverosta tai sen viivästymisen seuraamuksista samoilla perusteilla, joilla valtion ja kunnan viranomaiset voivat myöntää vapautuksen valtion- ja kunnallisveron osalta.

Evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki (298/1966) ja *siihen liittyvä asetus* (618/1966) sekä *evankelis-luterilaisen kirkon perhe-eläkelaki* (258/1970) ja *siihen liittyvä asetus* (399/1970) kytkevät kirkon maksamat eläkkeet läheisesti valtion eläke- ja perhe-eläkelain mukaiseen järjestelmään. Kirkon eläkkeitä koskevat säännökset vastaavat aineelliselta sisällöltään valtion eläkesäännöksiä. Kirkon keskusrahasto toimii kirkon eläkelaitoksena ja se voi tehdä myös sopimuksia kirkollisen eläkejärjestelmän soveltamisesta kirkollisten järjestöjen palveluksessa oleviin. Kirkollisia eläkkeitä koskevat järjestelyt on sisältönsä osalta katsottu kuuluviksi asioihin, joista säädetään yleisellä lailla. Tässä kohdin voidaan kuitenkin todeta, että jo ennen kirkon uuden eläkelain (1966) säätämistä seurakunnilla oli omia eläkesääntöjä, joiden mukaan eläkkeet maksettiin muille kuin papeille, kanttoreille ja diakonissoille. Näille viranhaltijaryhmille maksettiin eläkkeet ennen kirkon (uuden) eläkelain säätämistä (298/1966) kirkon (vanhan) eläkelain (744/1949) säännösten mukaan. Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista, että ennen eläkelainsäädäntöä eläkkeistä voitiin määrätä seurakuntatasolla seurakuntien hallintoelinten hyväksymillä eläkesäännöillä. Eläkesääntöjä voidaan vieläkin soveltaa vanhoihin viranhaltijoihin eläkelakiin sisältyneiden valintasäännösten perusteella.

Nykyisen kirkkolain 22 luvun 7 §:n mukaan virka- ja työsuhteessa kirkkoon, seurakuntaan tai seurakuntayhtymään olleelle henkilölle maksetaan eläkettä ja hänen jälkeensä suoritetaan perhe-eläkettä kirkon keskusrahastosta niin kuin siitä erikseen säädetään. Toisen ja kolmannen momentin mukaan on mahdollista myös erityistapauksissa sopia yhdistyksen, muun yhtymän, säätiön tai laitoksen palveluksessa olleiden pappien ja lehtoreiden samoin kuin sellaisten henkilöiden eläkkeistä tai heidän jälkeensä perhe-eläkkeistä, jotka ovat olleet kirkkojenvälisen tai vastaavan järjestön, ulkosuomalaistyössä muun evankelis-luterilaisen kirkon tai sen seurakunnan palveluksessa tahi lähetystyössä taikka diakonissalaitoksessa diakonissana opetustehtävissä. Kirkkolakiin on katsottu kuuluvan sen,

että eläke-etuuksia voidaan ylipäätänsä maksaa, sen sijaan tarkemmat säännökset koko eläkejärjestelmästä on sisällytetty edellä mainittuihin kirkollisiin lakeihin.

Kirkkolain 22 luvun 8 §:n mukaan seurakuntien tulee maksaa kirkon keskusrahastoon eläkemaksu, jonka perusteista on säädetty kirkkolaissa.[649] Samoin keskusrahastoon maksetaan kirkkolain mukainen perusmaksu ja lisämaksu. *Kirkon keskusrahastosta annetussa laissa* (895/1941) ja siihen liittyvässä *täytäntöönpanoasetuksessa* (982/1944) on säännökset keskusrahaston tehtävistä sekä sen hallinnosta ja varojen hoidosta. Kirkon keskusrahasto toimii käytännössä kirkkohallituksen yhteydessä.

Kirkon hallinnossa tuli voimaan vuoden 1975 alusta kirkon virka- ja työehtojärjestelmää koskeva lainsäädäntö, joka muistuttaa läheisesti kunnallista virka- ja työehtolainsäädäntöä. Valtion kirkolle takaamaan verotusoikeuteen liittyviä palkkauslainsäädännöksiä ei katsottu kirkkolain alaan kuuluviksi ja tämän vuoksi toteutettiin kirkon palkkauslainsäädäntö yleisellä lailla. Kirkon virkaehtosopimuksia koskeva laki säädettiin myös yleisellä lailla, mutta VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Vuoden 1964 kirkkolakiin otettiin kuitenkin 9 §:n 3 momentiksi kirkon järjestysmuotoa koskevaan lukuun säännös, jonka mukaan viranhaltijain ja työntekijäin palkkauksen ja muiden palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta virka- ja työehtosopimuksin säädetään kirkkolain 538 §:ssä. Mainitussa pykälässä säädettiin, että virka- ja työehtosopimuksin voitiin sopia kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista sen estämättä, mitä kirkkolaissa tai muissa kirkkoa tai seurakuntia koskevissa säädöksissä oli säädetty. Kirkon virka- ja työlainsäädännön kirkkolakiin kytkemisen muoto osoittaa, miten epävarmalla pohjalla on liikuttu uutta lainsäädäntöä luotaessa. Vanhastaan on verotusoikeuteen tai sen käyttämiseen liittyvää lainsäädäntöä lähtökohtaisesti pidetty yleisen lainsäädännön alaan kuuluvana. Koska kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta kuitenkin on säädettävä kirkkolaissa, on täytynyt "varmuuden vuoksi" säätää asiasta myös kirkkolaissa. Silloista lainsäädännöllistä ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, koska asia ei ole vain jompaa kumpaa, kirkkolain alaa tai kirkon ja valtion välisiä suhteita, koskeva.

Evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnasta annetun lain 1 §:n mukaan (970/1974) sopimusosapuolena kirkon, sen seurakunnan, seurakuntainliiton sekä muun seurakuntainyhtymän puolesta kollektiivisopimuksia tehtäessä on

---

[649] Kirkkolain 1054/1993 mukaan eläkemaksuvelvoite kuuluu:"eläkkeiden ja perhe-eläkkeiden maksamista ja rahastoimista varten eläketurvan alaiselle viranhaltijalle tai työntekijälle sinä varainhoitovuonna maksamastaan palkasta prosentteina määrätyn maksun (eläkemaksu), jolloin palkkaan luetaan myös vapaa asunto lämpöineen". Eläkemaksun suuruus on 31,7 % eli 27 %+4,7 % (Tieto 5/2001).

kirkon sopimusvaltuuskunta, jonka 11 jäsentä valitsee kirkolliskokous siten, että palvelussuhteen ehtojen tuntemus sekä eri tyyppisten seurakuntien ja maan eri osien edustus tulee huomioon otetuksi. Sopimusvaltuuskunnasta annetulla lailla on siten merkitystä kirkon hallinnon alan määrittelyn laajuuden kannalta. Sopimusvaltuuskunnan tehtävänä on lain mukaan edustaa myös seurakuntainliittoja. *Laki evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista* (968/1974) *ja laki evankelis-luterilaisen kirkon työehtosopimuksista* (969/1974) ovat pitkälti kunnallisten "sisarlakiensa" muotoisia sovellutuksia kirkon hallintoon. Kirkon virkaehtosopimuslain 12 §:n 3 momentin mukaan työtaistelun piiriin kuuluvan viranhaltijan on kuitenkin suoritettava kirkkolain 635/1964 (eli kumotun kirkkolain) 4–13 luvuissa tarkoitetut hänelle kuuluvat tehtävät (kirkolliset toimitukset). Vastavaa velvollisuutta ei ole työsopimussuhteisella henkilöstöllä. Hallinto-oikeudellisten säännösten kannalta kirkon virka- ja työehtojärjestelmää koskevalla lainsäädännöllä on erityistä mielenkiintoa siinä suhteessa, että sen kirkollista palkkaushallintoa kunnalliseen kollektiivisopimusjärjestelmään "harmonisoiva" vaikutus on ollut suuri. Välillistä merkitystä näiden järjestelmien yhdenmukaisuudella on ollut kirkollishallinnolle laajemminkin. Kirkon virka- ja työehtojärjestelmän luominen merkitsi kirkon omaa hallintojärjestelmää koskevan identiteettikysymyksen nousemista esiin uudella tavalla. Kirkkolain 20 luvun 7 §:n 6 kohdassa on myös säädetty kirkolliskokouksen tehtävästä antaa lausuntoja kirkon palveluksessa olevien palkoista, tehdä niistä esityksiä ja lausua toivomuksia. Tämän tehtävän suhdetta kirkon virka- ja työehtojärjestelmään voidaan pitää varsinaista kirkon omaa palkkausjärjestelmää täydentävänä.

Laissa eräiden kirkollisten suoritusten perusteista (1035/1944) on oikeastaan vain yksi pykälä. Siinä on säädetty seurakuntien jäsenten "ja muiden papiston palkkausta suorittavien" velvollisuudeksi ottaa osaa kirkon ja mitä siihen kuuluu sekä seurakuntatalon rakentamiseen ja kunnossa pitämiseen sekä seurakunnan kirkonpalvelijoiden palkkaukseen. Säännös on kirkkolain alaa koskeva ja siinä on säädetty kirkollisella lailla, ei siis kirkkolailla, "seurakunnan jäsenten ja muiden papiston palkkausta suorittavien" velvollisuuksista. Kehitys ja virkaehtojärjestelmä ym. ovat ajaneet tämän säännöksen ensimmäisen lauseen sanamuodon ohi. Toisen lauseen mukaan on säädetty kuitenkin myös siitä, että "ne kirkolliset maksut, joiden taksoittamisesta ei ole erityisiä määräyksiä", on myös suoritettava samojen perusteiden mukaan.

Kirkkolain ja edellä mainittujen keskeisten kirkollisten lakien lisäksi kirkon hallintoa koskevat myös useat normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä säädettävät kirkkoa koskevat yksittäiset ad hoc-tyyppiset kirkolliset lait.

Laki tuomiokapitulien ylläpidon ja kuurojenpapin virkojen siirtämisestä sekä eräiden tonttien luovuttamisesta Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle (935/1996) liittyi ad hoc-tyyppisenä tuomiokapitulilaitoksen siirtämiseen kirkon keskusrahaston kustannettavaksi 1.1.1997 lukien. Lailla kumottiin *laki arkkipiispan*

ja piispojen palkkauksen perusteista (142/1928) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, *laki arkkipiispan ja piispojen palkkauksesta ja eläkkeistä* (143/1928) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen sekä *kuurojen sielunhoidon järjestämisestä annettu asetus* (935/1991).

Erityisen kirkon viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskevan lain tarve

Erityisen kirkon viranhaltijain palvelussuhdeturvasta annettavan lain säätämisen tarpeeseen liittyy myös kysymys kirkkolain, kirkollisen lain ja yleisen lain keskinäisestä suhteesta. Nimenomaan tällaisen lain säätämisen kohteena olevaan asiapiiriin liittyisivät kaikki nämä kolme kirkon hallinnon normittamisen elementit. Kirkon työntekijöiden oikeusturvaan, miksei palvelussuhdeturvaankin, kuuluvan normiston ydin kuuluu kirkkolakiin. Kunnallista sektoria varten säädetyn lain sisällöstä ilmenee, että kirkon hallintoa varten vastaavia asiaryhmiä normitettaessa saattaisi olla tarvetta kaikkien kolmen lakityypin jopa samanaikaiseen käyttämiseen. Esimerkiksi *syrjinnän kieltämistä koskevat säännökset*, jotka kirkon hallinnon osalta puuttuvat, voitaisiin sisällyttää joko kirkkolakiin tai kirkolliseen asiaa koskevaan erityislakiin taikka viittaussäännöksen avulla voitaisiin säätää sovellettavaksi jo jossakin toisessa yleisessä laissa olevia vastaavia säännöksiä. Tässä kohdin viitataan myös jaksoissa 4.3.4 (Vuoden 2000 perustuslain ja perusoikeuksien velvoittavuus) ja 5.3 (Pappien virassapysymisoikeus) esitettyyn, koska erityisen kirkollisen lain säätämisen tarve liittyy myös näihin asiaryhmiin.

Kirkollisen lain säätämiseksi tarvittaisiin kuitenkin sellainen erityinen tarve, joka vaatisi erityistä sääntelyä kirkkoon yleistä lakia paremmin soveltuvin säännöksin sekä myös syytä siihen, mikseivät kyseiset säännökset siinä tapauksessa voisi sisältyä myös (ja pelkästään) kirkkolakiin.[650]

---

[650] Hidén on (1986 s. 371–372) tarkastellessaan kirkkolain suhdetta muihin lakeihin todennut kirkon erityisaseman huomioimisen käytännössä johtavan siihen, että kirkon toiminta suljetaan yleisessä laissa ulkopuolelle. Tästä pitäisi sitten seurata sen, että kirkkolaissa " säännösten kehittämisen kautta saatettaisiin vastaavanlaiset normit sovellettaviksi myös kirkon piirissä". Tämä johtaa helposti turhauttavaan "kaksoissääntelyyn" eli yhteiskunnan normien jonkinasteiseen kopioimiseen kirkkolakiin. Hidéniltä löytyy myös ohje jonkin sellaisen normin tai järjestelyn lainsäädännöllä ulottamiseen kirkon toimintoihin tai organisaatioon, joka on "ristiriidassa kirkkolain säännösten kanssa tai, vaikka tällaista ristiriitaa ei ole, kuitenkin kuuluu kirkkolain alaan". Tällöin "ko. normi tai järjestely sisällytetään muutoksena kirkkolakiin, tai asiasta riippuen myös niin, että kirkkolain säännöstä muuttamalla poistetaan säännöksestä aiheutunut 'este' asian hoitamiselle muussa laissa". Esimerkkeinä hän mainitsee mm. rikesakkolakiehdotuksen ja julkisia arkistoja koskeneen lakiehdotuksen vuodelta 1938. Hidén toteaa myös kirkolliskokouksen "aloitemonopoliongelman", ts. asia sinänsä säilyy kirkkolakiasiana siitä säädetyn säännöksen poistuttuakin.

4.3.3.2 Kirkolliskokous vain lausunnonantajana, esityksentekijänä tai toivomusten lausujana

Vuoden 1869 kirkkolakiin otettiin myös säännökset kirkolliskokouksen lausunnonantovelvollisuudesta ja tehtävästä. Kirkon suhdetta valtioon tai toista uskontunnustusta olevaan kirkkoyhdyskuntaan koskevassa asiassa kirkolliskokouksen tuli 14 §:n mukaan antaa lausunto. Kirkolliskokouksen tehtäviä koskevassa 455 §:ssä oli tämän 14 §:ssä säädetyn velvollisuuden lisäksi vielä mainittu lausunnon antaminen ns. sekalaisasioissa, kuten myös esitysten tekeminen ja toivomusten lausuminen hallitukselle näistä asioista. Vuoden 1869 kirkkolain säätämisen jälkeen kirkkolain alaa selvitettäessä on erilaisten kannanottojen perusteella todettavissa, että kirkkolain ja yleisen lain säätämisen väliin jää ns. harmaata vyöhykettä asioissa, joiden säätämisen järjestys on ollut jossakin määrin epäselvä.

Kirkkolakijärjestelmän keskeistä sisältöä koskevat säännökset Schaumanin kirkkolaissa ja nykyisessä kirkkolaissa ovat sisältöjensä osalta toisiinsa verrattuina yllättävän samanlaisina. Vuoden 1993 kirkkolain 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai uskonnollisiin yhdyskuntiin, on kirkolle varattava tilaisuus antaa lausunto. Kirkolla on 4 momentin mukaan myös oikeus tehdä valtion viranomaisille esityksiä tai antaa lausuntoja kirkon opin ja tehtävän kannalta tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä. Voimassa olevan kirkkolain 20 luvun 7 §:n mukaan kirkolliskokouksen tehtävistä on säädetty niin, että kirkolliskokouksen *tehtäviin* kuuluu antaa mm. lausuntoja, tehdä esityksiä ja lausua toivomuksia valtioneuvostolle kysymyksistä, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai toisiin Suomessa oleviin uskontokuntiin, avioliittoa ja perhettä, ihmisoikeuksia, toimeentuloa ja sosiaaliturvaa, uskonnonopetusta ja koulukasvatusta, valaa ja muita sen kaltaisia asioita koskevia säädöksiä, sekä kirkollisverotuksen perusteita ja kirkon palveluksessa olevien palkkaa, eläkkeitä tai muita taloudellisia etuja. Kirkkolakikommentaarissa todetaan, ettei säännöksessä erotella lausuntoasioita pyytämis- tai antamisoikeuden näkökulmasta, vaan siinä on lueteltu kirkolliskokouksen tehtävät.[651] Kirkkolaki on kuitenkin muodolliselta kannalta katsottuna valtion säätämä laki. Näin ollen kirkolliskokouksella tulee olla myös käytännössä laillinen oikeus toteuttaa sen tehtäväksi lailla säädettyjä asioita.

Asiat, joista kirkolliskokouksen on saatava antaa lausuntonsa

Kirkon suhde valtioon

Vuoden 1869 kirkkolain voimaantulon jälkeen on kirkollistalouteen kuuluvien lakien säätämisen osalta yleensä pyydetty kirkolliskokouksen lausunto. Näin on

[651] Halttunen-Voipio R.-Pihlaja 2002 s. 22–23 sel. 1.

tapahtunut mm. vuoden 1922 papiston palkkausta ja virkataloja sekä lukkarien virkataloja koskevien lakien säätämistä edeltäneiden toimenpiteiden yhteydessä. Samoin papiston palkkauslakia muutettaessa vuonna 1922 pyydettiin kirkolliskokouksen lausunto. Vuonna 1935 kutsuttiin koolle ylimääräinen kirkolliskokous kolmen lausunnon antamista varten. Nämä kolme asiaa olivat kirkollistalouteen kuuluvia. Kirkolliskokous sai antaa lausunnon myös hallituksen esityksestä laiksi kirkon keskusrahastosta. Ylimääräinen kirkolliskokous sai myös vuonna 1942 antaa lausunnon papiston ja kanttorien palkkauksen uusimista koskevasta mietinnöstä. Heilimo on osoittanut myös tapauksia, joissa kirkollistaloutta koskevaa lainsäädäntöä on aikaansaatu ilman kirkolliskokouksen lausuntoakin.[652]

Heilimon mielestä kirkollistaloutta koskevien asioiden voidaan katsoa kuuluvan lausuntoasioiden ryhmään.[653] Hänen mielestään tämä on tullut osoitetuksi oikeusoppineiden lausuntojen, kirkkolain säännösten tulkitsemisen ja käytännön perusteella. Heilimon mukaan ne on luettava lausuntoa edellyttäviin, kirkon ja valtion välistä suhdetta koskeviin, asioihin.[654] Heilimo on Ahlan ja Puhakan mielipiteen mukaisesti pitänyt Ståhlbergin kantaa kirkollistaloutta koskevien asioiden jättämisestä lausuntoa edellyttävien asioiden ulkopuolelle epäjohdonmukaisena.[655] Heilimo perustelee kantaansa sillä, että nämä asiat liittyvät kirkolle annettuun verotusoikeuteen. Kirkon virka- ja työehtojärjestelmää koskevan lainsäädännön tultua voimaan vuoden 1975 alusta palvelussuhteen ehtoja koskevien asioiden merkitys lausunnon antamisen suhteen on käytännössä menettänyt merkityksensä.

Kirkon suhde muihin uskontokuntiin

Vuoden 1869 kirkkolakia säädettäessä evankelis-luterilainen kirkko oli valtiokirkon asemassa. Kirkkolakiin haluttiin ottaa luterilaisen kirkon enemmistöasemasta huolimatta säännös, joka turvaisi evankelis-luterilaisen kirkon aseman suhteessa muihin uskontokuntiin Suomessa. Heilimon mukaan kysymyksen ol-

---

[652] Heilimon (1958 s. 165) mukaan näin esim. vuoden 1886 annettu papiston palkkauslaki, komiteamietinnöstä 1887 ehdotuksen tekemisestä asetukseksi kirkon ja pappilan rakentamisesta ym. Samaten vuoden 1921 laki virkatalojen torppien lunastamisesta säädettiin kirkolliskokousta kuulematta, mitä Puhakka (1928) on pitänyt erehdyksenä.

[653] Kun asiaryhmä on tulkitsemisella katsottu kuuluvaksi lausunnon antamista edellyttävään ryhmään, on selvää sen kuulumattomuus kirkkolain säätämisen alaan. Tosin tältä osin menettely ei ole ollut aivan loogistakaan, ennemminkin on ollut vallalla jonkinlainen "sekalinja", on säädetty myös kirkkolaissa jonkinlaisena "raamilakina", vaikka perusteet, esim. verotuksen osalta ovat olleet yleisessä laissa.

[654] Tutkimuksessa on muussa yhteydessä tuotu esiin epäloogisuus tämän asiaryhmän suhteen. Valtion toimesta voitaisiin nykyisen tulkinnan mukaan säätää kirkon taloutta koskevia säännöksiä vastoin kirkon tahtoa asiassa, joka koskisi yksinomaan sen omaa taloutta.

[655] Heilimo 1958 s. 167.

lessa eri uskonnollisia yhdyskuntia koskevasta sisäisestä lainsäädännöstä ei asia kuulu kirkolliskokoukselle.[656] Kirkolliskokouksen mahdollista kannanottoa tarvitaan vain kysymyksen ollessa kirkon suhteesta muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin. Nykyiseen kirkkolakiinkin on otettu kirkkolain 2 luvun 2 §:n 3 momenttiin tämä säännös edelleenkin asiana, josta säädettäessä kirkolle on varattava tilaisuus antaa lausunto. Säännöksellä ei nykyään enää ole sitä merkitystä, mikä aikanaan loi tarpeen sen säätämiseen vuoden 1869 kirkkolakiin.[657]

Asiat, joista kirkolliskokous voi antaa lausunnon, tehdä esityksen tai lausua toivomuksia

Vuoden 1869 kirkkolain 455 §:ssä oli säädetty kirkolliskokouksen asiaksi antaa lausuntoja niistä kysymyksistä, jotka hallitus sille lähettää ja jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon taikka muihin Suomessa oleviin kristinuskoa joko tunnustaviin tahi tunnustamattomiin uskontokuntiin sekä niin sanotuista sekalaisasioista, sekä myös näistä asioista tehdä esityksiä ja lausua toivomuksia.

Ståhlberg piti ns.sekalaisasioina[658] mm. avioliiton, valan ja köyhäinhoidon asioita sekä kysymyksiä uskonnonopetuksesta ja koulukasvatuksesta. Hänen mielestään yleisen lainsäädännön piiriin kuuluivat edellä mainittujen asiaryhmien asiat, joista kirkolliskokouksen lausunto oli tarpeen. Hän lisäsi kuitenkin yleisellä lainsäädännöllä toteutettavaksi asiaryhmäksi vielä neljänneksi kirkollistaloutta, kansalaisten verovelvollisuutta ja muita suorituksia kirkollisiin tarkoituksiin koskevat asiat, kuten suoritukset kirkon ja kirkollisten virkatalojen rakentamiseen ja kunnossapitämiseen, papiston ja kirkonpalvelijain palkkaami-

---

[656] Ibid. s. 168.

[657] Laajennetun piispainkokouksen asettaman kirkko ja valtio-komitean (1970 s. 22) mukaan "kun oli olemassa pelko, että Venäjän hallituksen suojeluksessa oleva kreikkalaiskatolinen kirkko saattaisi muodostua uhaksi ev.lut kirkolle, oli ymmärrettävää, että kirkkolakiin otetuilla säännöksillä taattiin kirkolle oikeus antaa lausuntoja sen suhteesta muihin Suomessa oleviin kristinuskoa joko tunnustaviin tahi tunnustamattomiin uskontokuntiin." Tällaista perustetta ei kuitenkaan nykymaailman aikaan enää ole.

[658] Vuoden 1964 kirkkolain 529 §:ssä ja 488 §:ssä oli vielä maininta *sekalaisasioista*, kun taas vuoden 1993 kirkkolaki ei enää pidä näitä asioita "sekalaisina", vaan luettelee KL 20 luvun 7 §:n 6-kohdassa kirkolliskokouksen asiaksi lausuntojen antamisen, esitysten tekemisen ja toivomusten lausumisen valtioneuvostolle kysymyksistä, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai toisiin Suomessa oleviin uskontokuntiin, avioliittoa ja perhettä, *ihmisoikeuksia, toimeentuloa ja sosiaaliturvaa*, uskonnonopetusta ja koulukasvatusta, valaa *ja muita sen kaltaisista asioista* annettavia säädöksiä, sekä kirkollisverotuksen perusteita ja kirkon palveluksessa olevien palkkaa, eläkkeitä tai muita taloudellisia etuja. Tästä voidaan havaita, että *yhteiskunnallinen kehitys* on ainakin kirkolliskokouksen tehtäväkuvauksesta päätellen muuttunut Schaumanin kirkkolain säätämisen jälkeen ns. sekalaisasioista kohti "muita sen kaltaisia asioita" eli kirkolliskokouksen tehtäväalaan on lisätty hyvinvointivaltion tehtäviin osallistumista tarkoittavia asioita päätöksentekoa edellyttäviin asioihin, jotka koskevat mm. ihmisoikeuksia, toimeentuloa ja sosiaaliturvaa.

seen ym.[659] Hermanson ja Ståhlberg ovat Heilimon mukaan katsoneet, että kirkolliskokouksen olisi annettava tällaisista asioista itse lausuntonsa. Merikosken mukaan lausunto olisi annettava kuitenkin vain pyydettäessä. Kaira oli myös Hermansonin ja Ståhlbergin kannalla.[660]

Avioliittolainsäädännön osalta on eri vaiheissa menetelty lausuntojen suhteen eri tavoin. Yleensä on pyydetty kirkolliskokouksen lausunto, mutta esimerkiksi vuoden 1929 avioliittolain säätämisen jälkeen kirkolliskokous on lausunnon antamisten suhteen pääsääntöisesti sivuutettu. Sen sijaan valaa koskevista asioista ei ole pyydetty lausuntoja. Uskonnonopetukseen ja koulukasvatukseen liittyvistä lainsäädäntöasioista ei kirkolliskokousta ole myöskään pääsääntöisesti kuultu. Vuoden 1933 oppikoulukomitean mietinnön uskonnonopetusasioista kirkolliskokousta kuultiin, samoin uskonnonvapauslain valmistelusta. Esimerkiksi kouluhallitusta koskevasta lainsäädännöstä poistettiin kirkolliskokousta kuulematta säännös piispan, tuomiokapitulien, kirkkoherrojen ja muiden pappien oikeudesta ja velvollisuudesta tarkastaa koulujen uskonnonopetusta. Köyhäinhoitoon liittyvän lainsäädännön käsittelyssäkään kirkolliskokousta ei kuultu. Käytännön syistä tällaisia lausuntoja on harvoin kokoontuneelta kirkolliskokoukselta ollut ehkä epätarkoituksenmukaista pyytää. Kirkkolakia muutettaessa vuonna 1954 lisättiin laajennetun piispainkokouksen toimivaltaan eräissä tapauksissa lausuntojen antaminen.[661]

Aikaisemmin on myös ainakin kerran tapahtunut, että valtio on ryhtynyt kirkkoa kuulematta hoitamaan kirkolle kuuluvia asioita. Tällainen tapaus on 1892 vuoden valtiopäivien säätämä laki, jolla määrättiin jokaiseen seurakuntaan, jossa on virkatalo pappia varten, asetettavaksi virkatalolautakunta valvomaan seurakunnan oikeutta papiston virkataloihin sekä huolehtimaan seurakunnan puolesta niiden hoidosta ja valvonnasta. Asiasta ei kuultu kirkolliskokousta. Virkatalolautakunta oli siten valtion lainsäädännöllä yksipuolisesti perustettu seurakunnallinen hallintoelin. Samoin vuoden 1921 torpparilakia säädettäessä ei pyydetty kirkolliskokouksen lausuntoa, vaikka lailla säädettiin papiston ja lukkarien vir-

---

[659] Ståhlberg 1931 s. 507–508. Ks. myös Hakkila (1939 s. 467), jonka mukaan kirkkolainsäädännön piiriin kuuluvien asioiden lisäksi "on olemassa joukko sellaisiakin kirkkoa koskevia asioita, jotka kuuluvat valtion lainsäädännön piiriin". Hakkila ei tosin pitänyt ehdottomana vaatimuksena sitä, että kirkolliskokouksen olisi annettava näistä kaikista asioista lausunto. Merikosken kanta on Hakkilan kantaa vastaava: riittää jos kirkolliskokousta "yleensä" kuullaan. Näin mm. Merikoski: Julkisoikeus pääpiirteittäin I 1976 s. 237. Toisin kuitenkin tässä asiassa Puhakka (1928), jonka mukaan "kirkon ja sen seurakuntien omaisuutta koskeva erityinen lainsäädäntö, tai esim. papiston palkkausta koskeva lainsäädäntö ovat sellaista lainsäädäntöä, joka kohdistuu pääasiassa kirkon ja valtion välisiin suhteisiin ja siksi olisi kirkolliskokouksen lausunto hankittava". Myös Ahla (1951) lausunnossaan kirkolliskokoukselle on todennut papiston palkkausta ja virkataloja koskevat asiat kuuluviksi kirkolliskokouksen lausuntoa edellyttävään ryhmään, joka koskee kirkon suhdetta valtioon.

[660] Mm. Heilimo 1958 s. 171, 172.

[661] Heilimo 1958 s. 180.

katalojen torppa- ja mäkitupa-alueiden lunastamisesta. Päinvastoin kuitenkin meneteltiin asutuslainsäädäntöä ja tiheissä asutusryhmissä olevien vuokra-alueiden lunastamislakia säädettäessä. Niiden käsittelyn yhteydessä kirkolliskokousta kuultiin.[662]

Korkein oikeus on hallituksen esitykseen nro 62/1935 liittyen lausunut kantanaan, ettei kaikki kirkollinen maaomaisuus kuulu kirkkolain 304 §:n piiriin. Korkein oikeus luki säännöksen piiriin kuuluviksi vain kirkkotalot, eräät muut pienemmät kirkolle kuuluvat maat sekä kirkkotontit ja hautausmaat. Lait säädettiin eduskunnassa korkeimman oikeuden eikä kirkolliskokouksen tulkinnan mukaisesti.[663] Kirkollinen vanha maaomaisuus on muutenkin muodostanut tulkintaongelman ja tällöin on omistusten selvittämiseksi jouduttu joskus tulkintaperiaatteiden hakemisessa menemään ajassa taakse päin vuoden 1686 kirkkolain periaatteisiin asti.[664]

Lausuntoasioiden lisäksi on olemassa kirkkoa koskevaa muuta lainsäädäntöä, johon viitataan kirkkolain 20 luvun 7 §:n 2 momentin 6 kohdassa.[665] Kun lain-

---

[662] Heilimo 1958 s. 181.

[663] Tästä myös Puhakka 1928 s. 227–251.

[664] Tähän yhteyteen on tarpeen liittää *ekskursiivi kirkon kiinteästä omaisuudesta.* Kirkkohallituksen yleiskirjeessä Nro 14/97 on todettu monilla seurakunnilla pääsääntöisesti Turun arkkihiippakunnan, Tampereen, Porvoon ja Helsingin hiippakunnissa olleen KL 14 luvun 3 §:ssä tarkoitetun erityisen *kirkonmaan* luonteista maaomaisuutta, johon seurakunnat eivät yleensä ole hakeneet lainhuutoa. (Tämä maaomaisuus on pääasiassa ennen vuoden 1686 kirkkolakia eli Upplannin maakuntalain kirkkokaaren voimassaoloaikana seurakunnalle tullutta maaomaisuutta, yleensä pieniä keskiaikaisen kirkon tai hautausmaan tontteja). Kirkkohallitus antoi yleiskirjeessään ohjeet seurakunnille kuulutuslainhuudon hakemiseksi (perusteena: "ylimuistoinen nautinta") kirkonmaalle. Ks. myös Cornelius 1886 s. 29–31, Göransson 1993 s. 1993–197, s. 216–220, *mutta etenkin Schalling (1920 mm. s. 37–40), joka on tarkastellut kirkollisen maaomaisuuden juridisen luonteen kehitystä keskiaikaisesta kirkosta lähtien.* Schallingin (s. 37) mukaan kirkollisten viranomaisten pyrkimyksenä oli saada paikalliselle kirkolle (rakennukselle) riippumatonta asemaa ja tällöin pyrittiin turvaamaan toimeentulo sekä paikalliselle kirkolle että sen papille. Vaikeuden Pohjoismaissa muodosti kiinteiden tulojen saamisessa kirkkojen tarpeisiin oli germaaninen oikeus, jonka mukaan maaomaisuus kuului yhteiskunnalle, kyläyhteisölle tai yksityisille perheille. Kirkkojen ylläpidon takaama maaomaisuus saatiin vähitellen kuitenkin liitetyksi seurakunnalliseen käyttöön asettamalla kirkon vihkimiseen tällaisia ehtoja. Ks. myös käsitteestä kirkon omaisuus erityisesti Träskman 1967 s. 92–93 alaviite 356 §:n alla. Tällaisen omaisuuden käsite muodostui paikallisen kirkon käsittämisestä oikeushenkilöksi. Tästä itse kirkkorakennus oli sen ulkonainen ilmaisu. Vasta uuden maakaaren (540/1995) säätämisen yhteydessä katosi erityisen kirkollisen maan käsite. Aikaisemmin seurakuntien muun kiinteän omaisuuden lisäksi omistamien erityisten säätiöluonteisten maaomaisuuksien osalta oli esim. käytännön hankaluuksia tehdä lainhuutokirjauksia. Ks. myös Heilimon 1967 s. 498–501 vuoden 1964 kirkkolain kommentaarissaan KL 356 §:n kohdalla mm. selostusta kirkon maasta, sen myymisestä ja kirkollisista virkataloista sekä myös Tepora-Kartio-Koulu-Wirilander 1993 s. 14 -15. Jokela-Kartio-Ojasen (1997 s. 24) mukaan MK:n tarkoittamassa mielessä *kiinteistöstä on kysymys, vaikka rekisteriin merkitsemistä ei syystä tai toisesta olisi tapahtunut.* Riittää, että yksikkö *voitaisiin* merkitä kiinteistörekisteriin.

[665] Halttunen-Voipio R.-Pihlajan (2002 s. 22 sel.1) mukaan "valtiovallan on **pyydettävä kirkon lausunto,** kun säädetään KL 2:2.3 §:n mainituista asioista ja kirkolla on **oikeus antaa lausunto**

kohdassa mainitut asiat on säädetty kirkolliskokouksen *tehtäviksi*, on tämä katsottava myös kirkolliskokouksen oikeudeksi toimia säännöksen mukaan. Tämä ja myös osaltaan kirkkolain 2 luvun 2 §:n 4 momentti antavat takeet siitä, että kirkon kuulematta jättäminen silloin kun lausunto olisi täytynyt pyytää, ei estä kirkkoa toimittamasta lausuntoa valtioneuvostolle pyytämättäkin, jos se on tarpeen.[666] Kirkolla on oikeus tehdä valtion viranomaisille esityksiä tai antaa lausuntoja kirkon opin ja tehtävän kannalta tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä.

4.3.4 Vuoden 2000 perustuslain ja perusoikeuksien velvoittavuus

Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimille on säädetty velvollisuus antaa perustuslain säännöksille etusija, jos tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa lain, siis kirkkolainkin, säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tätä velvoitetta ei ole asetettu tuomioistuinten lisäksi muille viranomaisille.[667] Kuitenkin perustuslain 107 §:n mukaan myös muiden viranomaisten, kirkollistenkin, on jätettävä perustuslain kanssa ristiriitaiset asetukset tai muut lakia alemman asteiset säädökset, siis myös kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen määräykset, soveltamatta.[668] Hallintolainkäyttöviranomaisina voivat evankelis-luterilaisen kirkon toimielimistä toimia kirkkoneuvosto, seurakuntaneuvosto, tuomiokapituli ja osittain myös (alistusasiat) kirkkohallitus.[669] Näistä ei edes tuomiokapituleja voida pitää tuomioistuimina, joten perustuslain 106 §:n soveltaminen ei sovellu niihin kuten tuomioistuimiin.[670]

(tummennukset kirjan tekijöiden), kun valmisteilla oleva säädös koskee muita 2 §:n 4 momentissa ja KL 20 luvun 7 §:n 2 momentin 6 kohdassa mainittuja asioita (mainittu 6 kohta ei erottele lausuntoasioita pyytämis- tai antamisoikeuden näkökulmasta)". Vastaavasti Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä 1997 s. 21.

[666] Halttunen-Voipio R.-Pihlajan (2002 s. 26 sel. 7) mukaan näin voidaan kirkon taholla menetellä, "jos kirkko katsoo sen edun tai pyrkimysten vaativan, että sen kanta saatetaan ennalta lainsäätäjän tietoon".

[667] Menettelytapana PeL 106 §:n mukainen velvoite muistuttaa eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa käytössä olevaa järjestelmää, jonka mukaan kansallinen normi väistyy silloin, kun se ja yhteisöoikeudellinen normi ovat keskenään ristiriidassa, eikä tätä ristiriitaa voida poistaa. Ks. Schwarze-Laakso-Kuuttiniemi 1999 s. 23. PeL 107 §:ään ei tosin sisälly elementtinä ristiriidan poistamispyrkimystä, vaan säännöksen mukaan tällaisessa tapauksessa sovelletaan perustuslakia eli jätetään sen kanssa ristiriidassa oleva normi soveltamatta.

[668] Ks. Voipio (1989 s. 133–134) kiinnittää perustellusti huomiota edellytyksiin kirkossa käytännössä tutkia kirkkojärjestyksen ja muiden kirkkolakia alempien normien lainmukaisuutta.

[669] Hallberg-Ignatius-Kanninen 1997 s. 45.

[670] Hiippakuntahallintokomitean mietintö 1998 s. 36. Ks. myös Hallberg-Ignatiuis-Kanninen 1997 s. 40. Tosin Kurvinen (1983 s .992) toteaa, että tuomiokapituli toimii *eräissä asiaryhmissä tuomioistuimena* (harvennus tutkimuksen *tekijän)*, toisissa hallintoviranomaisena. Kurvisen näkökannan mukaan tuomiokapitulien olisi siten "eräissä asiaryhmissä" mahdollista PeL 106 §:n mukaisesti

Kirkon hallinnossa on etenkin perustuslain perusoikeussäännöksiin kiinnitettävä erityistä huomiota, koska perusoikeudet liittyvät kirkon kannalta tärkeisiin "materiaalisiin" kysymyksiin. Näin on esimerkiksi uskonnon ja omantunnonvapauden (11 §) sekä sananvapauden (12 §) osalta. Kirkon hallinnossa on myös mahdollista, että esim. papin kirkkolain mukaisen opetusvelvollisuuden ja omantunnonvapauden välillä on säädösten välistä jännitettä.

Perusoikeussäännösten ensisijainen määrittelykohde on yksilön oikeuksien suhde julkiseen valtaan. Julkisen vallan käsitteen analyysia on tehty subjekti- ja toimintakäsitteistä käsin. Viljasen mukaan asiayhteys osoittaa, missä merkityksessä käsitettä kulloinkin perustuslaissa käytetään. Julkisen vallan käsite on subjektikäsitteenä käytössä osoittamassa perusoikeussäännösten velvoittavia tahoja.[671] Julkisen vallan käsite uudessa perustuslaissa omaksuttiin nimenomaisena pyrkimyksenä laajentaa perusoikeussäännösten soveltamisalaa valtion ulkopuolelle kaikkeen julkisen vallan käyttöön.[672] Tätä voidaan pitää tärkeänä tavoitteena myös yleiseurooppalaisen kehityksen kannalta julkisen vallan tehtävien siirron yleistyessä, esim. yksityistämisen kautta muille sektoreille.[673]

---

antaa perustuslaille etusija lain (kirkkolainkin) säännöksen ollessa ristiriidassa perustuslain kanssa. Vrt. kirkkohallituksen yleiskirje nro 28/1996 s. 2: "Kun tuomiokapitulit eivät ole tuomioistuimia...".

[671] Viljanen (1999 s. 136–137) mainitsee esimerkkeinä julkisen vallan käsitteen käytöstä toimintakäsitteenä PeL 2 §:n 3 momentin ("Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin"), PeL 119 §:n 2 momentin ja 124 §:n. Näissä säännöksissä kuvataan tiettyä toimintaa. Viljanen viittaa myös Mikael Hidénin (1971 s. 25) jo ennen perusoikeusuudistusta esittämiin näkemyksiin. (Perusoikeuksien viranomaisia velvoittava vaikutus ei riipu siitä, minkä julkisyhteisön palveluksessa viranomaiset ovat). Perusoikeuksien suoja ulottui kaiken julkisen toiminnan vaikutuksia vastaan. Ks. esim. Merikoski 1932 s. 109 (valtio rajoittaa itseään luoden yksilölle vapauspiirin) ja Jyränki 1968 s. 979 (perusoikeudet takaavat tietynlaajuisen yksityisautonomian). Jo Hakkila (1939 s. 36) havaitsee nykyaikaisen oikeusvaltion perusoikeuksille tyypilliseksi yksilön (ulkomaalaisenkin) suojan valtion mielivaltaa vastaan.

[672] Mm. Viljanen 1999 s. 137. Perustuslaki 2000-komitea on mietinnössään (1997:13 s.133) korostanut ehdotetun PeL 2 §:n "ilmaisevan Suomen valtiojärjestyksen perustumista demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille". Komitea on myös (s.135) todennut, että "julkisen vallan käsite olisi laajempi kuin 1 momentissa tarkoitettu valtiovallan käsite". Komitean mukaan julkisen vallan käyttö ei ole vain valtion toimintaa, vaan "Suomessa esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa". Komitea pitää kiinni oikeusvaltioperiaatteesta; sen mielestä annettaessa julkista valtaa valtiokoneiston ulkopuolelle merkitsee se myös sen varmistamista, että oikeusvaltioperiaate ulottuu myös tähän toimintaan. Komitea ei nimenomaisesti mainitse ortodoksista kirkkokuntaa esimerkkinä julkista valtaa käyttävistä itsehallintoyhdyskunnista tai organisaatioista. Tämän saman esimerkkilistan – ilman ortodoksista kirkkokuntaa – on esittänyt Hidén (1996) s. 764. Viljasen (1999 s.151) välillisen julkisen hallinnon määrittelyynkään ortodoksinen kirkkokunta ei sisälly. Komitean ajattelun lähtökohtiin voisi kuitenkin ilman muuta katsoa kuuluvan, että esim. luterilaisen kirkon julkisen vallan käyttämisessä oikeusvaltioperiaatteiden on toteuduttava.

[673] Euroopan yhteisön hallinnon tasolla demokratiaan ja osallistumiseen liittyvät oikeudet eivät kylläkään ole kehittyneet kansallisten perusoikeusparadigmojen muuttumisen tahdissa.

Ilveskivi on perusoikeuspuheenvuorossaan arvellut jo perusoikeusuudistuksen (969/1995) saattaneen merkitä paradigmamuutosta.[674] Ilveskiven mukaan perustavanlaatuisten arvojen kirjaaminen hallitusmuotoon merkitsi säännökseen sisältyvää vaatimusta ihmisarvon loukkaamattomuudesta. Paradigmamuutos on käsitteenä vaativa perusoikeuksistakin puhuttaessa, mutta perusoikeuksiin vetoaminen eri oikeusinstansseissa on saanut perusoikeusuudistuksen myötä aivan uutta ulottuvuutta. Aikaisemmin perusoikeuksiin vetoaminen on muistuttanut lähinnä luonnonoikeudelliseen argumentaatioon kiinnittymistä. "Paradigmamuutoksen" jälkeen perusoikeudet ovat saaneet enemmän positiivisoikeudellisen argumentaation piirteitä. Tämä ei ole voinut johtua pelkästään perusoikeuksien sisällyttämisestä positiivisen oikeuden säännöksiin, vaan paradigmamuutoksen käsitteen käyttämiselle antaisivat perusteita oikeusjärjestelmän syvärakenteissa tapahtuneet liikahdukset. Ilveskiven havainnossa voidaan nähdä myös vähittäistä lähestymistä luonnonoikeudelliseen näkökulmaan – jopa samoja aineksia kuin kirkon ylipositiivisesta oikeusperustasta on löydettävissä. Toteamuksen siitä, että ihmisyksilöille turvatut oikeudet ovat kaikkein perustavimmat ja valtion tahdosta ja kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomia, voi todeta koskettavan myös kirkollisen ylipositiivisen oikeusperustan "syvärakenteita". Ilveskivi toteaa paradigmamuutokseen keskeisesti kuuluvan hyvinvointivaltiollisen ulottuvuuden suojan kohdistuvan nimenomaan yhteiskunnan jäsenten sosiaaliseen turvallisuuteen ja tosiasialliseen yhdenmukaisuuteen. Kirkon ylipositiivisen oikeusperustan kannalta sen sijaan negatiivisena "paradigmamuutoksena" voitaisiin kansankirkon näkökulmasta pitää kristillisiäkin arvoja tukevan hyvinvointivaltion muuttumista pelkkiä aineellisia hyödykkeitä tuottavaksi sekulaariksi valtioksi.

---

[674] Ilveskivi 1998 s. 46. Tuorilla (1997 s. 311–329) oli jo alustavampi näkemys oikeuskulttuurin käsitteen sisällöstä. Myöhemmin Tuori (2000a) on kehitellyt kriittisen oikeuspositivismin teoriassaan oikeuskulttuurin käsitettä edelleen. Vrt. Airaksinen 1993, s. 181 on nähnyt Perusoikeuskomitean mietinnön perusoikeuden käsitteen ymmärtämisessä toisen tai kolmannen polven merkityksessä ongelmia ja uhkakuvia. Hänen mukaansa juristit ovat keksineet niin paljon oikeuksia kuin mahdollista, mikä voisi Airaksisen oikeusvetoisessa yhteiskunnassa merkitä juristien arvovallan kasvua ja politiikan korvautuvuutta juridiikalla. Airaksisen mukaan ajatukseen oikeuksista on kyse yksilön vapauksista, suojasta ja hyvinvoinnin takeista. Airaksisen ajattelussa oikeuksista tulee esille myös murros. Pakolaiset ja muut vieraan kulttuurin edustajat merkitsevät etiikan koetinkiveä: perinteinen yhteisöetiikka ei huolehdi "heistä", vaan vain "meistä". Ks. myös Habermasin (1997 s. 70–71) pohdintaa kansalaisen "yksityisautonomiaan" ja "julkiseen autonomiaan" kuuluvista rooleista, joiden perustana ovat perusoikeudet. Perusoikeuksien jakamisessakin on päästy jo ainakin kolmeen sukupolveen: yksilöllisiin, TSS-oikeuksiin (taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset) ja yhteisöllis-kollektiivisiin. Karapuu 1999 s. 72–73. Siltala 2001b s. 736–737. Neljännen sukupolven luontoon, kehitykseen ja eläinten suojeluun kohdistuvat perusoikeudet merkinnevät vahvistuessaan nykyisestään "sukupolvenvaihdoksena" viimeistään todellista paradigmamuutosta ja myös tämän käsitteen käyttämisen selkeämpää oikeutusta. Vrt. alav. 671. Kirkon hallinnon perusoikeuskäsityksissä on havaittavissa kiinnostusta *kirkon yksityisautonomian* osalta, mutta yksilöiden perusoikeusaseman luomisessa vapauspiirinä vasta hapuillaan julkisen vallan hahmottamisessa toimintakäsitteenä.

Viljanen toteaa väitöskirjassaan perusoikeussäännösten soveltamistilanteiden monipuolistuneen olennaisella tavalla. Nykyään ei enää kohdata niinkään tyyppitilanteita (Viljasen esimerkkinä tyyppitilanteista on omistajan käyttövapauden rajoittamista koskeva lakiehdotus). Perusoikeussäännösten aineellisen alan laajentumista mm. taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä perusoikeuksilla (PeL 16, 18 ja 19 §) Viljanen pitää muun ohessa syynä siihen, ettei enää ole perusoikeusvapaita lainsäädännön lohkoja. [675]

Käytännön kannalta Viljanen pitää tärkeimpien perusoikeusmuutosten joukkoon kuuluvina perusoikeuksien rajoitusarvioinnissa tapahtuneita muutoksia.[676] Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien rajoittamisesta voidaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa esittää seuraavanlainen rajoitusvaatimusluettelo: [677]

1. Lailla säätämisen vaatimus: Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän määriteltyjä.
3. Hyväksyttävyysvaatimus: Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Suhteellisuusvaatimus: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Oikeusturvavaatimus: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeustavoitteiden kanssa.[678]

---

[675] Viljanen 2001, s. 5–7. Perusoikeuskeskustelun painotuksista voisi jopa päätellä, että oikeastaan sanan lohko sijasta voitaisiin käyttää ilmaisua vyöhyke. Perusoikeuksiin näyttää liittyvän paradigmamuutokseen viittaavia piirteitä siinäkin mielessä, että yhteisöoikeudesta tuttu vieteriukkoilmiö (Wilhelmsson 1997 s. 357–374) on todellisuutta myös perusoikeussäännösten soveltamisessa muiden säännösten yhteydessä sekä myös tiedeyhteisön piirissä. (Esim. Pöyhösen 2000 uudenlaiset näkemykset perusoikeuksien ja uuden varallisuusoikeuden suhteista. Ks. Siltala 2001b s. 735).

[676] Viljasen 2001, s. 7 mukaan rajoitusarviointi on muuttunut systemaattiseksi ja entistä erittelevämmäksi. Tässä on nimenomaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan laatimalla luettelolla seitsemästä perusoikeuksille asetettavasta vaatimuksesta (yleiset rajoitusedellytykset) ollut olennainen merkitys.

[677] PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Viljanen (1999) s. 163–164.

[678] PeVM 25/1994 vp, s. 5: "Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle." Tästä Viljanen 2000 s. 165. Viljanen viittaa s. 166 myös ylikansallisiin sopimuksiin: "Ihmisoikeussopimukset eivät yleensä määritä sitä säädöstasoa, millä ihmisoikeuksia voidaan kansallisesti rajoittaa."

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tavallisella lailla ei siten voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuteen ei tämän vuoksi voida puuttua niin, että "se kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisällön".[679] Perustuslaki 2000 -komitean käsityksen mukaan esimerkiksi HM 9 §:ää vastaavan perustuslakiehdotuksen 11 §:n uskonnon ja omantunnonvapautta koskeva pykälä sisältää uskonnon- ja omantunnonvapautta koskevan yleissäännöksen (1 mom.) sekä säännöksen (2 mom.), jossa täsmennetään näiden perusoikeuksien tärkeimmiksi ainesosiksi oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan sekä vapaus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen omantuntonsa vastaisesti.[680]

Kirkon oikeusperustaa koskevassa ristiriitatilanteessa oikeaa oikeutta etsittäessä positiivisessa oikeudessaan ylipositiiviseen oikeusperustaansa sidotuksi tulleen kirkon virkamiesoikeudellinen normi ei välttämättä tuo ratkaisuperusteena tyydyttävää lopputulosta. Ks. mm. Juntusen (2000 s. 219) ajatuksia legitimiteettikriisistä, Siltalan esitystä (2001 s. 52–54) oikeasta oikeudesta sekä Perustuslaki 2000- komitean (1997:13) s. 144 näkemystä siitä, että uskonnon ja omantunnonvapauteen kuuluu mm. vapaus olla osallistumatta uskonnonharjoittamiseen omantuntonsa vastaisesti. Mutta mikä on tällaisen vapauden oikea sisältö? Eroamisoikeus (oikeastaan eroamispakko) vaikuttaa "oikean oikeuden" kannalta huonosti sopivalta vapauteen olla osallistumatta. Kysymys voi siten joissakin tilanteissa olla oikeuden ja velvollisuuden kollisiosta: perusoikeuden olla osallistumatta omantuntonsa vastaiseen uskonnon harjoittamiseen ja virkamiesoikeudellisen virkavelvollisuuksien noudattamisen. Velvollisuuden hoitamatta jättäminen puolestaan voi koskea toisen henkilön perus- tai muita oikeuksia. Perusoikeustarkastelussa on kirkon hallinnon kannalta kysymys myös muista keskeisistä perusoikeuksista. Komitea totesi kommentoidessaan HM 5 §:ää vastaavaa yhdenvertaisuuspykäläehdotusta (6 §), että se "sisältää yleisen yhdenvertaisuus-

[679] Oikeuden ilmaista vakaumus voisi ymmärtää myös oikeudeksi *olla ilmaisematta* vakaumustaan. Joissakin tilanteissa perusoikeuden sisältö voidaan kovertaa tyhjäksi kieltämällä faktisesti perusoikeuteen kuuluva "oikeus olla perustellusti ilmaisematta vakaumustaan" Ks. Viljanen 1999 s. 174. Vrt. Holopaisen (1986 s. 375) mukaan kaikki KL:n nekään säännökset, joita voidaan pitää kirkon omana lakina eivät kuitenkaan ole täysin valtion intressin ulkopuolella. Perusoikeudet kuuluvat oikeuksiin, jotka kirkonkin julkisoikeudellisena yhteisönä on jäsenilleen turvattava.

[680] Mutta uskonnon- ja omantunnonvapaus ei kuitenkaan olisi – ainakaan eurooppaoikeudellisissa konteksteissa ollut – vapautta *kieltäytyä* omantunnon vastaisista työtehtävistä. Työtehtävistä kieltäytymisen tulkinnasta: Pellonpää (1991 s.187) esittää , tosin Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta, oikeustapauksen papin kieltäytymisestä kastamasta omantunnon syihin vedoten. Samasta tapauksesta myös Scheinin 1999 s. 380–383. Ks. myös Scheininin (1991 s. 255) esittämiä arvioita "uskonnon- ja omantunnonvapausnormien esillä olemisesta ratkaisuissa, jotka ovat koskeneet niin sanottua vakaumuksenvastaisen velvollisuuden ongelmaa". Scheinin toteaa, ettei KHO ole sisällyttänyt ongelmaan liittyviin ratkaisuihinsa viittauksia perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeihin. Virkamiesoikeudellisesta tarkastelutavasta tarkemmin mm. Bruun-Mäenpää-Tuori 1995 s. 39–43. Esim. Scheininin (1999 s. 383) mukaan harvalukuiset ratkaisut ovat yleensä tulkinneet uskonnonvapauden *vapaudeksi väistyä*, ts. oikeudeksi erota virasta. Esim. Pellonpään (1996 s. 399) viittaama valitus (Euroopan ihmisoikeustoimikunta 7374/76).

lausekkeen, 4 momentissa erityissäännöksen sukupuolten tasa-arvosta". Tältä osin yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen on kirjattu perusoikeudeksi tasa-arvon edistämiseksi. Työelämän tasa-arvon saavuttamispyrkimyksen edistämiseksi puolestaan on säädetty erityinen tasa-arvon edistämiseen tähtäävä laki. Kysymys tältä osin olisi siten "julkisen vallan turvaamis- ja edistämisvelvollisuuden muotoon kirjoitetusta perusoikeudesta".[681]

Perusoikeussäännösten velvoittava luonne on jouduttu oikeuskäytännön kautta toteamaan kirkonkin hallinnossa. Korkeimman oikeuden tuomiossa 19.1.2001 lausuttiin kirkkolakijärjestelmän ja kahden perusoikeuden, tasa-arvon ja uskonnonvapauden, keskinäisestä suhteesta.[682] PeVL:n laatiman rajoitusten mahdollistamislistan mukaan[683] ei näyttäisi olevan suoranaista estettä säätää sellaista kirkkolakinormia, jossa papin valitseminen kirkkolain säännöksellä tehtäisiin poikkeukseksi perustuslakiin sisältyvästä 6 §:n mukaisesta tasa-arvon perusoikeudesta, koska perusoikeuksien tärkeimpiin ainesosiin voitaneen lukea myös uskonnon- ja omantunnonvapauteen kuuluvana oikeutena seurakuntalaisten oikeus saada valita itse pappinsa. Tällöin papin valitseminen voisi jäädä tasa-arvolain 2 §:n soveltamisalan ulkopuolelle, mutta vaatisi myös tasa-arvolakiin täsmennystä, koska perustuslain 6 §:n 4 momentti edellyttää sukupuolten tasa-arvoa edistettäväksi sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Momentissa mainitulla lailla tarkoitetaan ensi sijaisesti naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta säädettyä lakia, koska momentin muu sanamuoto ilmaisee kyseisen lain tarkoituksen. Kirkkolailla ei välittömästi ole tämän säännöksen sisältämää tarkoitusta. Kirkkolain säätäminen on valtion lainsäädäntöelinten hyväksymistä edellyttävä ja siinä mielessä alisteinen. Tämä alisteisuus merkitsee myös mm. sitä, että kirkkolakiin mahdollisesti ehdotettava tasa-arvolain soveltamisalaa nykyisestä rajoittava säännös, jolla saattaisi olla merkitystä perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta, tulisi sisällöltään myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.[684]

Martin Scheinin on perusoikeusselvityksissään todennut Manfred Nowakin määrittelyyn viitaten, ettei "Suomessa omaksuttu valtiokirkkojärjestelmän sovellutus ole uskonnonvapauden vastainen".[685] Valtiokirkkojärjestelmän hyväk-

---

[681] Viljanen 1999 s. 164. Perustuslaki 2000-komitea (1997:13 s. 143).

[682] KKO 19.1.2001(2001:9).

[683] PeVM 25/1994 vp. s. 5.

[684] Viljanen (2001 s. 13) mainitsee "perusoikeussäännöksiä, jotka on kuitenkin kirjoitettu sillä tavoin ehdottomiksi, ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua". Täsmällinen kielto perustuslaissa on syrjintäkielto (PeL 6 § 2 mom.), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PeL 7 § 2 mom.) tai taannehtivan rikoslain kielto ja muut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältävät kiellot (PeL 8 §).

[685] Scheinin 1999 s. 374. Nowak (1993 s. 317) on edellyttänyt valtiokirkkojärjestelmän hyväksyttävyydeltä, että valtio sallii muiden uskontojen harjoittamisen. Epäilemättä ennen vuoden 1869 kirkkolakia voimassa ollut uskontopakko ja tunnustuksellinen valtio eivät olisi tätä hyväksyttä-

syttävyys edellyttäisi tämän mukaisesti valtion hyväksyvän myös muut uskonnot sekä sallivan vapaasti ihmisten olevan liittymättä valtiokirkkoon.

Perusoikeudet eivät nauti sellaista ehdotonta suojaa, että yksilö voisi niihin vetoamalla loukata toisen perusoikeuksia.[686] Kollisiotilanteiden ratkaiseminen perusoikeuksien kesken voidaan ratkaista perusoikeuksien keskinäisellä punninnalla. Optimointikäskyinä perusoikeuksilla on painoarvoa yksilön perusoikeuksien toteuttamisissa.[687] Hallintoviranomaisetkin joutuvat päätöksiä tehdessään ottamaan huomioon eri perusoikeuksien keskinäisiä painoarvoja. Seurakunnan hallinnon osalta hallintoelin, kirkkovaltuusto joutui mainitun oikeustapauksen osalta toteamaan yhteisöoikeudellisen vieteriukkokäsitteen ilmestyneen myös perusoikeudelliseen kontekstiin.[688] Myös kirkon hallinnon viranomaiset ovat potentiaalisesti tällaisia perusoikeuksien punnintaviranomaisia. Käytännössä tällaiset tilanteet ovat kuitenkin poikkeuksellisia.

Scheininin mukaan kirkon toiminta on perusoikeussäännösten sitomaa.[689] Tämä seuraa kirkon julkisoikeudellisen itsehallintoyhdyskunnan asemasta.[690] Kirkon hallinnossa perusoikeuksien noudattaminen pitäisi siten olla selvää il-

---

vyysedellytystä täyttäneet. Kuitenkin myös niissä Pohjoismaissa, joissa valtiokirkkopiirteet ovat vielä vahvemmin näkyvissä, on luovuttu valtiokirkkojärjestelmän muita uskontoja ei-sallivasta doktriinista.

[686] Viljanen 2001 s. 12.

[687] Viljanen 2001 s. 12 ja myös Scheinin 1991 s. 29–39. Viljanen on pitänyt tavoiteltavana mahdollisimman hyvän tasapainotilanteen aikaansaamista. Tätä "tasapainoilua" on myös soveltanut KKO tuomiossaan 19.1.2001 ratkaistessaan Hyvinkään seurakunnan kappalaisen valinta-asiassa kahden perusoikeuden ja perustuslakiin nojaavan kirkkolakijärjestelmän keskinäiset painoarvot. Kirkon oma laki hävisi tässä punninnassa tasa-arvolle ja yhdenvertaisuudelle.

[688] Mm. Kavonius 2001 s. 223. Kavoniuksen mukaan vieteriukko tekee oikeusperiaatteiden ylitse kokonaan hypätessään ilvehtijän hypyn. Epäilemättä kirkon hallinnolle mm. tasa-arvolain soveltaminen papin vaalissa tuli vieteriukkomaisesti ilvehtijän hyppynä, koska kirkossa on totuttu siihen, että seurakunnalla on vähintään ylimuistoiseen nautintaan verrattavissa oleva oikeus saada itse valita pappinsa perusteilla, jotka eivät ensi sijassa ole yhteiskunnallisia.

[689] Scheinin 1999 s. 375. Scheinin pitää syrjivänä ja perustuslain 6 §:n vastaisena yleistä vaatimusta kaikkien kuulumisesta kirkkoon työtehtävistä riippumatta. *Papeilta ja muilta tunnustuksellista toimintaa harjoittavilta voidaan kuitenkin perusoikeuksien estämättä vaatia kirkon tunnustuksen omaksumista.* Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 25.5.2001 päätöksessään (DN:o 1994/4/99) kanteluun Tekniikka & Talous- lehden 23.9.1999 erään seurakuntayhtymän hallintovirastossa olleen mikrotukihenkilön työsuhteen täyttämistä koskeneen hakuilmoituksen johdosta kiinnittänyt huomiota mm. perusoikeusuudistusta ennen säädetyn kirkkolain soveltamisessa noudatettavaan ns. perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkintatavan merkitykseen. Kyseisessä tapauksessa hakuilmoituksessa vaatimus kirkon jäsenyydestä" ei näyttänyt parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavan kirkkolain asianomaisen kohdan (KL 6 luvun 1 §:n 2 mom.) perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintatapaa". Ks. tästä myös jakso 5.5 (Kirkon jäsenyys virkakelpoisuusehtona). Vrt. mm. Scheinin 1991 s. 255. Perusoikeuksille esim. Karapuun (1986 s. 87–88) määrittelyn mukaan on ominaista "pysyvyys, perustavanlaatuisuus ja yleisyys". Arajärven (1994 s. 3) mukaan perusoikeuksilla ymmärretään jo vakiintunutta PeL:ssa taattua oikeutta ja kansainvälisissä asiakirjoissa taattua oikeutta, ihmisoikeutta.

[690] Hidén 1996 s. 764.

man siihen erikseen velvoittavia lakisäännöksiäkin. Uskonnonvapauskomitea on mietinnössään[691] käsitellyt uskonnonvapautta perusoikeutena ja siinä yhteydessä uskonnon ja omantunnon vapautta perustuslain 11 §:ssä säädettynä perusoikeutena. Komitean tulkinnan mukaan mainittu säännös muodostaa perustan kaikelle sellaiselle aineelliselle lainsäädännölle, joka koskee uskonnon- ja omantunnonvapautta. Uskonnon ja omantunnon vapauteen liittyy läheisesti perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate. Komitean tulkinnan mukaan tämän periaatteen on katsottu merkitsevän, että julkisen vallan tulee kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia.[692] Uuden perustuslain sisältämän perusoikeusjärjestelmän koossapitävinä sidosperiaatteina on Juha Pöyhönen pitänyt kolmea keskeistä periaatetta: vastavuoroisuutta, suhteellisuusperiaatetta ja yhdenvertaisuutta. Pöyhösen mukaan vastavuoroisuusperiaatteessa on kysymys "oikeuksien ja velvollisuuksien vuorottelusta toistensa kanssa, vuorovaikutussuhteessa olevien toimijoiden kanssa".[693]

Pöyhönen on liittynyt vastavuoroisuusmäärittelyssään Wilhelmssonin esittämään vastavuoroisuuden ilmenemismuotoon "keskinäisenä riippuvuutena ja keskinäisessä riippuvuudessa". Ei siis edellytetä oikeuksien välttämättä "sammuttavan" toisiansa. Habermasilaisittain ilmaisten täytyisi vastavuoroisuuden käsitteeseen lisätä perusoikeuksiin kuuluva vaatimus yleistettävyydestä.[694] Suhteellisuusperiaatteen osalta Pöyhönen on todennut sen olevan "voimakkaasti perusoikeusjärjestelmän toimintaan ja käyttöön liittyvä metanormi" ja siinä mielessä verrattavissa subjektiivisten oikeuksien abstraktioperiaatteeseen. Kirkkolakijärjestelmän kannalta tämä Pöyhösen analyysi on erityisen mielenkiintoinen, koska perusoikeuksien ja kirkkolakijärjestelmän normikollisiotilanteet ovat ilmenneet lähinnä useiden perusoikeuksien vaikuttaessa samanaikaisesti.[695] Yhdenvertaisuusperiaatetta Pöyhönen pitää myös tärkeänä meta-periaatteena.

---

[691] Komiteanmietintö 2001:1 s. 7.

[692] Komiteanmietintö 1999:5 s. 1. Komitea on välimietinnössään pitänyt myös mm. sananvapauden sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauden merkitystä suurena uskonnon- ja omantunnonvapauden toteuttamiselle käytännössä. Vrt. Sepon (1993 s. 203) toteamusta kansainvälisissä yksilön vapausoikeuksia määrittävien sopimusten sisällöissä käsitteiden uskonto ja vakaumus (religion and belief) esiintyminen "lähes poikkeuksetta rinnakkaiskäsitteinä". Näin on jo pitkään ollut, YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta lähtien.

[693] Pöyhönen 2000 s. 72–76.

[694] Ibid., s. 73. Pöyhönen viittaa Länsinevan (1998 s. 115) Habermas-tulkintaan.

[695] Esim. KKO 19.1.2001 antamassa tuomiossa tasa-arvoperiaate ja uskonnonvapausperiaate. Pöyhösen analyysi on pitänyt paikkansa kyseisen tuomion osalta sikäli, että KKO:n perusoikeustulkinta on toiminut juuri Pöyhösen tulkitsemalla tavalla: uskonnonvapauden ja tasa-arvovaatimuksen kilpaillessa keskenään on KKO "pitkälle tinkinyt yhden perusoikeusnormin mukaisesta lopputuloksesta" ratkaisun tekemiseksi toisen perusoikeusnormin toteutumiselle (tasa-arvo). Pöyhönen 2000 s. 76.

Tämä periaate saa voimansa perustuslain 6 §:stä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.[696] Tasa-arvoperiaatteen ylikorostaminen epäilemättä voisi loukata yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomisesta puolestaan voisi kääntäen seurata epätasa-arvon toteuttamista ja siten perusoikeuksien loukkaamista.

Kirkkolaki säätää piispalle virkavelvollisuuksia pappisvihkimyksen osalta. Pappisvihkimyksestä päätetään aina yksittäistapauksissa, piispa ja tuomiokapituli yhdessä. Henkilö voidaan kuitenkin vihkiä papiksi vain, jos piispa harkitsee tämän olevan mahdollista. Kenelläkään pappisvihkimystä hakevalla ei ole katsottava olevan subjektiivista tai muutoin ehdotonta oikeutta pappisvihkimyksen saamiseen; sitä ei ole voitu liittää teologisen tiedekunnan hyväksymään tutkintoon, vaan kysymys on kirkon itsensä tekemästä henkilön sopivuusharkinnasta. Kun piispan virkavelvollisuutena on yleisesti vihkiä pappeja, voisi piispan harkintaoikeuteen puuttuminen johtaa ristiriitaan hänelle kirkkolainsäädännön mukaan yleisesti kuuluvan virkatehtävän ja piispan harkintavapauteen liittyvän omantunnonvapauden välillä.[697]

Yksittäisessä tilanteessa perustuslain mukaiset perusoikeudet saattavat asiassa osallisten henkilöiden kesken joutua ristiriitaan. Näin käy esimerkiksi naisteologin hakiessa pappisvihkimystä piispalta, joka kirkon oppia koskevista syistä omaantuntoonsa vedoten ei ole halukas vihkimään kyseistä henkilöä papiksi. Naisteologin näkökulmasta kysymykseen liittyy perusoikeustasolla ainakin perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen niin, että kirkon hyväksyttyä naispappeuden, henkilöllä on yleiseksi katsottava kelpoisuus kirkkolain mukaisten edellytysten täyttyessä päästä pappisvihkimykseen. Piispan kannalta kysymys on myös perustuslain 11 §:n mukaisesta uskonnon ja omantunnonvapauden periaatteen toteutumisesta. Kysymys on ennen muuta tällöin siitä, ettei kirkon hyväksymää opillista ratkaisua voitaisi pitää kirkon ylipositiivisen perustan mukaisena. Kirkon positiiviseen oikeuteen piispa voisi tukeutua siltä osin, ettei kenelläkään, miehellä eikä naisella, ole subjektiivista oikeutta tulla vihityksi papiksi. Toisaalta positiivisen oikeuden kannalta papiksi vihkimättömyyden esteenä ei saisi olla pelkästään pappisvihkimystä hakevan sukupuoli, koska laki ei tätä rajoitusta tunne. Jännite kirkon positiivisen oikeuden ja ylipositiivisen arvo/normipohjan välillä saa aikaan sen, että ratkaistava tilanne "ulospäin" kirkon ylipositiivisesta normipohjasta riippumattomasta tarkastelu-

---

[696] Pöyhönen (2000 s. 77) kiinnittää huomiota siihen, että myös perusoikeuksien suhteen on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta. Pöyhösen ajatusta jatkaen syntyy myös kirkkolakijärjestelmän kannalta mielenkiintoiseen em. KKO-ratkaisuun nähden kysymys yhdenvertaisuusperiaatteen ja tasa-arvoperiaatteen keskinäisestä suhteesta.

[697] Esim. oikeuskanslerin päätös 24.5.1989 nro 561, jossa oikeuskansleri katsoi, ettei ev.lut. kirkon piispalla ole oikeutta kieltäytyä vihkimistä naista papiksi kirkon hyväksyttyä naispappeuden ja papiksi vihittävän täyttäessä KL:n edellytykset.

kulmasta näyttää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomiselta. Kirkolliskokous on tätä ristiriitaa pyrkinyt lieventämään ponsiratkaisullaan.[698] Pappisvirkaa koskeneen päätöksensä yhteydessä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokous hyväksyi marraskuussa 1986 ponnen:

> *"Myös niillä kirkon jäsenillä ja viranhaltijoilla, jotka suhtautuvat torjuvasti pappisviran avaamiseen naisille, tulee edelleen olla kirkossamme toiminnanvapaus ja mahdollisuus tulla vihityksi ja nimitetyksi Suomen evankelis-luterilaisen kirkon eri virkoihin. Kaikki kirkon jäsenet ja viranhaltijat ovat yhdessä vastuussa siitä, että muutoksen aiheuttamat vaikeudet pyritään voittamaan keskinäisen yhteistyön avulla ja kirkon ykseyttä varjellen."*

Kirkolliskokouksen päätöksen "hengessä toimimisena" voidaan pitää sitä, ettei esim. oikeuskanslerin em. päätökseen (ks. alav. 697) perustuen ryhdytty vaatimaan piispan eroa, vaan kirkollisesta ratkaisusta aiheutunutta ristiriitaa pyrittiin hoitamaan pappisvihkimysten järjestelyillä hiippakuntien kesken – järjestelyiden yksittäisille henkilöille aiheuttamista hankaluuksista huolimatta. Toisaalta kirkolliskokouksen päätöksenkään (tai perusoikeuksienkaan) valossa ei voida kuitenkaan pitää hyväksyttävänä, että kirkossa aikaisemmin voimassa olleen virkanäkemyksen mukainen mielipide kirkon virasta esim. voisi oikeuttaa henkilön asettamiseen kirkolliseen tai yhteiskunnalliseen virkaan valittaessa taikka kirkon työntekijänä huonompaan asemaan kuin kirkolliskokouksen hyväksymän uuden virkakäsityksen omaava henkilö.

Perusoikeussäännösten subjektina eli perusoikeuksien haltijana on perustuslain mukaan pääsääntöisesti "jokainen". Perusoikeuksien subjektius ei siten riipu sellaisista asioista kuin henkilön ikä, sukupuoli, kansallisuus, virka tai muukaan yhteiskunnallinen asema.[699] Uudessa valtiosäännössä on nimenomaan kansalaisten perusoikeuksien korostaminen tullut keskeisesti esille. Myös kansainvälisistä sopimuksista aiheutuu ihmisoikeuksiin kuuluvien velvoitteiden soveltamista

---

[698] Ks. myös jakso 4.4.1. Ruotsin kirkossa aiheutuneet ongelmat voidaan katsoa aiheutuneiksi paljolti tämän ristiriidan kieltämisestä. Aluksi asiassa toimittiin ns. omantunnon klausuulin mukaisesti, mutta klausuulin tultua kumotuksi omaantuntoonsa naispappeuskysymyksessä vetoavat eivät enää saa tehtyjen päätösten mukaan Ruotsin kirkossa edes pappisvihkimystä. Vrt. Ruotsissa Aftonbladet 1.3.2002 ("Kyrkan kränker homoseksuella"). Pääkirjoituksessa vaaditaan, ettei kirkko saa nyt vaieta naispappeuskysymyksen [v.1957] käsittelyä vastaavalla tavalla. ("Kyrkan bör fråntas vigselrätten så länge den diskriminerar - - Homofrågan är sprängstoff inom kristenheten, precis som en gång frågan om kvinliga präster.")

[699] Viljanen 1999 s. 111. Karapuu (1999 s. 98) viittaa vanhaan Merikosken 1930-luvun alussa muotoilemaan perusoikeusdoktriiniin saksalaisen valtio-oikeuden positivistisoikeudellisiin Jellinekin oppeihin. Sen mukaan perusoikeuksien lähtökohta on valtiossa, jonka itserajoituksen kautta yksilölle on syntynyt vapauspiiri. Perustuslaki estää puuttumisen kansalaisvapauksiin (kansalaisvapaussäännösten negatiivinen vaikutus). Osa uudenkin perustuslain perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu kieltävään muotoon (mm. 7 §:n 2 momentti). *Kansalaisuus tuo perusoikeudet.* Kansalaisuuden voi saada esim. syntymän kautta. Kuolleella ei ole katsottu olevan perusoikeuksia. *Perustuslain, kirkkolain ja uuden säädettävän hautaustoimilain väliin on jäämässä vainajan arvokasta hautaamista turvaavan "perusoikeuden aukko"*, jota riitelevät muut oikeudenomistajat saattavat pyrkiä hyödyntämään.

julkishallinnossa. Jo perustuslain säännökset edellyttäisivät perusoikeuksien toteutumista täydessä mitassaan myös kirkossa julkishallintoon kuuluvana organisaationa. Kirkkolakijärjestelmän omaleimaisuudesta johtuen on ollut perusteltua kirkkoa koskevan lainsäädännön lähtökohdista arvioida kirkkolainsäädännön ja perusoikeuksien sekä ihmisoikeussopimusten välistä suhdetta normien ja määräysten sekä itse oikeuksien toteutumisen kannalta.

4.3.5 Eurooppaoikeus ja muu ylikansallinen normisto

Eurooppaoikeuden käsite on yleensä määritelty EY-oikeuden (yhteisöoikeus) ja Euroopan neuvoston oikeuden kattavaksi.[700] Jäljempänä tarkastellaankin erikseen näitä eurooppaoikeuden oikeudenaloja. Sen sijaan EU-oikeuden kolmen pilarin puitteissa muodostuvan oikeuden muuhun erittelyyn ei ole tämän tutkimuksen puitteissa tarpeen edetä.[701]

Yhteisöoikeus eli EY-oikeus

Unionin kirjoitettu oikeus ei sisällä yhtenäistä ja kattavaa hallinto-oikeudellista säännöstöä. [702] Toisaalta kuitenkin suuri osa nykyisestä EY-oikeudesta voitaneen katsoa julkis- tai hallinto-oikeudeksi. Yhteisöoikeuden hallinto-oikeudelliset normit voivat tulla sovellettaviksi kirkonkin hallinnossa, sillä luterilaiseen kirkkoon ja ortodoksiseen kirkkokuntaan pätevät periaatteessa myös muuta julkishallintoa koskevat soveltamissäännöt. Muut uskonnolliset yhdyskunnat eivät ole osa julkishallintoa, joten niihin sovelletaan ylikansallisista normeista yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä koskevia periaatteita ja soveltamissääntöjä. Euroopan yhteisön jäsenyydestä seuraa jäsenvaltioissa (direct effect-periaatteen mukaisesti) EY-oikeuden normien soveltamisvelvoite. Jäsenvaltion kansalainen voi siten sitovan EY-normin nojalla vedota oikeuksiinsa kansallisissa tuomioistuimissa.

Mäenpää on pitänyt lähtökohtaisesti perusteltuna, että hallintoviranomaisille, joihin kuuluvat myös itsehallintoyhdyskuntien viranomaiset ja muuten itsenäiset

---

[700] Esim. Mäenpää 2001 s. 9.

[701] Mm. Mäenpää 1996 s. 5 alav. 10. Ks. myös jakso 2.3.

[702] Schwarze -Laakso-Kuuttiniemi (1999 s. 29) mukaan Euroopan unionin perustamissopimuksessa on hallinto-oikeuden alalta vain *yleinen määräys*. Oikeastaan kirjoitetusta oikeudesta ei ole löydettävissä kuin *yksittäisiä kieltoja*. Tällainen on perustamissopimuksen artiklan 12 kansalaisuuteen perustuva *syrjinnän kielto*. Tätä kieltoa täydentävät erityiset syrjintäkiellot perustamissopimuksessa ja sekundäärioikeudessa. Nämä kiellot kohdistuvat unionin toimielinten lisäksi myös jäsenvaltioiden toimielimiin, jotka panevat täytäntöön yhteisöoikeutta. *Sekundäärioikeutta* ei toistaiseksi ole kertynyt kovin runsaasti. Tällaisia ovat neuvoston asetus N:o 1 yhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä sekä yhteisöoikeuden täytäntöönpanossa yleisesti sovellettava neuvoston asetus N:o 1182/71/ETY. Siinä on määräajoista, päivämääristä ja määräpäivistä sovellettavat säännöt. Asiakirjojen julkisuusperiaatteiden hyväksyminen on myös hyväksymislistalla ja mukana Amsterdamin sopimuksessa.

viranomaiset, kuuluvat yhteisöoikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa samanlaajuiset velvollisuudet kuin kansallisille tuomioistuimille.[703] Se voi merkitä yhteisöoikeuden kanssa ristiriitaisten kansallisten normien, periaatteessa myös kirkkolainsäädännön normien, soveltamatta jättämistä. Kansainvälisen oikeuden perussääntönä voidaankin pitää sitä, ettei valtio voi vedota sisäiseen oikeusjärjestykseensä syynä jättää kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa noudattamatta.

Hallintoviranomaisten toimiin voivat vaikuttaa yhteisöoikeuden välittömät ja välilliset oikeusvaikutukset.[704] Hallintoviranomaisiksi katsotaan myös viranomaisten palveluksessa oleva henkilöstö. Vertailtaessa yhteisöoikeuden normeja kansallisiin säännöksiin voidaan havaita niiden olevan jossain määrin päällekkäisiä. Ne myös täydentävät toisiaan ja niiden väliin jää myös sääntelemätöntä aluetta.[705] Yhteisöoikeuteen kuuluvat keskeisinä yhteisön tuomioistuimen luomat oikeusperiaatteet, joiden yleisluontoisuus asettaa niiden velvoittavuudelle käytännössä rajoituksia.

Hallintoviranomaisten toimintaa ajatellen viranomaisten harkintavaltaa rajoittavana tekijänä yhteisöoikeus tulee merkitsemään vain yhteisöoikeudellisesti relevanteissa tilanteissa, joita etenkin kirkon hallintosektorilla on varsin rajoitetusti. Kysymys on enemmänkin joskus poikkeuksellisesti käytännöksi muuttuvasta teoriasta kuin usein toistuvista käytännön tilanteista. Mäenpää luettelee hallintotoiminnan kannalta tärkeimmät välittömästi sovellettavat yhteisön perustamissopimuksen artiklat, joihin yksityinen voi suoraan vedota suhteessa viranomaisiin.[706] Tämän listan artikloista kirkon hallinnon osalta olisi relevantti lähinnä

---

[703] Mäenpää 1996 s. 96. Vrt. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus Launikari v. Finland. Esimerkkinä kansainvälisten sitoumusten velvoittavuudesta, tosin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen puolelta, käy tämä päätös 5.10.2000 asiassa, jota käsiteltiin pitkään myös kirkon viranomaisissa. Tuomioistuin katsoi Suomen rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 6 art. 1 kappaleen määräystä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä kirkon viranomaisissa käydystä valitusasiasta/hallintoriidasta, jonka käsittely kesti yhteensä helmikuusta 1987 tammikuuhun 1996.

[704] Asia von Colson &Kamann v Land Nordrhein-Westfalen (1984) 1891, (14/83), kohta 25.

[705] Esimerkiksi laki julkisista hankinnoista sisältää kansallisessa kirjoitetussa oikeudessa kilpailuneuvostoa ja viranomaisiakin velvoittavan normin turvata ei pelkästään Euroopan yhteisön määräysten toteutuminen, vaan myös kansainvälisen kauppajärjestön sopimusten määräysten noudattaminen.

[706] Mäenpää 1996 s. 71–72: "art. 6 (yleinen syrjintäkielto), art. 12 (uusien tullien kielto), art. 30 (määrällisten tuontirajoitusten ja vaikutuksiltaan vastaavien toimien kielto), art. 37 (kaupallisten valtion monopolien mukauttaminen), art. 48 (työvoiman vapaa liikkuvuus), art. 52 ja 58 (liikkeen perustamisoikeus), art. 59 (1) ja 60 (palvelujen vapaa liikkuvuus), art. 85 ja 86 (kilpailusäännöt), art. 93(3) (valtion tukien väärinkäyttökielto) sekä art. 119 (miesten ja naisten samapalkkaisuus). Ks. myös Mäenpään (2001 s. 81) maininta hallintotoiminnan tärkeimmistä välittömästi sovellettavista artikloista (Uusin perustamissopimuksen artiklanumeroin EY-artiklat 12, 28, 39, 43, 48, 49(1), 50, 81, 82, 88 ja 141). Vrt. van Bijsterveld 2000, s.163: "International fora are increasingly being discovered by individuals pleading their cases and, whatever the domestic reception of international law, international decision-making is bound to have effects at the national level. It is interesting to see how the case law develops and how issues related to religious liberty are treated.

art. 119 (miesten ja naisten samapalkkaisuus).[707]

Euroopan Unionin Amsterdamin sopimukseen liittyy julistus kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta. Mainitun julistuksen mukaan unioni kunnioittaa ja on puuttumatta kirkkojen ja uskonnollisten yhdistysten ja yhdyskuntien kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn asemaan. Samoin unioni – tai oikeastaan sopimuksen tehneet valtiot – lupaa kunnioittaa myös elämänkatsomuksellisten ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemaa.[708]

Amsterdamin sopimukseen liittyvän 11. julistuksen sisältö kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta on seuraava:

- -

"Euroopan unioni kunnioittaa eikä puutu siihen asemaan, joka kirkoilla ja uskonnollisilla yhdistyksillä tai yhdyskunnilla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti jäsenvaltioissa.

Euroopan unioni kunnioittaa myös elämänkatsomuksellisten ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemaa."

- -

Kysymyksessä on konferenssin antama julistus, jonka eurooppaoikeudellista luonnetta voitaneen pitää soft law -tyyppisenä. Euroopan unionin kehittyessä on tullut myös esille pyrkimys laatia sellainen Euroopan unionin perusoikeuskirja, johon saataisiin yhdistetyiksi unionin kansalaisia koskevat perusoikeudet ja -vapaudet unionin toimielimiä (neuvostoa, parlamenttia, komissiota ja muita elimiä) sitovina.[709] Euroopan parlamentti on myös ilmaissut pyrkimyksensä Euroo-

---

[707] Vrt. myös komission ehdotuksen valmistelut neuvoston direktiiviksi yhtäläistä kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, ns. työsyrjintädirektiivi. Kirkkohallituksen hallintoosasto antoi 14.2.2000 työministeriön EU-työoikeusjaostolle nro 28 lausunnon ehdotuksesta työsyrjintädirektiiviksi. Kirkkohallituksen lausunnossa ilmaistiin mm, että "kirkkomme kannalta ehdotuksen tärkein kohta on työpaikkaa ja todellisia pätevyysvaatimuksia koskeva 4 artikla". Lausunnossa todettiin ehdotuksen eroavan huomattavasti tältä osin Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä. (Kirkkolain mukaan työsuhteen luonne on ratkaiseva, direktiiviehdotuksen lähtökohta oli työtehtävien sisällön merkittävyydessä).

[708] HE 245/1997 vp. Amsterdamin sopimus allekirjoitettiin 2.10.1997 ja se astui voimaan 1.5.1999.

[709] Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000 s. 3. Ks. myös Nikulan (2000 s. 524–526) toteamusta siitä, että Kölnin mandaatin mukaan tarkoitus on ollut koota "unionin tasolla voimassa olevat perusoikeudet". Voimassaolokriteeri on osoittautunut perusoikeuksien vastustajille merkittäväksi torjunta-aseeksi perusoikeuskirjaan sisällyttämisen estämiseksi ottamatta muita oikeuksia kuin sellaisia, "joille pystyttiin osoittamaan olemassa oleva oikeusperusta" (mm. Euroopan ihmisoikeussopimus sekä muut kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat). Nikulan mukaan Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan määrittelyissä tällaisiin oikeuksiin kuuluisi mm. sosiaalisia oikeuksia, hyvän hallinnon periaate sekä ympäristöön liittyviä oikeuksia, osallistumisoikeuksia ja vähemmistöjen oikeuksia.

pan unionin demokraattiisen luonteen lisäämiseen ja myös siihen, että "perusoikeuskirja saisi mahdollisimman laajan oikeudellisen merkityksen sisällyttämällä se Euroopan unionin perussopimuksiin".[710] Euroopan unionin valtiosääntöoikeudellisen säädöstön kehittyessä ja etenkin, jos se muodostuu jäsenvaltioiden lainsäädäntöä harmonisoivaksi tai myöhemmin saadessa myös jäsenvaltioita velvoittavaa luonnetta on syytä myös korostaa hallitusten välisen konferenssin 11 julistuksen merkitystä unionin ilmaistua kunnioitusta ja puuttumattomuuttaan kirkkojen kansallisen lainsäädännön mukaiseen asemaan. Jää nähtäväksi, miten tämä julistuksen lupaus toteutetaan esim. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon jäsenvaltion perustuslakiin perustuvan erityisen kirkkolakiehdotusoikeuden osalta.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältö toteutui Nizzan Eurooppaneuvoston kokouksessa 7–8.12.2000 julistuksen muodossa. Perusoikeuskirjan artiklojen 10, 21, 22 ja 23 sisällöt tulivat esimerkiksi tässä julistuksessa seuraaviksi:

- -

"10 artikla Ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus

1. Jokaisella on oikeus ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai vakaumusta ja vapauden tunnustaa uskontoa tai vakaumusta joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin menoin.
2. Oikeus kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syistä tunnustetaan tämän oikeuden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti.

- -

21 artikla Syrjintäkielto

1. Kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.
2. Kielletään kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mainittujen sopimusten erityismääräysten soveltamista.

- -

22 artikla Kulttuurinen, uskonnollinen ja kielellinen monimuotoisuus

Unioni kunnioittaa kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta.

- -

23 artikla Miesten ja naisten välinen tasa-arvo

---

[710] Ibid. s. 4.

Miesten ja naisten välinen tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Tasa-arvon periaate ei estä pitämästä voimassa tai toteuttamasta toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja aliedustettuna olevalle sukupuolelle." [711]

Koska EY-normit tulevat sovellettavuudessa kansallisten perusoikeusnormien edellä, tulee EY-perusoikeusnormisto muuttuessaan mahdollisesti tulevaisuudessa poliittisesta julistuksenomaisuudesta välittömämmin sovellettavaksi oikeudeksi aiheuttamaan uudenlaisia vieteriukkoefektejä kansalliseen laintulkintaan. Tämän normiston mahdollisesti muuttuva normatiivinen status aiheuttanee aikanaan myös harmonisointia kansallisiin perusoikeussäännöksiin, jotka sovellettavuudessa ovat olleet ihmisoikeussopimusten edellä. Perustuslain 95 §:n mukainen valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettava voimaan lailla. Tämä määrittää myös kansainvälisten sopimusten normihierarkista asemaa.

Yleisesti on kuitenkin julistuksista nähtävissä unionin kunnioitus moniarvoisuuteen[712], mikä kirkkojen ainakin lähtökohtaisesti edustamien ja tunnustuksiin tukeutuvien päämäärien kannalta näyttäisi erisuuntaiselta pyrkimykseltä kuin kirkkojen edustama kristillinen yksiarvoisuus. Tosin unionin pyrkimykset on julistuksissa muotoiltu lähinnä unionin kunnioitukseksi tiettyihin arvoihin. Unionin moniarvoisuuden kunnioitus pohjautuu jäsenvaltioiden yhteiskuntakehityksen moniarvoisuuteen. Myös jäsenvaltioiden kirkoissa on ollut nähtävissä moniarvoistumista.[713] Yhteiskunnan moniarvoistuminen saattaa lisätä tarvetta säädöksiin, joiden soveltamisala ulottuu myös kirkkojen hallintoon ja yleisten normien soveltamista kirkkoon helpottaa kirkkojen moniarvoistuminen. Näin unionin ja kansallisvaltioiden ja niiden kirkkojen moniarvoistuminen saattaa vahvistaa myös eri säädösten yleissovellettavuutta vähentäen kirkkojen ns. oman lainsäädännön tarvetta.

Kirkkojen mahdollisuudet vaikuttaa yhteisöoikeuteen ovat vähäiset, mutta kuitenkin on löydettävissä vaikuttamiskeinoja välilliseen osallistumiseen myös

---

[711] Euroopan unionin perusoikeuskirjalla pyritään siten turvaamaan mm. uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin liittyvät oikeudet sekä kansalliseen vähemmistöön kuuluminen.

[712] Esim. perusoikeuskirjan 22 artiklassa tämä moniarvoisuuden kunnioittaminen on tuotu selkeästi esiin. Ks. myös perustamissopimuksen artiklat 6(3), 149 ja 151 EY.

[713] Tästä esimerkkinä mm. Kyrkpressen-lehdessä 5.7.2001 Olav S. Melin: "Religiöst paradigmskifte" kirjoitus, jossa kyseisen lehden entinen päätoimittaja Ruotsin kirkon Kyrkans tidninglehden päätoimittajaksi siirtyneenä arvioi Ruotsin kirkon uskonnollisen tilanteen muuttumista paradigmamuutoksena. Melin kertoo syksyllä 1999 Ruotsissa tehdyistä ("Sverigeräkningar") uskonnollisista selvityksistä, joiden mukaan ruotsalaisten uskonnollisuus on yksilöllistynyt, mutta se on samalla saanut kirkon opetuksesta selvästi eroavia piirteitä. Käsitteen *moniarvoistuminen* suhteen on syytä todeta, että se merkitsee yleensä, tai ainakin sen pitäisi merkitä, samalla myös suvaitsevaisuuden lisääntymistä. Paradoksaalisuutta sisältyy toisaalta siihen, että kirkon sanomassa on yksiarvoisuutta, joka moniarvoisessa yhteisössä synnyttää ennemminkin suvaitsemattomuutta.

kirkkoja koskevien EY-normien sisällön muotoutumiseen.[714] Kirkoilla on käytettävissään ainakin viisi vaikuttamistapaa[715]:

1) yhteydenpito kirkollisiin Brysselissä toimiviin organisaatioihin, kuten CSC (Church and Society Commission) ja COMECE (the Commission of Bishops'Conferences of the European Community),
2) käyttää apuna mahdollisia kirkon omia palkattuja yhteyshenkilöitä Brysselissä,
3) pitää läheisiä yhteyksiä jäsenvaltion asioita hoitaviin ao. ministeriön virkamiehiin ja jäsenvaltion Brysselin edustustoon,
4) perehtyminen tärkeisiin dokumentteihin, kuten puheenjohtajamaan laatimaan työsuunnitelmaan, ja
5) hankkia eri instituutioiden tuottamaa EU-materiaalia eri tiedotuskanavien kautta.

Euroopan neuvoston oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Amsterdamin sopimuksen 1997 myötä myös Euroopan ihmisoikeussopimus on saanut yhteisöoikeudellista normatiivista velvoittavuutta (artikla 6(2) EY). Tosin Euroopan ihmisoikeussopimus on ollut osa Suomen oikeusjärjestystä vuodesta 1990 ja tämä on Suomen viranomaisten kannalta ollut merkittävämpää. Scheinin mainitsee Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantulon jälkeiseltä ajalta myös kirkon hallintolainkäytöstä tapauksen, jossa ihmisoikeusnormin ja kansallisen lain välinen ristiriita tuli esiin.[716]

Kirkkojen kannalta useat Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämät turvatut oikeudet ovat luonteeltaan sellaisia, että myös käytännössä voidaan toistu-

---

[714] Pohjoismaiden Ekumeenisen Neuvoston seminaarissa Brysselissä 21–25.2.2001 pitämässään esityksessä ("Godkännande av direktivet som gäller diskriminering i arbetslivet") kirkkohallituksen vs. lakimies Ulla Ollikainen kuvaili prosessia, jonka avulla kirkoilla on mahdollisuus vaikuttaa lainsäädäntöön EU:n sisällä. Saarelma (1996 s. 63) puolestaan kertoo eri yhteyteen liittyvästä aikaisemmasta "kirkollisesta lobbailusta": "Hyvä yksittäisesimerkki tällaisesta vaikuttamisesta on aloite saada uskontolauselma EU:n peruskirjaan. Aloitteen esittivät Saksan evankelinen kirkko ja Saksan katolinen piispainkokouskonferenssi kesäkuussa 1995, ja vähitellen yhä useampi kirkko ryhtyi ajamaan sitä omassa maassaan EU:n jäsenvaltioiden valmistautuessa hallitusten väliseen konferenssiin."

[715] Ollikainen 2001, s. 1–2.

[716] Scheinin (1991 s. 283) toteaa ihmisoikeusoikeussopimusten määräysten tulleen sovelletuiksi jo KKO:n ja KHO:n ratkaisuissa. Hänen mukaansa silti asianosaisten väitteet normiristiriidasta kansallisen lain ja ihmisoikeussopimusten välisestä ristiriidasta eivät yleensä ole menestyneet. Scheinin mainitsee kuitenkin mm. Turun arkkihiippakunnan tuomiokapitulin päätöksen 13.3.1991 nro 1/91 esimerkkinä "tilanteen pelkistämisestä normiristiriidaksi", jolloin asia ratkaistiin antaen etusija ihmisoikeusnormille. Scheininin mukaan suomalaisia tuomioistuimia on ollut vaikea saada vakuuttuneeksi normiristiriidan olemassaolosta, koska "ihmisoikeussopimusten ratifioinnin yhteydessä on lähdetty siitä olettamuksesta, että lainsäädäntö on sopusoinnussa sopimusvelvoitteiden kanssa".

vasti joutua tekemisiin niiden soveltamistilanteiden ja tuomioistuinratkaisujen kanssa.

Suomen kannalta hankalimmiksi sopimusmääräyksiksi ovat osoittautuneet henkilökohtaisen vapauden suojaa säätelevä 5 artikla sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (fair trial) koskeva 6 artikla.[717] Artiklan 6 (1) on katsottava edellyttävän, että oikeutta hakevalla ainakin kerran on käytettävissään vaatimukset täyttävä oikeusturvamenettely. Tuomiokapitulien hallintolainkäyttöasioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin ei tässä suhteessa olisi siten välttämätöntä, koska KHO-valitustie on nykyisin käytössä.[718] Ihmisoikeussopimuksen periaatteilla tulisi olla myös kirkon hallinnollisissa ratkaisuissa nykyistä suurempi moraalinen merkitys. Tällaisia kirkon kannalta merkittäviä aloja ovat mm. artiklan 9 ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta koskevat määräykset. Kirkollisten hallintolainkäyttöviranomaisten toiminnan kannalta tärkeä on artikla 6, jossa on ilmaistu ns. fair trial-periaatteet. Näillä periaatteilla on ollut heijastusvaikutuksia Suomen perustuslakiuudistuksessa. Perusoikeusuudistuksessa oli jo nähtävissä ihmisoikeussopimuksen harmonisoiva vaikutus.

Scheinin on määritellyt ihmisoikeudet jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti kuuluviksi oikeuksiksi.[719] Suomi on Scheininin mukaan perinteisesti ihmisoikeussopimusten suhteen luokiteltu dualistisen järjestelmän valtioksi. Tämä merkitsee valtion kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden erillisyyden korostamista suhteessa siihen, mitä oikeusnormeja asianomaisessa maassa sovelletaan valtionsisäisesti.[720] Scheinin on selostaessaan uskonnon ja omantunnonvapautta maininnut joitakin kirkon hallinnon kannalta mielenkiintoisia ratkaisuja.[721]

---

[717] Pellonpää 1990 s. 527.

[718] Mäenpää 1989 s. 308.

[719] Scheinin (1999 s. 187) toteaa ihmisoikeuksilla ymmärrettävän nykyisin "lähinnä niitä oikeuksia, jotka on turvattu yleismaailmallisissa tai alueellisissa ihmisoikeussopimuksissa". Ihmisoikeussopimukset puolestaan ovat valtioiden välillä solmittuja oikeudellisesti velvoittavia sopimuksia, joissa sopimuksen tehneet valtiot ovat sitoutuneet turvaamaan omille kansalaisilleen, mutta myös muille alueella asuville, tiettyjä oikeuksia.

[720] Scheinin (1999 s 191) korostaa dualistisen katsantokannan mukaisesti sinänsä saattavan olla valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää, että tuomioistuin soveltaa kansallista lakia, jonka tiedetään olevan ristiriidassa valtion solmiman kansainvälisen sopimuksen kanssa. Tämä ei kuitenkaan poista valtion kansainvälisoikeudellista vastuuta kansainvälisen oikeuden loukkauksesta. Vrt. Tähden väitöskirjassaan 1995 esittämään arvioon mm. s. 492 oikeuslähdeopin muuttumisesta ja sitä kautta lain tulkitsemisen ja soveltamisen mm. oikeustieteen vaikutuksesta. Vrt. Lehtimaja 1995, s.183 toteamusta ihmisoikeuksilla ymmärrettävän kansainvälisissä asiakirjoissa *yksityisille ihmisille tai ihmisryhmille turvattuja perustavanlaatuisia oikeuksia.* Lehtimajan mukaan asenne ihmisoikeussopimusten vain valtioiden lainsäädäntöjä velvoittavasta luonteesta on muuttunut niin, että selviönä on alettu pitää niiden myös kansallisten lakien soveltajia velvoittavaa luonnetta. Kansainväliset ihmisoikeudet ovat tulleet läpäisyperiaatteella kansainvälisestä oikeudesta koko valtionsisäiseen oikeusjärjestelmään.(Kurs. tässä.)

[721] Ks. Scheinin (1999 s. 380–383) selostus Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöistä. Euroopan ihmisoikeustoimikunta katsoi päätöksessään valitukseen 24949/94 (Konttinen

Myös KHO-käytännöstä löytyy ennen perusoikeusuudistusta ratkaisuja, mm. kannanotto siihen, ettei uskonnollinen vakaumus vapauta virkamiestä velvollisuudesta vannoa virkavalaa.[722]

4.3.6 Oikeusperiaatteet kirkon oikeudellisina normeina

Petter Kavonius on pitänyt oikeusperiaatteiden käyttämistä argumentaatiossa "sellaisilla tavoilla, jotka voivat perustellusti etäännyttää ratkaisutoimintaa jollakin tavalla perustelujen puutteesta tai perustelujen äärimmäisestä niukkuudesta ja kapea-alaisuudesta" oikeastaan tärkeämpänä kysymyksenä kuin oikeusperiaatteiden ehdottomia määrittelyjä. Periaatteet ovat ratkaisutoiminnan koetinkiviä, ylimpien moraalisten arvojen juridista konkretisointia. Ne ovat oikeuslähdeopin ja normiteoreetisen dogmin osajoukkoa tai vain argumentaatiota – mitä milloinkin.[723] Oikeusperiaatekin velvoittaa, mutta mikä se on? Makkosen mu-

---

v. Suomi), että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 art. rajoitti julkisyhteisön palveluksessa olevien henkilöiden irtisanomista vakaumukseen perustuvan kieltäytymisen johdosta. Art. 9 ei kuitenkaan antanut suojaa VR:n palveluksesta irtisanotun adventistin poistumiselle luvatta työpaikalta, vaikka se perustui uskonnollisiin syihin. Toimikunnan mukaan uskonnonvapauden viimekätisenä turvana oli *oikeus erota työstä*. Garde (1999) s. 76 käsitteli esitelmässään 2.10.1999 Løgumkloster Højskolessa tanskalaisen papin Ruben Jørgensenin tapausta virkavelvollisuuksista kastetilanteessa. Tapaus oli ollut esillä mm. oikeusasiamiestasolla ja myös Euroopan ihmisoikeuselimissä. Papin uskonnonvapauden katsottiin toteutuvan *papin vapaudessa erota kirkon palveluksesta.*

[722] KHO 1967 II 6. KHO pysytti voimassa päätöksen, jolla sairaalalautakunta oli irtisanonut lääkärin katsoen hänen kieltäytyneen suorittamasta virkatehtäviään. KHO 17.1.1977 T 107 (kieltäytyi suorittamasta abortteja ns. sosiaalisen indikaation perusteella). KHO:n 14.4.1981 T 2227 mukaan kunnallisen päiväkodin viranhaltijan velvollisuuksiin kuului päiväkodissa vietettävien uskonnollisten juhlien valmistelu. Myös eduskunnan oikeusasiamies katsoi samaan asiaan liittyen, *ettei* kansalaisten uskonnonvapauteen liittyvistä säännöksistä voida *johtaa poikkeusta virkavelvollisuuksien sisältöön.* Apteekkioikeudet on katsottu voitavan evätä, kun apteekkari kieltäytyi vakaumuksensa vuoksi myymästä ehkäisypillereitä (KHO 1977 II 71 ja KHO 28.8.1981 T 3657).

[723] Kavonius 2001 s. 19–20. Näin riippuen siitä, minkä oikeudellisen koulukunnan mukaan periaatteita tarkastellaan. Tähden (1995 tutkimuksen liite 1) sisältää luettelon yli 300 pelkästään suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa ja säädösvalmisteluaineistossa periaatteiksi kutsuttavia elementtejä. Tähden keskeinen tutkimuskysymys oli, riittääkö juridisen ratkaisun tai kannanoton perusteluksi nojautuminen entiteettiin, jonka perustelija itse tai joku muu on nimennyt periaatteeksi. Tällöin itse asiassa tullaan lähelle Klamin (1989 s. 75) esittämää kiteytystä *oikeusnormin* olemisesta pohjimmiltaan *argumentti.* Makkosen 1981, s.179 näkemyksestä *säännöksen sisältämästä periaatteesta* päästäisiin "Klamin avulla" siihen, että *periaatekin voisi olla* "sist och slutligen" (Klami 1989 s. 75 ja Kavonius 2001 s. 20, alav. 28) lopultakin (vain) *argumentti.* Tähden tarkastelemalla tavalla painottamalla periaatteiden tunnistamisessa sitä, että "perustelija on nimennyt entiteetin periaatteeksi", ollaan tutkimuksen tekijän mielestä, tosin jonkinlaisen kehäpäätelmän kautta, johtopäätöksessä *periaatteenkin argumentin* luonteisuudesta. Kun periaatteen hyväksyttävyyden ehtona ei myöskään ole pidetty positivoitumista, ei olla kovinkaan kaukana johtopäätöksestä, jonka mukaan *oikeusperiaatteella on tavanomaisen oikeudenkin* piirrettä.

kaan jokainen yksityinen lainsäännös ilmaisee tietyn periaatteen ja oikeusjärjestykseksi kutsuttu kokonaisuus muotoutuu suuresta määrästä yksityisiä oikeusperiaatteita.[724] Oikeuspositivistissävyisesti nähtynä (vaikkapa Hart, Austin tai Kelsen) oikeus on oikeussääntöjä ("joko- tai"). Luonnonoikeudellisemmasta tarkastelukulmasta (esim. Dworkin tai Makkonen) havaitsee oikeudessa sääntöjen lisäksi periaatteitakin ("enemmän tai vähemmän").[725] Makkosen käsitys ratkaisutoiminnan näkökulmasta on se, että oikeusperiaatteet ovat oikeusnormeja ja oikeusnormit ovat oikeusperiaatteita jokaisen säännöksen ilmaistessa jotakin periaatetta.[726] Uudemmassa tutkimuksessa periaatteilla on muutakin kuin normifunktiota – ne vahventavat systeemiä tai selittävät hyväksyttävyyttä.[727] Kavoniuskin on käsittääkseni päätymässä siihen, että oikeusperiaate on "luonteva silta yleisen ja yksittäisen välille"- ei välttämättä lopullinen ratkaisuperuste, vaan ehkäpä siihen vaikuttava eräänlainen optimointikäsky, peukalosääntö.[728] Siltala luonnehtii samaa asiaa oikeusperiaateopin kannalta kuitenkin Kavoniusta pragmaattisemmin (tosin Dworkinin fiktiivinen Herkules-tuomari kyllä hänelläkin vilahtaa) analysoidessaan oikeusperiaatteet arvoperiaatteiksi ja tavoiteperiaatteiksi.[729] Tämän Siltalan pelkistetyn oikeusperiaateopillisen analyysin pohjalta löytyy eräs mielekäs tarkastelutapa kirkkohallinto-oikeudessa käytössä oleviin oikeusperiaatteisiinkin. Kirkon ylipositiivisesta perustasta käsin periaatteiden tarkastelukulmiksi yleisen hallinto-oikeudellisen periaatetarkastelun lisäksi so-

---

[724] Makkonen 1981 s.179.

[725] Siltalaa (2001 s. 59–63) mukaillen. Oikeusperiaatteet eivät Dworkinilla tosin ole pelkästään luonnonoikeudellisia, vaan oikeusperiaatteissa on kyse *arvoperustaisesta hyväksyttävyydestä ja institutionaalisesta tuesta.* (Dworkinin ajattelussa näkyy jälkiä positivismista ja historiallisesta koulusta – hänen mukaansa tuomaria velvoittavat ja oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaavat periaatteet *jopa oikeuden säädännäisen pintatason alla*, syvemmissä kerrostumissa. Vrt Tuori 2000.) Periaatteisiin sisältyy luonnonoikeudellista elementtiä – ne eivät ole tunnistettavissa niissä olevan oikeudellisten ja yhteiskuntamoraalin (poliittistenkin) arvo- ja tavoitenäkökohtien vuoksi hartilaisin välinein, formaalisen tunnistamissäännön avulla. Ks. tästä mm. Siltalan (2001 s. 64) "kukaan ei saa hyötyä tekemästään vääryydestä"- esimerkki. H.L.A. Hartin käsitys oikeudesta merkitsee sisällöltään oikeussääntöjen kokonaisuutta. Oikeussäännöt velvoittavat mm. kansalaisia keskenään ja suhteessaan yhteiskuntaan sekä myös yhteiskuntaa ja sen viranomaisia. Nämä oikeussäännöt määrittävät myös omaa tunnistettavuuttaan määrittelevät säännön, jonka mukaan soveltamistilanteessa sääntö joko soveltuu tapaukseen tai sitten ei. Tässä kohdin jäävät tunnistamatta oikeusperiaatteiksi luokiteltavat oikeudelliset normit, joille on vierasta joko-tai- tyyppinen dikotomia. Niiden tunnistamisen sääntönä on ennemminkin *painoarvon ja tärkeyden* havaitseminen.

[726] Makkonen 1981 s. 179.

[727] Pikkujämsä 2001 s. 75–99.

[728] Kavonius 2001 s. 233. Tällöin tullaan Kavoniuksen tavoin (s.236) periaateajattelussa "lähelle juristisankaruutta", Dworkinin Herkules-ihannetta seuraten.

[729] Siltala 2001 s. 64. "Oikeusperiaatteita on kahdenlaisia: on *arvoperiaatteita*, jotka tukevat kansalaisten yksilöllisiä oikeuksia, ja on *tavoiteperiaatteita*, jotka tukevat kollektiivisia yhteiskunnallisia tavoitteita ja päämääriä." (Kurs. Siltalan). Vrt. esim. Laakso 1990 s. 24–26 (tavoite/keinonormit) ja s. 202–203 (Harkintavallan käyttäminen ja sitä ohjaavat periaatteet).

pii nimenomaan, mitä ovat kirkon työntekijöiden ja jäsenten arvoperiaatteet tai kirkkoinstituution arvoperiaatteet, jotka tukevat sen tehtävästä seuraavia tavoitteita ja päämääriä. Mukana tarkastelussa on tutkimuksen keskeinen kysymys, miten nämä periaatteet oikeudellisina normeina tulevat näkyviin kirkkoa koskevassa sääntelyssä. Kirkon ylipositiivisesta oikeusperustasta voisi Makkosen tavoin ounastella kirkon positiivisen oikeuden "yläpuolella olevia ajasta ja paikasta riippumattomia oikeusperiaatteita, joilla on valta yli lain ja tavan, yli tuomioistuinkäytännön ja kaikkien normien".[730]

Virkamiesoikeudessa periaatteelle löytyy selkeämpää luonnetta. Se on oikeusnormin luokka, joka ilmaisee ratkaisussa huomioon otettavia perusteita, kuten nimitysperusteet. Tai se voi olla myös tulkintaa ohjaava normi.[731] Kirkon hallinto on osa julkishallintoa. Hallintopäätöksiä tehtäessä niiden sisältö määräytyy soveltamalla oikeussäännöstä yksittäistapaukseen. Mäenpää luonnehtii päätöksenteon yleisiä puitteita niin, että päätösvallan on ensinnäkin perustuttava asianmukaisen toimivallan määrittelemään normiin. Yleisenä ohjausvälineenä toimivallan määrittelyssä on lainalaisuusperiaate. Hallintotoimintaa yleisesti koskevat oikeudelliset rajoitukset on myös otettava huomioon päätöksiä tehtäessä. Tällaisiksi rajoituksiksi Mäenpää nimeää mm. perusoikeudet ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet.[732]

Harkintavallan rajoitusperiaatteet ja niiden toteutuminen kirkon hallinnossa

Yleisistä hallinto-oikeuden periaatteista keskeisimmät on totuttu sijoittamaan hallinto-oikeuden piirissä viranomaisen harkintavallan käyttämiseen ja siinä nimenomaan tätä harkintavaltaa (oikeus-tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa) rajoittavina periaatteina.[733] Oikeusperiaatteita hallinnon alalla voidaan kuitenkin löytää harkintavallan rajoitusperiaatteiksi nimettyjen neljän keskeisimmän periaatteen lisäksi myös muita. Mäenpään mukaan hallintoa koskevilla periaatteilla voidaan tarkoittaa myös mm. hallintoa koskevia keskeisiä lähtökohtia ja tavoit-

---

[730] Makkonen 1981 s.197. Tosin kirkon julkishallinnon lohkolla on erityisesti syytä suhtautua kokemuksen tuomalla varovaisuudella nimenomaan kirkon ylipositiivisesta oikeusperustasta johdettuihin argumentaatioihin, koska kirkon historiasta löytyy runsaasti esimerkkejä siitä, miten kirkon hallinnossa joko todellisen tai kuvitellun ylipositiivisen normiston legitimaatiolla on saatu aikaan ratkaisuja, jotka eivät ole vastanneet ns. yleistä oikeustajua.

[731] Bruun-Mäenpää-Tuori 1995 s. 39–43.

[732] Mäenpää (1991 s. 268) toteaa konkreettiseen päätöksentekoa ohjaavina ja siihen vaikuttavina erilaiset soveltamismääräykset ja -ohjeet sekä muutkin kuin normatiiviset tekijät (viranomaisen harkintavalta, tosiseikkojen selvittäminen, erilaiset käsitykset jne.). *Yleisiksi hallinto-oikeudellisiksi periaatteiksi* hän nimeää neljä: yhdenvertaisuusperiaatteen, objektiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen (s. 155).

[733] Ks. esim. Uotila-Laakso-Pohjolainen-Vuorinen 1989 s. 46–57.

teita. Suoraan lainsäädännöstä voidaan johtaa periaatteita, mm. julkisuusperiaate ja kuulemisperiaate. Periaatteita voivat olla myös väljäsisältöiset, yleisesti hyväksytyt vaatimukset (hyvän hallinnon periaate, palveluperiaate, oikeusvarmuus).[734] Nykyään näiden keskeisten hallinnollisten periaatteiden katsotaan koskevan hallinnollista toimintaa yleisesti. Alunperin ne muodostuivat nimenomaan harkintavallan rajoittamista koskeviksi periaatteiksi.[735]

Hallinto-oikeudellisia periaatteita voidaan tarkastella useasta lähtökohdasta. Kunkin hallinnon alan kohdalla voidaan viitata esim. keskeisiin lainsäädännöllisiin tavoitteisiin. Tällöin kirkon hallinnossa voidaan vielä lisäksi painottaa myös palveluperiaatetta, julkisuusperiaatetta sekä yleisiä oikeusturvaperiaatteita.[736] Useimmiten näistä palvelu- ja yleisten oikeussuojaperiaatteiden on katsottava erottamattomasti liittyvän toisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, mm. laillisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen, mutta tässä tutkimuksessa on kuitenkin kirkon omien arvopäämäärien vaikutuksen selvittämiseksi näistäkin periaatteista pyritty käsittelemään erikseen julkisuusperiaatteen lisäksi myös palveluperiaatetta. [737]

Näidenkin periaatteiden lisäksi ovat hallinto-oikeudessa enenevässä määrin tulleet esiin myös sellaiset käsitteet kuin kohtuus, vilpitön mieli ja luottamuksensuoja. Laakson mielestä olisikin neljän ns. klassisen hallintoharkintaa koskevan periaatteen rinnalla kehitettävä myös sellaisia harkintaa ohjaavia periaatteita, jotka ovat luonteeltaan sisällöllisiä.[738] Tällaisena kehityssuuntana Laakso on havainnut kohtuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen vähittäisen voimistumisen itsenäisiksi hallinto-oikeudellisiksi periaatteiksi. Tämä Laakson ajattelutapa on ominaista myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden kehityslinjoille. Ius commune euroapeum hallinto-oikeuden alalla on yhdenmukaistumiskehitys sisällyttämässä neljän klassisen hallinnollisen periaatteen lisäksi yhteisöoikeuteen kuuluviksi individuaalisiakin piirteitä sisältäviä periaatteita, kuten yhdenvertaisuuden osana tasapuolisen kohtelun vaatimuksen, oikeusvarmuuden ja luotta-

---

[734] Mäenpää 1991 s. 156.

[735] Aloitteesta päätökseksi, Suomen kaupunkiliiton julkaisun (1989 s. 22) korostaa hallinto-oikeudellisten periaatteiden ottamista huomioon jo valmistelussa.

[736] Enbuske-Kiikka-Korhonen-Laukkonen ym.(2000 s. 16–17) ovat pitäneet seurakunnan hallinnon kannalta käytännössä tärkeinä näitä periaatteita yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden lisäksi.

[737] Mäenpää (1991 s. 159) toteaa hallinnollisessa päätöksenteossa toiminnan luonteella olevan merkitystä periaatteiden painoarvolle. Poliisin toiminnassa tärkeätä on suhteellisuusperiatteen soveltaminen. Tämän mukaisesti kirkon hallinnossa keskeisiä periaatteita saattaisivat etenkin hallintotoiminnassa olla laillisuusperiaatteen lisäksi yhdenvertaisuusperiaate ja objektiviteettiperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä myös julkisuusperiaate, hyvän hallinnon periaate ja palvelusperiaate. Varsinaisessa kirkollisessa toiminnassa pääpaino olisi varmaankin palvelusperiaatteessa, hyvän hallinnon periaatteessa ja yhdenvertaisuusperiaatteessa.

[738] Laakso 1990, s. 263.

muksensuojan, samoin kuin asianmukaisen hallinnollisen menettelyn ja oikeusturvan takeet.[739]

Käsitykset oikeusperiaatteiden merkityksestä oikeuslähteinä ovat vaihdelleet. Mm.Tähden väitöskirjatutkimuksesta on selvinnyt jo oikeusperiaatteiden syntymiseen liittyvä epämääräisyys.[740] Periaatteen ja säännön erottaminen puolestaan on osoittautunut monitahoisemmaksi kysymykseksi kuin vain sääntöjen luokitteleminen joko-tai-asetelman mukaan kun taas periaatteet (standardit, peukalosäännöt – kuka mitenkin periaatteita kutsuu) eivät antaisi vastausta suoraan. Jos periaatteet tunnistaisi suunnan osoittamisesta säännöstä, olisivat ne lopultakin tavoitenormien luonteisia – sääntöjä ja käytyään läpi positivointikäsittelyn- säännöksiä.[741] Periaatteiden merkitystä on arvioitu yhteiskunnallisen ohjausjärjestelmän kannalta, niiden sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuk-

---

[739] Schwarze-Laakso-Kuuttiniemi 1999 s. 235. Laakso 1990 s.226. Scwarze-Laakso-Kuuttiniemen (1999 s. 11) toteavat, että eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeisten periaatteiden systematiikan mukaan hallinnollisen harkintavallan ja sen oikeudellisten rajojen piirin ulkopuolella on käsitelty mm. yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja sekä menettelyn oikeusvaltiolliset periaatteet. Euroopan hallinto-oikeudella tarkoitetaan tekijöiden "sellaisia unionin *jäsenvaltioiden* hallinto-oikeudellisia normistoja, käsitteitä, *periaatteita* ja yleisiä oppeja, jotka ovat kaikille tai ainakin useimmille unionin jäsenvaltioille yhteisiä". Esim. luottamuksensuojaperiaatteen osalta jäsenvaltioiden oikeuskäytännössä periaate vakiintui jo 1950-luvulla Saksan, ja Alankomaiden sekä EU-ulkopuolisista maista Sveitsin oikeuskäytännössä. Jossakin määrin se on saanut ilmenemismuotoja myös Italiassa, Belgiassa, Tanskassa ja Suomessa. Lisäksi yhteisöoikeus on vaikuttanut sen ilmenemiseen myös Isossa-Britanniassa ja Irlannissa, ei kuitenkaan Ranskassa. (s. 174). Yhteisöoikeus vaikuttaa siten hallinto-oikeudellisten periaatteiden omaksumiseen jäsenmaissa, Suomessakin. Tekijät arvelevatkin (s. 238), ettei Suomessa näyttäisi olevan periaatteellisia esteitä yleiseurooppalaisten vaikutusten omaksumiseen kansallisessa hallinto-oikeudessa. *Ja kansallisesta hallinto-oikeudesta näitä vaikutuksia omaksuvat sitten kansankirkot.* Mäenpää (2001 s.197) puolestaan toteaa useimpien eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteen määrittelyn perustuvan EY-tuomioistuimen muotoilemaan *oikeuskäytäntöön.* Edelleen Mäenpään (2001 s.198–199) mukaan etenkin materiaalisten oikeusperiaatteiden *taustalla* on lähinnä kansallinen oikeus, sen hallinto- ja yleisjulkisoikeudelliset periaatteet. (Kursiivit tutkimuksen tekijät).

[740] Tähti 1995 s. 66.

[741] Ks. periaatteiden tunnistamissäännöistä mm. Tähti 1995 s. 114–126. Hän toteaa Aarniolla jo vuonna 1989 kehittyneen käsityksen modernista periaatediskurssista ("enemmän tai vähemmän" noudattamisen mahdollisuudesta sääntöjen "joko- tai- luonnetta" vasten). Tähti käsittelee myös säännöt-periaatteet-jaottelun vierasperäisiä vaikutteita osoittaen mm. Dworkinin tutkimustulosten ja näkemysten keskeisimmän merkityksen jatkokehittelyille.Erilaisten oikeusjärjestelmien vaikutukset olisi kuitenkin tiedostettava. Ks. myös Siltalan (2000 s. 480–481) arvioita Tuorin kriittisen oikeuspositivismin teorian positivistisuudesta. Siltala toteaa mm. H.L.A. Hartin sääntökeskeisen oikeuspositivismin kriitikkona korostaneen Hartin formaalin tunnistamissäännön soveltumattomuutta oikeusperiaatteiden identifiointiin sekä oikeusperiaatteiden syvällistä yhteenkietoutumista moraalin ja politiikan periaatteiden kanssa. Siltalan toteamus antaa aiheen otaksumaan oikeusperiaatteiden, etiikan, moraalin ja luonnonoikeudellisten näkemysten yhteydestä tavanomaiseen oikeuteenkin. Ehkäpä tämä yhteys on löydettävissä Tuorin (2000a s. 202) hahmottelunkin mukaisesti oikeuskulttuurin tasolla?

sia.[742] Harkintavallan rajoitusperiaatteiden kohdalla tällainen punninta ei kuitenkaan ole relevanttia. Niiden merkitys ja arvo on yleisesti tunnustettua ja välttämättömäksi nähtyä julkishallinnon sääntelyn täydentäjänä. Kirkon hallinto julkisoikeuden osana kuuluu näiden periaatteiden soveltamiskenttään. Kysymys onkin siitä, mitkä periaatteet kirkon hallinnossa ovat käytännössä *eniten* vaikuttavia. Lisäksi kirkon hallinnon omaleimaisuus synnyttää kirkon hallinnolle tyypillisempiä periaatteita tai yleisten periaatteiden sovellutuksia. Myös positiivisen oikeuden ulkopuolelta voidaan löytää periaatteita, joiden vaikutus heijastuu positiivisen oikeuden säännösten tulkintaan tai periaatteita, joilla voi olla yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ohjaavaa vaikutusta suoraan.[743] Tähden tutkimuksessa tuotiin esiin hallinto-oikeudellisten periaatteiden suhteen lainalaisuuteen ja oikeuslähdeoppeihin kehityksen kolme vaihetta. Näistä vaiheista etenkin ns. varhaisvaihe on mielenkiintoinen ajatellen kirkon oikeuden ylipositiivista kytkentää oikeusperiaatteiden justifiointiin. Tähden mukaan periaatteiden synnylle oli aluksi ominaista kytkeytyminen luonnonoikeudellisiin tai muihin oikeusideologisiin malleihin taikka oikeustieteen luomiin tai edellyttämiin konstruktioihin. Tällaisen syntyteorian mukaan nimenomaan kirkon hallinnossa saattaisi syntyä periaatteita tämän mukaan kirkon oikeuden ylipositiiviselta perustalta.[744] Tällaisia periaatteita on kuitenkin vaikea havaita. Tähdenkin mukaan periaatteet seuraavassa vaiheessa "vähintään konkludenttisesti" sisällytettiin lainalaisuusdoktriinin puitteisiin. Vasta viime vuosikymmeninä periaatteiden "juridinen olemassaolo" on argumentoitu oikeuslähteisiin viittaamalla. Tähti mainitsee korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä sen, että säädettyihin periaatteisiin viitataan vain poikkeuksellisesti. Suuri osa tällaisista korkeimman hallinto-oikeuden mai-

---

[742] Hirttiö-Husa-Pohjolainen T. (1994 s. 113) toteavat, että oikeusperiaatteiden hyväksyminen ohjauksessa edellyttäisi jonkinlaista periaatteiden jakamista "hyviin ja huonoihin" eli käytännössä vaatisi kiistämään joidenkin ohjausjärjestelmien periaatearvoa. Toisaalta on apuvälineenä myös ohjauslausekkeiden positiivisesta oikeudesta loitontaminen. Scheininin ajattelutapa mainitaan tästä esimerkkinä, kun tämä suhtautuu ohjausjärjestelmässä myönteisesti ihmisoikeuksia turvaaviin standardeihin. Vrt. Scheinin 1991 s. 39: "Sekä säännöt että periaatteet ovat oikeusjärjestykseen sisältyviä *oikeusnormeja*. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamislaki ja -asetus auttavat tunnistamaan sopimuksessa ilmaistut säännöt ja periaatteet Suomen oikeusjärjestykseen kuuluviksi." (Kurs. Scheininin). Hirttiö-Husa-Pohjolainen T. (1994 s. 114) toteavat myös uusien elementtien mahdollisuuden sääntely- ja ohjausjärjestelmän piirissä esim. soft law-käsitteen avulla, jos periaatteiden käyttöönotto olisi laveata. Problemaattiseksi heidän mielestään olisi periaatteiden konstruoiminen tai "juridisoiminen" sovellettaviksi normeiksi mm. demokratian periaatteita johdettaessa positiivisen oikeuden ulkopuolelta. Esimerkkeinä *positiivisen oikeuden sisäisistä periaatteista* (löytyvät positiivista normijärjestelmää analysoimalla, "pelkistämällä") he mainitsevat parlamentarismin periaatteen ja julkisuusperiaatteen.

[743] Hirttiö-Husa-Pohjolainen T. 1994 s. 120–121. *Kirkon ylipositiivisella arvopohjalla/ oikeusperustalla on kirkon positiiviseen oikeuteen kuvatun (ensimmäisen) ulkopuolisen periaatetyypin kaltainen vaikutussuhde.*

[744] Tähti 1995 s. 328.

ninnoista koskee hallitusmuodon 5 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuusperiaatetta.[745]

Julkishallinnossa ovat nousseet tärkeiksi hallinto-oikeuden periaatteet. Perustuslaki 2000-komitea määritteli julkisen vallan käsitteen laajemmaksi kuin valtiovallan käsite. Julkisen vallan käyttöä on Suomessa valtiosäännössä annettu myös mm. evankelis-luterilaiselle kirkolle. Komitea on korostanut julkisen vallan antamiseen valtiokoneiston ulkopuolelle liittyvän sen varmistamisen, että oikeusvaltioperiaate ulottuu myös tähän toimintaan.[746]

Perustuslakiin on otettu eräitä tärkeitä julkishallinnon periaatteita, jotka koskevat kaikkia hallinnon tasoja ja aloja. Perustuslain 2 §:ään on kirjattuna vaatimus julkisen hallinnon perustumisesta lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Samoin perustuslain 21 §:ssä on taattu jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Julkisen vallan on turvattava perustuslain 22 §:n mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kirkonkin viranomaiset edustavat hallintotoiminnassaan julkista valtaa ja valtiosäännön velvoitteet koskevat myös kirkon hallintoa.

Mäenpään mukaan hallintolainkäytössä ja lainopissa on pyritty määrittelemään hallinnon toimintaa oikeudellisesti sitovia periaatteita yleisesti hyväksyttyjen arvopäämäärien mukaisesti.[747] Tällaisina keskeisinä ja yleisesti hyväksyttyinä arvopäämäärinä suomalaisessa hallinto-oikeudessa hän toteaa vakiintuneesti pidetyiksi kansalaisten yhdenvertaisuuden, ratkaisujen objektiivisuuden, hallintotoimien suhteellisuuden ja lainsäädännön tarkoituksen kanssa sopusoinnussa olevan päätöksenteon vahvistamisen. Kirkon hallinnon arvopäämäärät ovat näiden edellä mainittujen lisäksi ainakin hyvän palvelun, lähimmäisen auttamisen/tukemisen sekä syrjittyjen, hylättyjen, eksyneiden ja unohdettujen etsiminen, auttaminen ja tukeminen. Näiden arvopäämääriensä toteuttamisessa kirkon hallinto ei voi toimia vastoin positiivista oikeutta, mutta voi saattaa positii-

---

[745] Tähti (1995 s.181) mukaan KHO:n perustelutavan mukaan esim. "virkatoiminnassa tulee pyrkiä noudattamaan HM 5 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuusperiaatetta ja siitä johdettavaa tasapuolisuuden vaatimusta". Tähti havaitsee tässä kohdin myös mielenkiintoisen "vuotokohdan" yhdenvertaisuusperiaatteen sääntöluonteeseen kuuluvaan noudattamisvelvoitteen noudattamisasteeseen nähden. KHO- ja OKA-käytännöistä löytyy useita esimerkkejä ratkaisuista, joiden perusteluna on käytetty yhdenvertaisuusperiaatetta . Esim. KHO 1973 II 57 (Kunnan eräs jäsenryhmä oli asetettu toisia edullisempaan asemaan); KHO 1977 II 24 (Vaalimainospaikkoja koskenut päätös loukkasi yhdenvertaisuutta); OKA-kertomus 1979 s. 24 (Veroviraston oli *mahdollisuuksien mukaan ratkaistava* keskenään samanlaiset tapaukset yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti samalla tavoin); KHO 1979 II 89 (Meijereitä suosittu päätöksessä jätevesimaksuissa).

[746] Perustuslaki 2000-komitea s. 135.

[747] Mäenpää 1991 s. 155. Vrt. Siltala 2001 s. 64 (arvo- ja tavoiteperiaatteet).

visoikeudelliset norminsa punnittaviksi arvopäämääristään nousevia periaatteitaan vasten.[748] Näin ollen kirkkokin joutuu jatkuvasti kysymään, onko sen oma oikeus "oikeata oikeutta" sen omaan olemukseensa ja tehtäväänsä nähden.

Harkintavallan väärinkäytöksi on totuttu nimittämään lähinnä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaamista viranomaistoiminnassa.[749] Nykyisin kuitenkin on harkintavallan väärinkäyttöä korostettu myös muiden harkintavallan rajoitusperiaatteiden loukkaamisen yhteydessä, siis myös yhdenvertaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja objektiviteettiperiaatteen yhteydessä.[750]

Hallintoviranomaisen, kirkollisenkin, on ratkaisutilanteessa tehtävä päätöksensä lain viranomaisen toiminnalle muodostaman normikehyksen sisällä.[751] Vaikka kirkon hallinnon viranomainen, etenkin teologisen koulutuksen saanut, voi kokea sen rajoittavana, tämän puitteissa on pysyttävä ja harkintavaltaa käytettävä.[752] Lailla tarkoitetaan voimassa olevaa oikeutta laajemmassa merkityksessä, koko oikeusjärjestystä yleensä. Tällöin siihen sisältyvät hallinnossa myös hallinto-oikeudelliset periaatteet. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden ohjaava

---

[748] Juntunen 2000 s. 84–85: - -"Oikeuden idean olennainen ulottuvuus on eettinen intentionaalisuus eli tavoitteellisuus."sekä s. 212: "- - Kirkko-oikeuden periaatteellinen legitimiteetti ei teologiselta kannalta voi perustua muuhun kuin kirkon olemukseen ja tehtävään."

[749] Mäenpään (1991 s. 159) mukaan neljän hallinto-oikeudellisen periaatteen vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota muutoksenhaussa myös itsenäisinä valitusperusteina. Hallintolainkäyttöelin voi vakiintuneen oikeudellisen käytännön mukaan jonkin tällaisen periaatteen vastaisuuden (harkintavallan väärinkäytön) perusteella kumota hallintopäätöksen.

[750] Esim. Ryynänen 1991 s.13. Ks. myös Mäenpään (1996 s. 361 esitys – tosin eurooppalaisen hallinto-oikeuden kontekstissa – kirkkohallinto-oikeuden kannalta mielenkiintoisesta oikeusriitakäsitteen analysoinnista. Mäenpää toteaa eurooppalaista hallinto-oikeutta tarkastelevassa kontekstissaan oikeusriidan "edellyttävän yleensä viranomaisen ja yksityisen välistä erimielisyyttä oikeuden sisältöä tai olemassaoloa koskevasta päätöksestä". Näin ollen täysin harkinnanvarainen etu tai oikeus ei voisi saada aikaan oikeusriitaa. Mäenpää viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen van Marle-tuomioon (1986), jossa oli kyse pelkästään henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin kohdistuvasta harkintavallan käyttöä koskevasta erimielisyydestä. Mäenpää viittaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Pudas-tapaukseen (1987) ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan sekä toteaa, että "sikäli kuin tällaisessa kuitenkin vedotaan harkintavallan väärinkäyttöön tai yleisten oikeusperiaatteiden vastaiseen menettelyyn, oikeusriidan kriteerit saattavat toteutua". Kirkollisissa "mielipidearvioissa" esim. pappisvihkimykseen henkilöä valittaessa tai vihkimättä jättämisissä saattaa kysymys olla "pelkästään henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin kohdistuvasta harkintavallan käytöstä". Harkintavallan käyttäminen väärin voisi olla ratkaisun perustaminen joihinkin muihin kuin objektiivisiin perusteisiin. Henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioinniltakin voidaan julkisyhteisössä edellyttää sitä, ettei se perustu mielivaltaan. Vrt. myös KHO 1982 I 1, jossa arvellun puoluepoliittisen kannan perusteella hakijan asemaa oli huononnettu. Tässä katsottiin kunnan viranomaisen käyttäneen harkintavaltaansa väärin. Siten ei voida myöskään pitää perusteltuna *pelkästään henkilön mielipidettä* jostakin laillisesta ja hyväksyttävästä kirkollisesta tai yhteiskunnallisesta kysymyksestä käyttää "sopivuusmittarina" henkilön valinnassa johonkin tehtävään.

[751] Vrt. edellä mainittu peruste julkisen vallan siirtämiselle valtiokoneiston ulkopuolelle (oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen myös valtiovallalta siirretyn julkisen vallan käytön osalta).

[752] Uotila-Laakso-Pohjolainen-Vuorinen 1989 s. 43.

vaikutus näkyy hallinnollisessa toiminnassa yleensäkin, mutta niiden vaikutus korostuu etenkin päätöksenteossa.

Tähti on todennut, ettei lainalaisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi oikeusjärjestykseemme sisälly tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, suhteellisuusperiaatetta tai objektivitteettiperiaatetta yleisesti sääntöleviä säännöksiä.[753] Sen sijaan säännöksistä, kirkon hallintoakin koskevista, on löydettävissä eri periaatteiden vaikutuksia sanamuotoihin.[754] Kirkon hallinnossa voidaan näillä kaikilla mainituilla periaatteilla katsoa olevan merkitystä, mutta joidenkin tiettyjen periaatteiden noudattamispyrkimyksellä on ollut, kuten hallinnon lainalaisuuden periaatteella, aivan erityistä painoarvoa jo kirkkolakijärjestelmän säätämisen taustoistakin johtuen. Voi tosin olla niinkin, että Schaumanin kirkkolaissa syntynyt kirkon lainsäädännöllinen autonomia on luonut kirkon hallintoon fiktiota siitä, että kirkolliset viranomaiset olisivat riippumattomampia kuin muut viranomaiset kirkon "ulkopuolisista", valtiovallan luomista normeista tai joistakin "vain" hallinto-oikeudellisista periaatteista. Kuitenkin perusoikeuksienkin kannalta tarkasteltuna on kirkon hallinnossa lainsäädännöllisesti omituiselta näyttävä tilanne sikäli, ettei sen palvelussuhdeturvasäännöstöön sisälly syrjinnän kieltävää lakisäännöstä. Syrjinnän kieltävä säännös kirkon hallintoa koskevassa lainsäädännössä olisi merkityksellinen esim. objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden toteutumista tukevana normina.[755]

Tähti analysoi virkatoiminnan lainalaisuuden ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden kahta eri päälinjaa.[756] Perustuslain 6 §:ssä on perusoikeuksien kohdalla säännös yhdenvertaisuudesta. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeuksiin kuuluu myös kielto ilman hyväksyttyä syytä asettaa ketään eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuden perusoikeus turvaa myös lasten kohtelua tasa-arvoisina yksilöinä ja sukupuolisen tasa-arvon edistämistä yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä. Kirkon hallinnon virkojen täyttämiskäytännöissä *yhdenvertaisuusperiaatteen* noudattamisvelvoite korostuu hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksena. Tämä näkyy mm. kirkkoherran virkojen ehdollepanojärjestelmässä sekä kirkon vaalijärjestyksessä eri vaaleista annetuissa mää-

---

[753] Tähti 1995, s. 359. Kursivointi ei Tähdellä.

[754] Mm. Leino 2000 s. 101–113.

[755] Vrt. valtion virkamieslain (971/1994) 6 ja 11 § ja laki kunnallisten viranhaltijain palvelussuhdeturvasta (484/1996) 2 §. Vrt. myös Leino 2000 s. 103.

[756] Tähden (1995 s. 300) mukaan lainalaisuus ensinnäkin vakiintuneesti katsotaan kuuluvan hallinnon periaatteisiin. Toisaalta hän on löytänyt oikeuskirjallisuudesta koko joukon periaatteita, jotka on liitetty lainalaisuusperiaatteisiin. Mäenpää puolestaan (1991 s.148 ja 279) tarkastelee hallinnon lakisidonnaisuuden ja lainalaisuusperiaatteen välisiä eroja. Tästä Tähti 1995 s. 302.

räyksissä, jotka pyrkivät preventiivisesti toteuttamaan vaalimenettelyissä tasapuolisuutta.

Julkisen vallan on turvattava yleisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä merkitsee velvoitetta myös kirkolle. Kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuslain 2 §:n mukaan kuuluu, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä merkitsee lainalaisuusperiaatteelle perustuslain tukea. Kirkkolainsäädännössä ei ole lain säännöksissä korostettu laillisuusperiaatetta yleisessä muodossa. Kirkkolain 24 luvun 3 §:n 2 momentissa seurakunnan jäsenelle on tosin säädettynä lupa ("saa valittaa") valittaa seurakunnan viranomaisen päätöksestä myös sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka menee viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai on muutoin lainvastainen. Periaatteen ohjaava vaikutus ilmenee siten ainakin repressiivisessä muodossa. Tällaisen säännöksen sisältymisellä kirkkolakiin saattaa tietenkin olla myös preventiivistä vaikutusta *laillisuusperiaatteen* noudattamista vahvistavana. Kirkon hallinnossa eräänä laillisuusperiaatteen, samoin kuin objektiviteettiperiaatteen, ilmenemismuotona ovat myös mm. lainoppineet jäsenet tuomiokapitulien kollegion kokoonpanossa.[757] Kirkkohallituksessa on lakimiesten virkoja, jotka ovat luomassa preventiivisesti edellytyksiä laillisuusperiaatteen toteutumiselle asioiden valmistelussa ja muuten hallinnossa. Myös kirkon hallinnon eri viranomaisten valvontatehtävässä voidaan nähdä laillisuusperiaatteen vaikutusta kirjoitettuun lakiin sekä toisaalta säännösten mukaisilla valvontajärjestelyillä laillisuusperiaatteen noudattamista edistävää vaikutusta hallintoon. Ennakkoratkaisujen ohjaavaa merkitystä vähentää niiden heikohko tuntemus.[758]

Merikoski on tarkoittanut *objektiviteettiperiaatteella* sitä, että vapaa harkinta ei oikeuta mielivaltaan, vaan että hallinnolliseen toimenpiteeseen ryhtymisen ja ratkaisun asialliselta sisällöltään tulee aina olla objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa.[759] Laakson mielestä tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä

---

[757] Kirkolliskokouksen keväällä 2000 tekemän *periaatepäätöksen* mukaan lakimiesasessorit eivät enää olisi tuomiokapitulin jäseniä. Jo Schaumanin kirkkolakiehdotuksessa (1863 s. 88) oli tuomiokapitulin kokoonpanossa mukana asessori, jonka taas tuli olla koeteltu lainopista sivistynyt ja harjaantunut mies". Ahlan (1953 s.11) mukaan hiippakuntahallintoonkin Schauman tahtoi tuomiokapitulin teologijäsenten *ohella paitsi lakimiessihteerin, joka oli virkamies, myös* vaalin kautta asetettavan lakimiesjäsenen, joka olisi seurakunnan edustaja. Valtiopäiväkäsittelyn aikana nämä molemmat toimet yhdistettiin. Maallikoiden edustus jäi siten tuomiokapituleissa pitkäksi ajaksi yhden lakimiesvirkamiehen varaan. Vrt. KJKom:n mietinnön (1979 s. 42) toteamus:"Kun tuomiokapitulin tehtävät kuuluvat *pääasiallisesti hallinnon ja oikeudenhoidon alaan*, on syytä ottaa harkittavaksi *tuomiokapitulin kokoonpano*. Piispan asema puheenjohtajana on itsestään selvä. Muuten tarvitaan seurakuntatoiminnan tuntemuksen lisäksi *hallinnollista kokemusta sekä lainopillista ja taloudellista asiantuntemusta*". (Kurs. tässä.)

[758] Tästä ongelmasta yleisemmin esim. KHO 1980 III 1 ja OAK 1992 s. 117.

[759] Merikoski 1958 s. 69.

suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaatteet sisältyivät hallitusmuodon 92 §:ssä säädettyyn *lainalaisuusperiaatteeseen*. Niitä voidaan tämän vuoksi pitää vahvasti velvoittavina oikeuslähteinä[760]. Tähti puolestaan on jaottelussa säännöt-periaatteet pitänyt tarkastelussaan "niitä periaatteita, joita traditionaalisessa periaatedoktriinissa rajataan, luonteeltaan säännönomaisina". Tämä merkitsee tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetin, suhteellisuuden ja yhdenvertaisuuden ehdotonta noudattamista.[761] Hallinnossa on toimittava valmistelussa, päätöksiä tehtäessä ja muutenkin siten, että "kaikkinainen mielivalta ja asiaan kuulumattomat sivuvaikuttimet suljetaan pois hallintotoiminnasta".[762] Lainsäädännön eräänä pyrkimyksenä on säännösten avulla myös luoda preventiivisesti takeita objektiviteettiperiaatteen mukaiselle hallintotoiminnalle. Kirkkolaissakin on nähtävissä eräitä säännöksiä, joiden sisältöön objektiviteettiperiaate on vaikuttanut. Esimerkiksi kirkkolain 7 luvun 5 §:ssä on säädetty kirkkovaltuuston jäsenen esteellisyydestä. Muiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden esteellisyydestä kirkkolaki viittaa hallintomenettelylain säännöksiin. Lisäksi kirkkolaissa on säännös virka-, työ- tai vastaavan suhteen seurakuntaan/seurakuntayhtymään vaikutuksesta esteellisyyteen hallintoasiassa sekä erityissäännös kirkkoneuvoston tai seurakuntaneuvoston puheenjohtajan ja jäsenen esteellisyydestä valitusasian käsittelyssä. Papin vaaleihin liittyvää ehdollepanojärjestelmää ja tuomiokapitulin antamien lausuntojen merkitystä virkojen täyttämisessä voidaan perustella yhdenvertaisuusperiaatteen ohella myös objektiviteettiperiaatteen korostamisena.

Tähden mukaan Merikosken 1960-luvun suhteellisuuden karakterisoinnissa on keskeistä ennen muuta suhteellisusperiaatteen sisälle mahdutettu kohtuusaspekti. *Suhteellisuusperiaate* ei suoranaisesti näy kirjoitetussa kirkkolainsäädännössä. Suhteellisuusperiaatetta ei voida pitää kovin keskeisenä kirkon hallinnon kannalta.[763] Periaatteen vaikutukset näkyvät kuitenkin käytännön ratkaisutoi-

---

[760] Laakso 1990 s. 252.

[761] Tähti 1995, s. 139.

[762] Ruotsissa puolueettomuusperiaate on RF 3 luvun 1 §:ssä kirjattu suoraan säännöksinä valtiosääntöön. Laakso 1990 s. 213. Oikeuskäytännöstä esim. KHO 1982 I 1: Kaupunginhallitus käytti väärin harkintavaltaansa – eräs sosiaalitarkkailijan viran hakija oli vaalin yhteydessä asetettu muita huonompaan asemaan otaksutun puoluepoliittisen kannan perusteella, saattanut vaikuttaa vaalin tulokseen.

[763] Esim. Enbuske-Kiikka-Korhonen-Laukkonen ym. (2000 s. 15) eivät ole nähneet seurakunnan hallinnon kannalta mainitsemisen arvoisena suhteellisuusperiaatetta. Periaatteen vaikutukset ovatkin näkyvämmät ylemmillä kirkon hallinnon tasoilla.Tähti (1995 s. 232) mainitsee Merikosken jo vuonna 1968 todenneen hallinto-oikeuden alalla erityisesti jouduttavan hallintopakkoa koskevissa esityksissä korostamaan sitä näkökantaa, että hallintotoimen *ankaruusaste* on sopeutettava toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi. Käytetyn pakon ankaruuden tulee olla kohtuullisessa ja järjellisessä suhteessa siihen, mitä hallintotoimella tavoitellaan. Käyttämästään Merikoski-sitaatista *Tähti olisi voinut johtaa myös hallinto-oikeudellisen "järkevyysperiaatteen" sisältymisen suhteellisuusperiaatteen sisälle.* Hallinto-oikeudellisten peri-

minnassa. Kirkon eri viranomaistahojen toiminnassa on nähtävissä harkintaa, jossa käytettävissä olevia keinoja on punnittu tavoitellun päämäärän arvoon nähden.[764] Toisaalta harkinta, joka näyttäisi suhteellisuusperiaatteen toteuttamiselta voi johtaa ristiriitaan jonkin muun hallinnollisen periaatteen toteuttamisen tai lain noudattamisen taikka oikean soveltamisen kanssa. Suhteellisuusperiaate sisältää myös ns. kohtuullisen vallankäytön vaatimuksen.[765] Kirkon hallintokäytännössä tämä vaatimus tulee ilman muuta tilanteen mukaisesti sovellettavaksi. Tuomiokapitulien valvontakäytännössä on jouduttu puuttumaan mm. kirkkoherrojen esimiehisyyden liialliseen korostamiseen.[766] Kirkon työn hengellisestä luonteesta näyttää myös seuraavan henkisen työsuojelun korostumisen tarvetta esimies-alaissuhteeseen.[767]

---

aatteiden syntymisprosessissa on kuitenkin kohtuullisuusperiaatteen vakiintuminen selvemmin havaittavissa kuin "järkevyysperiaatteen". Viimeksi mainittu "periaate" ei sisälly edes Tähden tutkimuksen liitteen 1 noin 300 periaatteen aakkoselliseen luetteloon. KHO-käytännöstä löytyy esimerkkejä periaatteen soveltamisesta: KHO 1978 II 95 (Uhkasakon alentaminen kohtuulliseksi ilman tämän vaatimista); KHO 1979 II 50 (Poliisi ampunut pakenijaa 40–50 m päästä reiteen tarkoittaen osua maahan).

[764] Pyrkimyksenä lienee nykyisin ollut ennemminkin suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvän "järkevyysperiaatteen" soveltaminen in casu. Vanhan sanonnan, "tarkoitus pyhittää keinot", on yleisesti katsottu viittaavan kirkollisen hallinnon suuntaan. Ignatius Loyolan perustaman jesuiittain munkkikunnan jesuiittamoraalin mukaan "ad maiorem Dei gloriam" oli luvallista "tehdä joitakin hallinnollisia oikaisuja" menettelytavoissa, jos vain itse päämäärä oli riittävän jalo. Korkean virkaaseman katsottiin takaavan päämäärien ylevyyttä. Hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin tällainen moraali kuitenkaan ei sovellu, vaan hyvän hallinnon lähtökohtana on yhdenvertaisuus ja objektiivisuus, ei mielivalta.

[765] Laakso 1990 s. 215. Esim. myös OKA:n päätös n:o 2086/6.9.1997 ja EOA:n kertomus 1983, jotka ilmentävät valvontaviranomaisen edellyttävän kohtuullista vallankäyttöä viranomaisilta.

[766] Ks. myös Aarnio 1986 s. 78–79.

[767] Lindbladin lisensiaattityössä *Sankareita ja syntipukkeja* (1997) on tutkittu seurakuntapastoreiden sekä diakonia- ja toimistotyöntekijöiden hyvinvointia ja heidän työssään kokemaa henkistä väkivaltaa. Suurimmassa osassa seurakuntien työyhteisöistä esiintyi kateutta, kuppikuntaisuutta, eriarvoisuutta ja avointa erimielisyyttä, tietojen panttaamista sekä ongelmien salaamista. Johto tuntui passiiviselta tai vaihtoehtoisesti diktatoriselta. Henkisen väkivallan alueella tutkimuksen mukaan huolestuttavaa oli sen yleisyys; sen muotoja olivat mm. työntekijöiden persoonallisten ominaisuuksien vähättely, henkinen eristäminen työyhteisöstä, työtehtävien muuttaminen ja mustamaalaus. Sinänsä tällaisten ilmiöiden esiintymistä on todettu muillakin työpaikoilla, eikä kirkon hallinto muodosta poikkeusta. Tämä oikeustieteellinen tutkimus ei kohdistu varsinaisesti työpaikkojen sosiologisiin tutkimuksiin, vaan kirkon oikeusnormeihin. Lindbladin tutkimustuloksella on kuitenkin merkitystä myös tämän tutkimuksen kannalta siinä, että tällaisten seikkojen esiintymistä seurakunnallisessa työssä voidaan pitää indiisinä kirkon hallinnon suljettuisuuden ilmapiirissä tapahtuneesta sekularisoitumisesta (tai vääristyneestä hengellisyydestä) tullen näkyviin kirkon hallinnon työyhteisöissä mm. perusoikeuksien ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden rikkomisina. Kirkkoyhteisössä on erityisenä vaarana kehittyä uskonnollisessa mielipideilmastossa ja sitä tukevan hallintorakenteen teologijohtoisuudessa työpaikkakiusaamisen muotoja, joita voidaan peitellä kirkon arvopohjaan vetoavan auktoriteettiaseman turvin. Tästä näkökulmasta tarkastellen kansankirkon dikotomiassa yleisten hallinto-oikeudellisten normien soveltaminen suoraan kirkon hallintoon toimittaisi maallisen regimentin tehtävää ja tukisi perusoikeuksien toteutumista kirkon hallinnon sisällä. Joulukuun 20 päivänä 2001 jätti mietintönsä Leo Suomaan puheenjohdolla toi-

Suhteellisuusperiaatteesta on erotettavissa myös individuaalista ja tapauskohtaista oikeudenmukaisuutta korostava kohtuusajattelu. Norjalaisessa hallinto-oikeudessa mielivallan (villkårlighet) käytön ohella päätöksen kumoamisen voi perustaa myös ilmeiseen kohtuuttomuuteen (urimelighet).[768] Suomalaisessa hallinto-oikeudessakin esim. hallintosopimuksen osalta voidaan joutua soveltamaan erityissäännöksiä, esim. oikeustoimilain 36 §:ää ja jätevesimaksulain 15 §:n 1 momentti, joten aivan tuntematon tämä periaate ei ole Suomessakaan.[769] Kirkkolainsäädännössä ei ole kohtuusperiaatteen noudattamiseen velvoittavaa normia, mutta selvää on, että rajatapauksissa yleisen säännön toteuttaminen ratkaisussa on voitu kokea kohtuuttomaksi. Hallinto-oikeuden periaatteiden rikkomista voi olla oikeussääntöjen soveltamisessa myös joustaminen, jos siitä seurauksena on perusteeton kohtuullistuttaminen.

Yhdenvertaisuusperiaate on saanut kirkkolainsäädännössä positiivisoikeudellisen sisällön ainakin kirkkojärjestyksen 6 luvun 22 §:ssä. Säännöksen mukaan tuomiokapitulin on kirkkoherran viran hakuajan jälkeen tutkittava hakijoiden kelpoisuus virkaan ja jos virkaa on hakenut ainakin kaksi pätevää hakijaa, on tehtävä vaaliehdotus. Pätevistä hakijoista vaalisijoille on asetettava kolme siinä järjestyksessä kuin heidät katsotaan taitaviksi ja kykeneviksi virkaan, ottaen huomioon viran erityiset tarpeet.[770] Kirkkojärjestyksen 6 luvun 24 §:ssä on todettu ne perusteet, joiden pohjalta tuomiokapituli arvioi vaaliehdokkaaksi kelpoisia hakijoita. Yhtenä kriteerinä vaaliehdokkaaksi kelpaamattomaksi toteamiseen on mainittu se, että hakijalta ilmeisesti puuttuvat viran hoitamiseen tarvittavat edellytykset. Säännöksen ei voida katsoa antavan valtuutusta diskvalifioida

---

minut *Työturvallisuuslakitoimikunta*. Sen työssä ovat tulleet esille myös kirkon hallinnossa tärkeät asiat: *henkinen työsuojelu ja työpaikkakiusaaminen.*

[768] Laakso 1990 s. 218. Myös suomalaisessa KHO-käytännössä on kohtuusperiaate tullut noudatettavaksi: esim. KHO 19.12.1984 T 5981 ja KHO 1980 II 26. Myös kirkollisen KHO-ratkaisun 7.11.1979 (Hautainhoitorahaston tuotto ei riittänyt ainaishoitosopimuksen edellyttämään haudanhoitoon, jolloin haudan hoitotapaa voitiin yksinkertaistaa) voitaisiin katsoa ilmentävän myös kohtuusperiaatetta, tosin tässä tapauksessa enemmän seurakunnan kuin hakijan kannalta. Samoin KHO 17.8.1984/3409. Tutkimuksen tekijän saaman tiedon mukaan myös haudan hoidon kokonaan katkaisemisen oikeutusta koskevaa päätöstä koskeva valitus on vireillä, jolloin on mahdollista, että asiaan saadaan siltäkin osin ennakkopäätös.

[769] Tähti (1995 mm. s. 238) tarkastelee Merikosken kohtuudesta esittämiä näkökantoja. Merikosken mukaan oikeuteemme ei voinut sisällyttää sellaista oppia, jonka mukaan hallintopäätöksiä olisi voitu kumota ilmeisen kohtuuttomuuden vuoksi. Oikeuskirjallisuus nimenomaan loi myöhemmin kohtuusperiaatteeksi katsottavan periaatteen. Hallintosopimuksista ja kohtuullisuudesta ks. Mäenpää 1989 s. 207–217.

[770] Tarkoitus on, että ehdokkaiden arviointi on objektiivista. Kirkkolainsäädäntö ei tunne ns. vähennettyä ansioharkintaa, jossa mielivaltaisesti hakijan ansioita vähennetään, jottei hän saavuttaisi vaalisijaa. Tällaisessa tapauksessa oikeussuojan saamista vaikeuttaa oikaisuvaatimuksen käsittely lähes entisessä kokoonpanossa sekä se, että valitus KHO:ssa voidaan perustaa vain laillisuusperusteisiin KL 24:6,2 mukaan.

hakijoita esim. kirkkopoliittisista syistä.[771] Tällainen menettely olisi ainakin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.[772] Itse viranomaistoimintaa ajatellen yhdenvertaisuusperiaatteen on katsottava sisältävän kaksi elementtiä: vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta ja johdonmukaisesta viranomaistoiminnasta.[773] Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvaksi – objektiviteettiperiaatetta unohtamatta – myös tasapuolisuus viranomaisten kokoonpanojärjestelyissä.

Hallintoviranomainen on sidottu tehtäväänsä ja tarkoitukseensa.[774] Viranomaisen ryhtyminen toteuttamaan tehtävälleen vieraita tarkoitusperiä merkitsee selkeästi harkintavallan väärinkäyttöä. Professori Veli Merikoski toi 1950-luvulla Suomen hallinto-oikeuteen *tarkoitussidonnaisuuden periaatteen* Ranskan Conseil d'Etat'n ja KHO-käytännöstä. Harkintavallan väärinkäyttö voi ilmetä monin eri tavoin. Se voi olla peiteltyäkin, ts. formuloitu näyttämään sinänsä oikealta toimenpiteeltä, jonka tosiasiallisena tarkoituksena ovat kuitenkin aivan muut päämäärät kuin päätösperusteluissa on ilmaistu, jos niitä on ollenkaan esitetty. Viranomaisen velvollisuuksiensa vastainen toiminta tai velvollisuuksien, esim. valvontavelvollisuuden laiminlyönti, voi olla ilmentymä mielivallasta hallinnossa eli harkintavallan väärinkäyttöä. Sovellettuna yksittäiseen, yleensä johtavassa asemassa olevaan, viranhaltijaan tämänkaltaista toimintaa on nimitet-

---

[771] Dahlgren-Kortteinen-Lång-Pentikäinen ym toim.(1996 s. 8) mukainen syrjinnän määrittely: "*Syrjinnän työmääritelmänä* voitaisiin edellä sanotun perustella esittää: Syrjintä on ihmisten välisiin eroihin perustuvaa ei-hyväksyttävää erottelua." Määritelmän mukaan ei oikeus selviä esim. voidaanko ihmisten välisenä erona pitää myös näkemysten välisiä eroja. Ainakin niitä olisi pidettävä syrjintänä, jos erottelu ei olisi ei-hyväksyttävää.

[772] Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista saattaa olla myös menettely, jos yksi tuomiokapituli on todennut ansioituneen teol.lisensiaatin vaaliehdokkaaksi kirkkoherran virkaan kelpaamattomaksi ("koska häneltä puuttuvat ilmeisesti kirkkoherran viran hoitamiseen tarvittavat edellytykset") ja kuitenkin toinen tuomiokapituli on saman hakijan katsonut kelpoiseksi hakemaan kirkkoherran virkaa siinä hiippakunnassa. Jos kysymys on kirkkoherran virkaan hakemisen kelpoisuudesta yleensä, ei eri viranomaisten käsitys voine siltä osin paljon poiketa. Kirkkoherran tehtävä ei yleensä eri hiippakuntienkaan seurakunnissa voi poiketa niin olennaisesti toisistaan, että objektiviteettiperiaatteen mukaisesti toimien voitaisiin henkilön katsoa kykenevän hoitamaan vain toista kirkkoherran virkaa. Yhdenvertaisuusperiaatteen on katsottava merkitsevän myös sitä, että saman hallinnonalan viranomaisten ratkaisut ovat yhdenvertaisia. Uotila-Laakso-Pohjolainen-Vuorinen (1989 s. 48) toteavat, että yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän myös eri viranomaisten keskenään samankaltaisissa asioissa soveltavan lakia samalla tavoin. Ks. myös Laakso 1990 s. 212. Mäenpään (1991 s.159) mukaan "syrjintä tai suosinta esimerkiksi syntyperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan *taikka muun vastaavan syyn vuoksi on kiellettyä*". (kurs. tässä). On tietenkin periaatteessa mahdollista, että kaksi viranomaista toimivat yhdenmukaisesti, mutta molemmat väärin. Tällöin ei välttämättä rikota yhdenvertaisuusperiaatetta, mutta saatetaan silti toimia vastoin jotakin muuta oikeusnormia.

[773] Ryynänen 1991 s. 13. Uotila-Laakso-Pohjolainen T.-Vuorinen (1989 s. 51) toteavat, että tarkoitussidonnaisuuden periaatteella on myös yhteys viranomaisten erikoistumiseen. Vaikka kyse on ensi sijassa oikeussuojaperiaatteesta, se toimii myös toimintaperiaatteena hallinnon monimuotoisuudessa/erikoistumisessa.

[774] Laakso 1990 s. 235.

ty virka-aseman väärinkäyttämiseksi. Kirkollisetkin viranomaiset voivat syyllistyä harkintavallan väärinkäyttöön ja rikkoa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, jos harkintavaltaa käytetään väärien päämäärien toteuttamiseksi. Tämä voi johtua epäasiallisista päätöspremisseistä. Myös menettelymuodon väärinkäyttö (détournement de procédure) voi olla harkintavallan väärinkäyttöä, jos viranomainen valitsee sellaisen menettelytavan, jolla se pyrkii välttelemään lainmukaista käsittelytapaa tai velvollisuuksiaan. Laakso mainitsee menettelymuodon väärinkäyttönä esim. viivyttelyn tai normaalimenettelyn sijasta vieraiden muotojen käyttämisen pyrkimyksenä määrätarkoitukseen.[775]

Viranomaiselle säädettyjen tehtävien laiminlyöntikin voisi toteuttaa harkintavallan väärinkäyttämisen tunnusmerkistön. Tällaista väärinkäyttöä voisi olla esimerkiksi, jos kirkollinen viranomainen jostakin syystä haluaisi olla ryhtymättä sen tehtäväksi kuuluvaan valvontavelvollisuuden toteuttamiseen. Näin voisi tapahtua esim. viranomaisen valitessa asian hoitamiseksi (tai paremminkin hoitamattomuudeksi) menettelytavan, jonka avulla se pääsisi toivomaansa tulokseen eli jättämään velvollisuutensa hoitamatta saaden esim. asian näyttämään siltä kuin ei tarvitsisi tehdä mitään tai asia olisi ns. hoidettu. Näin tietenkin edellyttäen, että viranomaisen velvollisuutena olisi kirkon omien perusteiden pohjalta tehdä lain edellyttämät toimenpiteet.[776] Hallintolainkäytössä, jos valitustie on käytettävissä, edellä mainitunlaisiin seikkoihin voidaan puuttua menettelyvirheinä. Hallintokantelutyyppisissä tilanteissa, kun valitusmahdollisuutta ei ole, viranomaiset voivat periaatteessa käyttää harkintavaltaansa väärin ilman seuraamuksia. Tällöin kuitenkin periaatteessa oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies voivat puuttua myös kirkollisen valvontaviranomaisen virheelliseen

---

[775] Ibid. s. 249.

[776] Konstari (1979 s. 34) käsitellessään Makkosen ja Holopaisen käsityksiä harkintavallan väärinkäytöstä katsoo ainakin Holopaisen pitävän selvänä, että harkintavallan väärinkäytöstä aiheutuu päätöksen Suomen oikeusjärjestyksen vastaisuus. Myös Korkeimman hallinto-oikeuden eräistä ratkaisuista on löydettävissä perusteita näkemykselle, että (jo) tarkoitussidonnaisuuden periaate riittää päätöksen lainvastaisuudeksi (esim. KHO 1982 I 1: jossa KHO piti LO:n päätöksen voimassa, jossa KunL 139 §:n nojalla kph:n päätös oli kumottu ja asia palautettu uudelleen käsiteltäväksi, kun sosiaalitarkkailijan viran täytössä "ainakin osa N:n valitsemista kannattaneista kph:n jäsenistä oli asettanut S:n vaalissa N:ää huonompaan asemaan S:n otaksutun puoluepoliittisen kannan perusteella, millä seikalla oli saattanut olla vaikutusta vaalin lopputulokseen". Laakson (1990 s. 246) mukaan KHO:n terminologia tarkoittaen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomista on vaihdellut: KHO on käyttänyt ilmaisuja toimivallan ylitys (esim. KHO 1984 II 23 ja KHO 1986 II 29) tai harkintavallan ylitys (esim. KHO 1978 II 65, KHO 1979 I 3, KHO 1980 II 42) ja kun kysymys on ollut toimivallan tai harkintavallan ylityksestä, päätös on kumottu myös asiallisesti lainvastaisena (esim. KHO 1980 II 22). *Yksittäisen virkamiehen käyttäessä väärin asemaansa* ja niin muodoin käyttäessään itse asiassa myös harkintavaltaansa väärin *tarkoituksenaan hankkia itselleen perusteetonta tai kohtuutonta etua*, on tätä kutsuttu harkintavallan väärinkäyttämisen sijasta *virka-aseman väärinkäyttämiseksi. Myös t*ällä periaatteen virkamiesoikeudellisella sovellutuksella on merkitystä kirkon hallinnon kannalta.

menettelyyn. Konstari on todennut eron tekemisen motiivin ja tarkoitusperän välillä vaikeaksi, koska "nämä kaksi tekijää ovat kietoutuneet toisiinsa niin, että välistä on erinomaisen vaikeata saada selkoa, mikä kulloinkin on teon motiivina ja kulloinkin taas tarkoitusperänä".[777] Kirkon hallinnossa pätee tämä sama lainalaisuus; päätösperusteluista ei ole suoraan luettavissa harkintavallan käyttämistä edistämään muita tarkoitusperiä kuin niitä, jotka kuuluvat viranomaiselle ja jotka sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tai muun säädöksen tavoitteisiin.[778] Tähti kytkee harkintavallan väärinkäyttämistä koskevaan peruskysymykseen myös kohtuuden, kun hän katsoo, että "peruskysymys on, mistä oikeudellisesta syystä harkintavallan käyttäminen väärään tarkoitukseen tai kohtuudesta poikkeamiseen katsotaan juridisesti merkitykselliseksi".[779]

Muiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden toteutuminen kirkon hallinnossa

Julkisyhteisöissä, siis kirkon hallinnossakin, *julkisuusperiaatteen* sisältönä voidaan pitää sitä, että "jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisen muusta toiminnasta".[780] Vuoden 1995 kuntalakiin sisältyy säännökset kunnan asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Näiden keinojen edellytyksenä on tiedon saanti ja tämän vuoksi myös tiedottamisvelvollisuuden sisältöä on täsmennetty.[781] Kirkon hallinnossa

---

[777] Konstari 1979 s. 110.

[778] Enbuske-Kiikka-Korhonen-Laukkonen ym (2000 s.17) ovat erikseen seurakuntahallinnon kannalta korostaneet sitä, ettei viran lakkauttamista voida pitää luvallisena virkasäännön edellyttämien irtisanomisperusteiden saamiseksi epämiellyttävän viranhaltijan irtisanomiseksi. Vaikkeivät kirjoittajat ole tätä maininneet, KHO-käytännöstä voidaan tästä selkeänä kirkollishallinnollisena esimerkkinä mainita N:n seurakunnan talousjohtajan viran lakkauttamispäätöksen kumoaminen (KHO 1986 II 226). Seurakunnan kirkkovaltuusto päätti lakkauttaa talousjohtajan viran sekä perustaa uuden hallintojohtajan viran sellaisin kelpoisuusehdoin, ettei lakkautetun viran haltija ollut uuteen virkaan pätevä. KHO katsoi kirkkovaltuuston käyttäneen harkintavaltaansa väärin. Sen sijaan V:n seurakuntayhtymän yhteinen kirkkovaltuusto ei päättänyt lakkauttaa seurakuntayhtymän lakimiehen virkaa, vaan irtisanoi pitkäaikaisen viranhaltijansa. KHO piti voimassa tuomiokapitulin päätöksen yhteisen kirkkovaltuuston irtisanomispäätöksen kumoamisesta (1655/1/97).

[779] Tähti 1995 s. 237.

[780] Mäenpää 2000 s. 1. Vaikka julkisuusperiaatekin tulee sovellettavaksi "julkisyhteisöjen toiminnassa", on yleisesti tiedon saaminen siitä, että myös kirkon hallinto kuuluu julkisyhteisöhallintoon, osoittautunut hankalaksi oikeuskirjallisuudessa julkishallinnon käsittelyn vaietessa usein kirkollishallinnon sektorista. Esimerkkinä tästä käynee mm. siteerattu julkisuusperiaatetta koskeva julkaisu, jossa julkisyhteisöhallinnossa vähäisemmälle maininnalle on jäänyt kirkon hallinto, tosin tässä tapauksessa siitä luonnollisesta syystä, että lain 4 §:ssä on määritelty siinä laissa tarkoitetut viranomaiset. Kirkon hallinnon osalta viitataan julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa evankelis-luterilaista kirkkoa koskeviin *eri säännöksiin*.

[781] Hannus-Hallberg 1995 s. 43. KunL 50 ja 64 §. Ks. myös Wallin-Konstari 2000 mm. s. 100–102 julkisuuslain tulkintaa ohjaavasta sääntelystä, s. 120–135 salassapitovelvoitteista, s. 164–178 yksityisyyden suojasta ja s. 181–195 ehdottoman tiedonsaantioikeuden alkamisesta. Kirjoittajat to-

otettiin kirkkojärjestykseen vuonna 1993 säännös seurakunnan jäsenten oikeudesta tehdä aloitteita seurakunnan ja seurakuntayhtymän toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa. Kirkon hallinnossa on muutoinkin ollut julkiselle hallinnolle ominainen pyrkimys avoimuuteen ja julkiseen asioiden käsittelyyn. Hallintoelinten kokouksista kirkkovaltuustojen kokoukset ovat julkisia, ellei kirkkovaltuusto jonkin asian osalta toisin päätä. Pyrkimyksenä tietojen antamisessa seurakunnan jäsenille on kirkkojärjestyksen 7 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan se, että suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista annetaan sopivin tavoin riittävät tiedot asioista[782], jotka kirkkolain 25 luvun 8 §:n ja kirkkojärjestyksen 23 luvun 4 §:n säännösten mukaan ovat sellaisia, ettei niitä ole pidettävä salassa.[783] Kirkko julkisyhteisönä, jossa hengellisen elämän tulisi olla kirkon järjestysmuodon mukaisesti kaiken toiminnan keskipisteenä, voi olla erityisen altis käytännössä laiminlyömään avoimuuden ja julkisuuden periaatteiden noudattamista. Niiden tilalle asettuvat herkästi "sisäänlämpiävyyden ja salamyhkäisyyden epähallinnolliset periaatteet". Kirkon hallinnon tehtävänä on "paitsi tukea seurakunnan perustehtävän toteutumista, antaa toiminnalle järjestäytynyt muoto sekä taata seurakunnan jäsenille oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu".[784]

Laakson mukaan suomalaisessa hallinto-oikeudessa näyttää olevan muotoutumassa *vilpittömän mielen* (bona fides) *suojan* ja individuaalisen *kohtuusperiaatteen* muodossa yleisempikin *luottamuksensuojaperiaate*.[785] Käytännössä tämä suoja on ilmennyt kieltona, ettei viranomainen voi yksipuolisesti muuttaa virheellistä edun suovaa päätöstään asianosaiselle huonompaan suuntaan.[786] Kir-

---

teavat myös s. 62 asiakirjajulkisuuslain yleisen asiakirjan käsitteen tilalle tulleen käsitteen "viranomaisen asiakirja". He pitävät käsitetäsmennystä perusteltuna, koska käsite "*yleinen* asiakirja" aiheutti käsitteenä sekaannusta asiakirjan "*julkisuuteen*".

[782] Forsberg (1983 s. 84) lukee käsittelyn julkisuuteen vielä kirkon kirjojen yleisen julkisuuden (sen, että jokaisella on oikeus halutessaan saada tarkistaa itsestään, puolisostaan, alaikäisistä lapsistaan sekä kihlakumppanistaan kirkon kirjoihin merkityt tiedot).

[783] Kirkon hallinnossa mainitsemisen arvoinen osallistumismahdollisuus on myös rovastikunta- ja hiippakuntakokouksien aloiteoikeus mm. kirkkolain muuttamiseksi. (KJ 19:20).

[784] Ks. Enbuske-Kiikka-Korhonen-Laukkonen ym. 2000 s.12. Tähän olisi vielä lisättävä se, että avoimuus ja julkisuus takaavat myös parhaiten sen, että myös kirkon hallinnon eri tasoilla toimiva henkilöstö saa oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun.

[785] Laakso 1990 s. 230.

[786] Ks. myös Schwarze-Laakso-Kuuttiniemi 1999 s. 235. Tekijöiden mukaan Euroopan unionin oikeudessa on muotoutumassa laaja hallinto-oikeudellisten periaatteiden normisto. Yhteisön hallinto-oikeus on tietyssä mielessä jopa rinnastettavissa unionin jäsenvaltioiden hallinto-oikeudellisiin järjestelmiin, koska tekijöiden mielestä unionin oikeudessa omaksutut periaatteet (hallinnon lakisidonnaisuus, yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu, suhteellisuus, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja, puolustautumisen oikeudet sekä myös asianmukaisen hallinnollisen menettelyn takeet) sen osoittavat. Mäenpää (1996 s. 203–203) toteaa, ettei luottamuksensuojan tavoitteena eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa ole muodostaa saavutettuja oikeuksia eikä myöskään jäädyttää kerran päätettyä normisääntelyä tai hallintopäätöstä täysin muuttumattomaksi.

kon hallinnossa periaate on saanut säännöstasolla merkitystä, esim. vuoden 1993 kirkkolain 26 luvun 4 §:n viranhaltijoiden asemaa siirtymävaiheessa turvaavissa säännöksissä voidaan havaita periaatteen vaikutusta.[787] Myös kollektiivisopimusjärjestelmän voidaan käytännön työmarkkinaratkaisuissaan katsoa rakentuvan tämän periaatteen (ns. saavutetut edut) varaan. Luottamuksensuojaperiaatteen ilmentymänä voitaneen pitää myös vuoden 1993 kirkkolain 26 luvun 7 §:n 2 momenttia. Sen mukaan hautoihin, jotka on luovutettu määräajaksi ennen vuoden 1993 kirkkolain voimaantuloa, sovelletaan vuoden 1993 kirkkolakia ja sen nojalla annettuja määräyksiä siltä osin kuin ne eivät rajoita hautaoikeuden haltijalla kumotun kirkkolain mukaan olleita oikeuksia. Samaten luottamuksensuojaperiaatteen vaikutusta voidaan nähdä mm. voimassa olevan kirkkolain 26 luvun 6 §:n eräitä eläkeoikeuksia (lain voimaan tullessa säilyvät eräiden diakonissalaitoksen palveluksessa olleiden eläke ja perhe-eläkettä koskevat oikeudet) ja eräiden viranhaltijoiden (piispan, kirkkoneuvoksen sekä papin- ja kanttorinviran haltijan) vuoden 1964 kirkkolain mukaisissa eroamisikää (lain voimaan tullessa virassa olleille viranhaltijoille) koskevissa säännöksissä. Käytännön hallintopäätöksiä tehtäessä joissakin tilanteissa etuja myönnettäessä saattaa myös olla merkitystä sillä, onko edun saaja ollut bona fides.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa käsittelevässä säännöksessä on *hyvän hallinnon periaate* otettu valtiosääntöön. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Jo hallintomenettelylain valmistelussa lain tärkeiksi tavoitteiksi asetettiin kansalaisten oikeussuojan tehostaminen, menettelyn nopeus ja halpuus sekä myös menettelyn yhdenmukaisuus asioiden käsittelyssä.[788]

Vaikka kirkkolaissa ei olekaan asiasta nimenomaista säännöstä, on selvää, että myös kirkon hallintoviranomaisten on käsiteltävä niille toimitetut asiat asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Viranomainen ei esim. voi lähteä siitä, että asian käsittelyä voidaan viivyttää, ellei siihen ole selkeätä, objektiivista perustetta.[789] Kirkon hallinnon ruohonjuuritasolla, seurakunnissa, voidaan pal-

---

[787] Mm. ennen kirkkolain 1054/93 voimaantuloa virkaansa nimitetyn tai valitun piispan, kirkkoneuvoksen sekä papin- ja kanttorinviran eroamisikään sovelletaan vuoden 1964 KL:n säännöksiä. Luottamuksensuojan periaatteen voidaan katsoa ulottuneen myös KL 26 luvun 6 §:n säännökseen, kun siinä on turvattu diakonissalaitoksen johtajattarena tai diakonissalaitoksessa päätoimisesti opetustehtävää hoitavana diakonissana toimineen tai 1.1.1994 toimivan henkilön eläkettä ja perhe-eläkettä koskevat oikeudet, jotka olivat voimassa 1.1.1994. Samoin *tarkoituksena ainakin oli, etteivät tuomiokapitulien palveluksessa olleet henkilöt menettäisi palkkaus- ja eläke-etujaan* tuomiokapitulien siirtyessä valtiolta kokonaan kirkon keskusrahaston kustannettaviksi 1.1.1997 lukien.

[788] Hallituksen esitys 88/1981 hallintomenettelylaiksi s. 3.

[789] Ryynäsen (1991 s. 10) mukaan hallinto-oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä kehitelty oppi harkintavallan rajoitusperiaatteista "kuvastaa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa vakiintunutta käsitystä siitä, millaista hyvä hallinto on".

veluperiaatetta pitää kirkon arvotavoitteidenkin kannalta hallintoon keskeisesti kuuluvana, mutta sen voidaan myös katsoa sisältyvän hyvän hallinnon periaatteeseen.[790]

4.4 KIRKKOLAINSÄÄDÄNNÖLLISET JÄRJESTELYT RUOTSIN KIRKOSSA SEKÄ ERÄISSÄ MUISSA EVANKELIS-LUTERILAISISSA KIRKOISSA

4.4.1 Vertailu Ruotsin kirkkoon

Ruotsin kirkon tiukemmat sidokset valtioon

Schaumanilaisen kirkkolakiehdotuksen laatimisen aikoihin Euroopassa oli vallalla monenlaisia yhteiskunnallisia ja kirkko-oikeudellisia näkemyksiä. Tämän vuoksi tutkimuksessa on syytä lyhyesti myös tarkastella, mihin suuntaan muualla edettiin. Tällöin on mahdollista paremmin ymmärtää vuonna 1869 luodun kirkkolakijärjestelmän syntyhistoriaan vaikuttaneiden syiden lisäksi myös muiden pohjoismaisten kirkkojen yhteisen luterilaisen lähtökohdan jälkeen tehtyjä erilaisia ratkaisuja.

Tutkimuksessa arvioitaessa erityisen kirkkolakijärjestelmän ja puitelain käyttökelpoisuutta kirkkoon soveltuvana oikeudellisena normina ei muiden oikeusvertailun piiriin kuuluvien kirkkojen lainsäädännöllisistä ratkaisuista ole tutkimusongelman selvittämiselle yhtä merkittävää käyttöä kuin Ruotsin kirkon uuden aseman järjestämisen tarkastelulla. Schauman oli muista pohjoismaisista kirkkolakivalmisteluista melko vähän kiinnostunut ja saksalaisenkin kirkko-oikeuden suuntauksia hän seurasi vain valikoidusti. Tästä ja Saksan kirkollisten olojen moninaisuudesta johtuu, ettei oikeusvertailusta Saksan kirkkojen osalta ole saatavissa kovinkaan suurta hyötyä suomalaisen järjestelmän mahdollisen paremmuuden arvioimiseen.[791]

---

[790] Kirkon hallintoa koskevaa normistoa analysoitaessa voitaisiin löytää joitakin muitakin *kirkon hallintoon kuuluvia erityisiä periaatteita.* Tällaisia voisivat olla mm. haudan hoidon laiminlyömisestä KL 17: 3 §:stä löytyvä *hautausmaiden ja hautojen hyvän hoitamisen periaate, kirkon hallintoelinten pappis- ja maallikkokiintiöiden turvaamisen periaate* (esim. KL 20:1 §:n1 momentin 3 kohta, KJ 19:12), kurinpitomenettelyn *ei kahta rangaistusta samasta teosta- periaate* (KL 23:1,3), papin tai ylipäätänsä kirkkoon *sopivan tai sopimattoman käyttäytymisen periaate* (vuoden 1964 KL 108 §:n mukaan oli virkarikostunnusmerkistönä vielä papille sopimaton käyttäytyminen) tai eräänä palveluperiaatteen sovellutuksena *oman seurakunnan jäsenen kirkollisilla toimituksilla palvelemisen periaate omassa ja vieraassa seurakunnassa* sekä vastaavasti *toisen seurakunnan jäsenen kirkollisella toimituksella omassa ja vieraassa seurakunnassa palvelemisen periaate.*

[791] Mm. Kansanho 1976 s. 34–35, s. 45, Murtorinne 1986 s. 63–198, Pirinen 1985 s. 251–252 ja Träskman 1992. Jaksossa 4.2 on tarkasteltu lähteitä, joista Schauman on saanut vaikutteita kirkko-

Pohjoismaisten kirkkojen, etenkin Ruotsin ja Suomen kirkkojen, lainsäädännölliset järjestelyt johtuvat yhteisistä "karoliinisista lainsäädäntöjuurista" tai oikeammin uskontopakon ja tunnustuksellisen luterilaisen valtion lähtökohdista. Suomen evankelis-luterilainen kirkko syntyi Ruotsin kirkossa ja tämä merkitsee historiallista kytkentää molempien kirkkojen yhteisissä vaiheissa. Valtiollisen eron jälkeen olivat kuitenkin olemassa entiset yhteiset kokemukset kirkon ja valtion välisten suhteiden järjestelyistä. Jonkin aikaa pyrittiin myös Suomen autonomian aikana luomaan yhtenäistä jatkoa kirkkolainsäädännölle yhdessä molemmissa maissa, mutta pian osoittautui kuitenkin hankalaksi kirkkolainsäädäntöjen yhteinen valmistelu mm. valtiollisen eron tuomista poliittisista syistä johtuen. Erityisen mielenkiinnon oikeusvertailussa nimenomaan Ruotsiin aiheuttaa se, että osin vielä Suomen valtiollisen autonomian aikanakin olivat lainsäädännöt kirkkolainsäädännön osalta suurelta osin samat. Tämän jakson jälkeisen runsaan vuosisadan jatkunut historiallinen kehitys osoittaa siten havainnollisesti, mihin suuntaan kirkon tehtävän toteuttamisedellytysten kannalta tärkeissä kirkko-valtio -järjestelyissä ja siitä seuranneessa kirkkolainsäädännössä kummassakin maassa edettiin. Asiaa havainnollistamaan on laadittu tutkimuksen liitteeksi näitä kahta kirkkoa koskevien lainsäädäntöjen vertailutaulukko.[792] Yhteiset lähtökohdat Ruotsin kirkon kanssa antavat erityisesti aihetta myös tarkastella erikseen Ruotsissa omaksutun järjestelmän kehitystä ja nykyistä sisältöä. Ruotsin ja Suomen kirkot ovat erityyppisissä lainsäädännöllisissä ratkaisussaan lähteneet yhteisestä historiallisesta perustasta. Suomen autonomian aikana, kun meillä luotiin kirkkolakijärjestelmä, Ruotsin kirkkokin sai samoihin aikoihin kirkolliskokousjärjestelmän jonkinlaisine veto-oikeuksineen.

Ruotsissa kirkon ja valtion välisiin suhteisiin liittyi runsaasti ongelmia ja uuden kirkkolain säätäminen viivästyi huomattavasti. Vuosisatojen ajan jouduttiin käytännön kirkollishallinnossa selviytymään vanhalla karoliinisella kirkkolailla täydennyttynä lukuisilla erityissäännöksillä.[793] Ruotsin vuoden 1992 kirkkolaki (1992:300) käsitti useimmat voimassa olevat määräykset ja tämän lain säännöksissä Ruotsin kirkolle annettiin uskontokuntaidentiteetti. Kun valtio on määrännyt kirkon organisaatiosta ja toiminnasta sekä säännellyt selkeästi enemmän kuin valtio suomalaisessa kirkon aseman järjestelyssä, herätti uudistus myös toiveita siitä, että Ruotsin kirkon uskonyhteisöprofiili uudistuksen myötä

---

lakiehdotukseensa. Ruotsissa tehdyt kirkkolakivalmistelut vaikuttivat enemmän Nordströmiin. Ruotsissa oli asetettu v. 1824 kirkkolakikomitea, mutta uudistustyö siellä oli lähinnä kirkkolainsäädännön kodifioimista muiden toimenpiteiden siirtyessä tuonnemmaksi.

[792] Tutkimuksen liite 6.

[793] Näiden selostuksen osalta Pirinen (1985 s. 47) mainitsee Suomessa 1813 ilmestyneen Vilhelm Faxen kokoomateoksen Samling af författningar och stadgar, hwilka ändra eller förklara kyrkolagen af år 1686 och ännu äro till efterlefnad gällande.

paranisi.[794] Vuoden 1992 kirkkolaki tuli joka tapauksessa korvaamaan vuoden 1686 kirkkolain. Siitä tuli kuitenkin kirkon ja valtion välisiä suhteita koskeva välivaiheen laki.[795] Ruotsin kirkolliskokouksella oli vuodesta 1866 ollut runsaan vuosisadan ajan tärkeäksi katsottava myötävaikutusoikeus kirkkolakia säädettäessä. Tässä vaiheessa myös Ruotsissa toimittiin yhdensuuntaisesti niin kuin Suomessakin autonomian aikana kirkon itsenäisen aseman vahvistamiseksi suhteessa valtioon. Ruotsissa ei kuitenkaan päädytty suomalaista järjestelyä vastaavaan kirkkolakijärjestelmään, mutta kylläkin kirkolliskokouksen jonkinlaiseen veto-oikeuteen kirkkolakia säädettäessä. Tämä lainsäädännöllinen järjestely ei kuitenkaan historian vaiheissa osoittautunut kestäväksi, vaan veto-oikeus lakkasi vuoden 1983 alusta voimaan tulleessa kirkolliskokousuudistuksessa. Tällöin hallitusmuodon periaate valtion (yksinomaisesta) lainsäädäntöoikeudesta ulotettiin myös kirkkolakiin. Ruotsissa pyrittiin vuoden 1983 reformissa rajoittamaan valtiopäivien tarvetta kirkkolain säätämiseen sellaisiin asioihin, jotka hallitusmuodon mukaan vaativat lakitason sääntelyä, tai muuten valtion vahvassa intressissä oleviin asioihin. Näin ollen perustavat säännökset Ruotsin kirkosta uskontokuntana ja kirkolliskokouksesta, jolle delegoinnilla annettiin valtaa määräysten antamiseen, tulivat 1.1.1983 voimaan tulleisiin hallitusmuodon siirtymäsäännöksiin.[796]

Sekä Ruotsissa että Suomessa on pyritty saamaan kirkolle enemmän itsenäisyyttä valtioon nähden. Käytännön toteutukset vain ovat eronneet selkeästi toisistaan. Ruotsissa kirkolliskokouksen saamaa veto-oikeusjärjestelmää kirkkolain säätämisessä alettiin Ruotsissa 1980-luvulla asteittain purkamaan ja lopputulokseksi tuli tavanomaiseen kirkkolainsäädännölliseen säädösmuutossykliin verrattuna nopeasti, jo vuosituhannen vaihtuessa, jopa Ruotsin kirkon julkisoikeudellista asemaa muuttanut puitelakijärjestelmä. Vähitellen Ruotsissa oli siten asenne valtion puolelta kirkollisen laisäädännön säätämisen suhteen muuttunut sellaiseksi, ettei kirkon osallistumista kaikilta osin edes kirkollisen lain säätämiseen pidetty suotavana. Jo ennen vuoden 1992 kirkkolain säätämistä oli toteutettu vuoden 1983 alusta kirkolliskokousreformi, jossa kirkon myötävaikutusoike-

---

[794] Mm. Göransson (1993 s. 42–43) on kertonut seurakuntahallinnon ja kuntahallinnon kiinteästi yhteisistä historiallisista vaiheista 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa sekä kirkkolain säätämisestä.
[795] Numminen (1991 s. 137) mainitsee Ruotsin vuoden 1686 kirkkolaista käytetyn nimitystä "rauniolaki". Numminen kiinnittää myös huomiota siihen tärkeään muutokseen, mikä tapahtui vuonna 1983 hallitusmuodon muutoksessa, kun pääsäännöksi Ruotsin valtiopäiville tuli oikeus yksinään ilman kirkolliskokouksen myötävaikutusta säätää kirkkoa koskevaa lainsäädäntöä. Kirkon myötävaikutusmahdollisuus jäi vain niihin lainsäädäntöasioihin, jotka koskivat *jäsenyyttä kirkossa* sekä oikeutta lausua *mielipiteensä* eräissä lainsäädäntöasioissa. Sen sijaan valtiopäiviltä siirtyi osa lainsäädäntövallasta *sisäisissä kirkollisissa asioissa.* (Suomessa nämä asiat tulivat kirkolliskokouksen yksin päätettäviksi vuoden 1869 kirkkolain mukaan).
[796] Göranson 1983 s. 65.

utta oli rajoitettu.[797] Vuoden 1992 kirkkolain keskeisin merkitys oli ennen muuta siinä, että se oli vielä nimenomaan kirkkolaki. Sillä oli myös tulevan kirkkojärjestyksen perusteita luova tehtävä. Kirkkojärjestys muodostui lopulta kirkkoa koskevan puitelain[798] tullessa voimaan 1.1.2000, huolimatta sen lainsäädännöllisen kosketuspinnan ohuudesta lakiin, olennaiseksi osaksi uutta kirkon ja valtion välisten suhteiden lainsäädännöllistä järjestelyä.[799] Kun uusi sisällöltään niukka puitelaki kirkosta ja uskontokuntia koskeva lainsäädäntö tulivat voimaan, kumottiin samalla laajempi vuoden 1992 kirkkolaki. Sen sisältämien aineellisten säännösten sisältö on faktisesti pyritty siirtämään uuteen kirkkojärjestykseen. Tämä vastaa reformin valmisteluun liittyviä periaatteita.

Ruotsin kirkon profiloituminen sosiologisena yhteisönä

Vaikka luterilaisen kirkon asema kansan enemmistön kirkkona Ruotsissa oli ollut vuosisatoja vakaa, ei sen toiminnan järjestäminen kuitenkaan ollut selkeästi

---

[797] Tästä mm. Göranssonin (1993 s. 44–45) mukaan vuoden 1982 kirkolliskokousreformi toi kirkolliskokoukselle uuden kokoonpanon, uuden (3 vuoden) toimikauden ja vuosittaiset kokoontumiset. Kirkon aseman kannalta vaikuttava muutos tapahtui kuitenkin siinä, että kirkkolain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen tulivat (vain) valtiopäiväasioiksi. *Vain kirkon jäsenyyttä koskevissa asioissa vaadittiin tämän jälkeen uuden kirkolliskokouksen suostumus. Lausunnonanto-oikeus kirkolliskokouksella kuitenkin* oli uudenkin järjestelyn mukaan kirkon kannalta *periaatteellisimmissa kysymyksissä.* Göransson toteaa senkin, että (tässä vaiheessa vielä) valtiopäivät *saattoivat delegoida kirkolliskokoukselle valtaa itse antaa määräyksiä* tietyissä kirkollisissa asioissa. Ibid. 58 toteaa 35 vuoden kirkko-valtio-problematiikkapainin tuloksena olleen kirkon, joka ei ole erillään valtiosta, mutta 1980-luvun syvällisten uudistusten kuitenkin antaneen kirkolle huomattavaa vapautta valtion alaisuudesta määrätä omien hallintoelinten päätöksin sisäisistä asioistaan. Vuoden 2000 reformissa lähtökohtana jo sitten oli, ettei valtiolta siirrettyä lainsäädäntövaltaa kirkolliskokoukselle enää anneta.

[798] Nimitystä *puitelaki* on käytetty, koska se kuvaa hyvin Ruotsissa toteutettua lainsäädännöllistä järjestelyä. Itse asiassa Ruotsin kirkon kannalta laki Ruotsin kirkosta sisältää normihierarkian suhteen juuri ongelman siitä, ettei ole saatu täyttä selvyyttä kirkon itsensä antamien normien ja tämän Ruotsin kirkosta annetun lain välisestä suhteesta. Laki täyttäisi puitelain piirteitä muutoin, mutta valtuutuselementti on epäselvä; valtuutusta on johdettu kirkolliskokouksen asemaa koskevasta säännöksestä, jossa sitä on luonnehdittu päättäväksi elimeksi. Tämän vuoksi Ruotsin kirkosta annettua lakia voisi luonnehtia myös yleisesti (vain) spesiaalilaiksi. Ruotsalaisesta oikeuskirjallisuudesta löytyy puitelainsäädännön määrittelyä mm. Hydénin (1984 s. 1) mukaan puitelaki lainsäädännöllä ymmärretään lainsäädäntöä, joka sisältää vain "perussäännöt". Ne voidaan erityssäännöksin syrjäyttää. ("- - som kan utflyttas med specifiserade föreskrifter"). Puitenormit ovat Hydénin mukaan luonteeltaan enemmän muuttumattomia ja antavat vain päämääriä ja suuntaviivoja.

[799] Hydén 1984, mm. s. 1–2, 8, 15. Ruotsissa oli jo 1970-luvulla käyty lainsäädäntökeskustelua puitelainsäädännöstä ja otettu puitelakeja käyttöön. Niitä oli käytetty ennen kaikkea kunnallisten toimintojen ohjaamiseen mm. koululaitoksen, lastenhoidon, sosiaalihuollon ja sairaanhoidon piirissä. Valtio antoi varat toimintaan ja kunnille jäi toimintavastuu. Tällaisen lainsäädännön etuina nähtiin mm. joustavuus, hallinnollinen kehitys, yhteisten järjestelyjen helpottuminen ja ongelmien kanavoiminen. Haittapuolina sen sijaan tuotiin esiin mm. valvomattoman sääntelyn tuottamiseen liittyvät riskit, ohjaus- ja tulkintaongelmat, oikeusvarmuuteen liittyvät ongelmat ja valtiosääntöoikeudelliset kysymykset (sääntelyvallan siirtyminen valtiopäiviltä hallintoon).

ja faktisesti vapaata valtion ja puoluekoneiston toiminnasta. Kirkko hitsautui vuosisatojen ajaksi niin kiinteään yhteyteen valtion ja sen laitosten kokonaisuuteen, että erottaminen muusta valtion toiminnasta on ollut vaikeata. Irtautumisprosessin myöhäisestä ajoittumisesta johtuen kirkko ei käytännössä ole itse päässyt vaikuttamaan tehtyjen ratkaisujen tosiasialliseen sisältöön. Kirkko on joutunut kirkko-valtiojärjestelyissä lähinnä tyytymään siihen, mitä sille reformissa on jätetty.[800] Tässä kohdin voidaan myös viitata Ruotsin kirkon politisoitumiseen. Poliittisten puolueiden osallistumisesta kirkon hallintoon ei sinänsä ole juurikaan esitetty epäilyksiä; vaikutuksista toki sentään mielipiteet vaihtelevat esittäjien lähtökohdista riippuen.[801]

Vastaavaa reformia Suomessa toteutettaessa puolitoista vuosisataa aikaisemmin tilanne oli kirkon kannalta aivan toinen. Suomessa ajan vaatimusten mukaisesti voitiin historiallisesti otollisessa vaiheessa toivoa valtioon nähden selkeämpää itsehallintoa erityislainsäädännöllisin järjestelyin, kun taas Ruotsin kirkon osalta ajassa liikkuneet aatteet eivät ole korostaneet enää luterilaisen kirkon erityisasemaa, vaan kaiken uskonnollisen toiminnan tasa-arvoisuutta ja samankaltaisuuttakin lainsäädännön suhteen.[802] Se, että Ruotsin kirkkoa varten, toisin

---

[800] Edqvist (2000 s. 28) toteaa, että kuvaukset siitä, mitä vuoden 2000 reformissa tapahtui, on suhteutettava uusien kirkon ja valtion välisten suhteiden järjestelyn taustaa vasten ja suhteessa säädösjärjestelmän muutoksiin sekä kirkon uuteen (painoarvoltaan heikentyneeseen) asemaan yhteiskunnassa. Yhdessä vuosisadassa on tapahtunut huomattavia muutoksia. Edqvist toteaakin:"Redan innan kyrkokommunala organ, pastorsämbetet och domkapitlen miste sin formella myndighetsstatus hade det skett påtagliga förändringar i deras ställning." Edqvist viittaa myös poliittisten puolueiden kirkonhallintavälineistöön, kirkon hallinnon kytkentään kunnallishallintoon:"Härtill kommer att de *politiska partierna, vars engagemang i de kyrkliga valen har sin bakrund i församlingarnas kyrkokommunala ställning, förväntas kvarstå som nomineringsgrupper.*" (kurs. tässä). Ks myös Göransson 1993 s. 33–45 ja Träskman 1995 s. 76.

[801] Ulrika Granströmin tutkimuksen 1999 mukaan on hyvin vähän eroja eri puolueiden käsityksissä seurakunnallisissa asioissa. Valtuutetut keskustelevat vain vähän näistä asioista ympäristönsä tai puoluetoimistonsa kanssa. Tutkimuksen perusteella, osin metodisista puutteistakin johtuen, ei voida vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä ns. päätöksenteon primaaripremissien perustumisen vahvuudesta poliittisiin tai kirkon oppiperustaan. Ainakin ilmapiiristä kirkollisvaalien tullessa vuonna 2001 voidaan päätellä jotakin kirkollisen lehdistönkin reaktioista. Svenska kyrkans tidning nr 25/26–2001 kirjoittaa s. 5 otsikolla "Sverigedemokraterna vill in i kyrkomötet" kansallisten ja maahanmuuttajavihamielisten "sverigedemokraattien" panostavan päästäkseen kirkolliskokoukseen. Johtuen vaalijärjestelmästä riittää lehden mukaan noin 0,4 % eli 2400 ääntä kirkolliskokousedustajapaikkaan. (Vaalien tuloksen mukaan ryhmittymä sai 2 paikkaa kirkolliskokoukseen.) Granströmin tutkimuksessa ei ole mitattu valtuutettujen kristillisyyttä, mutta viitataan s. 30 vuodelta 1977 oleviin tutkimustuloksiin kirkollisten luottamushenkilöiden kristillisyydestä (G.Gustafsson: Kyrkokommunala förtroendemän – enkätundersökning med kyrkofullmäktigeledamöter från hela landet. Lund 1977), joiden mukaan sosiaalidemokraattisista luottamushenkilöistä kristittyjä oli 30–36 % ja porvarillisten puolueiden valtuutetetuista 59–73 %. Sitä, millä perusteella luottamushenkilö oli vuoden 1977 tutkimuksessa arvioitu kristityksi, ei Granströmin tutkimuksessa selvitetä.

[802] Vrt. Halttunen (2001 s. 106) kiinnittää Tanskassa vuonna 1999 esitelmässään uskonnonvapaudesta huomiota Suomen perustuslain tasolla tapahtuvaan yhtä kirkkoa koskevaan sääntelyyn.

kuin muiden uskontokuntien osalta säädettiin kuitenkin laki Ruotsin kirkosta, johtui ennen muuta kirkon jäsenmäärän suuruudesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä.[803] Ruotsin valtiokirkkohistoriasta ja sen yhteiskunnan kansalaisilta edellyttämästä uskontopakosta[804] on historian kulkuna Ruotsissa seurannut eräänlaisena seurannais- tai käänteisilmiönä se, että yhteiskunta on käytännössä sitonut myös kirkon jonkinlaiseen yhteiskuntauskontopakkoon. Kirkon on ollut sallittava omaan järjestykseensä yhteiskunnan säätämässä järjestyksessä sen hyviksi katsomia opinkohtia.[805] Esimerkkeinä tästä voidaan mainita mm. Ruotsin kirkon jäsenyyteen, demokratiaoppiin ja naispappeuden toteuttamiseen liittyneet ongelmat.

Luterilaisten kirkkojen, samoin kuin kristillisten kirkkojen yleensäkin, yhtenä opillisena perustana on ollut kirkon jäsenyyden perustuminen kasteeseen. "Yhteiskuntauskonnollisena" seurauksena kirkolle voidaan pitää Ruotsin kirkon kastamattomia jäseniä. Ruotsin kansankirkon ongelma on pitkään ollut mm. se, ettei tätä luterilaisen tunnustuksen kannalta selkeää kysymystä ole edes kirkon sisällä, käytäntöön tottumisen vuoksi, kyetty näkemään kansankirkon sisäisenä ongelmana, sosiologisen yhteisön ylivaltana uskonyhteisöön nähden.[806] Toisissa pohjoismaisissa kansankirkoissa kirkon jäsenyyden perustumista muuhun kuin kasteeseen on ollut vaikea käsittää. Eri pohjoismaisten kirkkojen symposiumeissa tms. on kysymystä käsitelty ja ongelmasta on käytetty puheenvuoroja.[807] Ruot-

---

Ks. myös Brohed 2001 s. 544 ja 547. Brohed toteaa mm., ettei Ruotsissa vuoden 2000 jälkeen enää ole valtiokirkkoa. Valtion pitäisi aktiivisesti tukea eri uskontokuntia eikä vain yhtä, Ruotsin kirkkoa. Vuoden 2000 uskontolainsäädäntöreformi toteutti tämän.

[803] Vrt. tässä kohdin Suomessa mm. Brotheruksen (jo v. 1923 s. 339) esittämään näkemykseen siitä, että valtion intressissä on huolehtia omien kansalaistensa uskonnollisista tarpeista. Peruste nousi ensi sijaisesti kansalaisuudesta, ei kirkon jäsenyydestä.

[804] Ks. Göransson (1993 s. 39) tosin toteaa vuoden 1951 Ruotsin kirkosta ja uskonnonvapauslaista: "För första gången framträdde denna därmed i lagstiftningen som ett trossamfund med eget medlemskap skilt från medborgarskapet."

[805] Ks. yhteiskunnan luomien uskonnollisten opinkappaleiden merkityksestä esim. Murtorinne 1972 natsisaksan luomasta kansallisuskonnollisesta dogmistosta, johon kirkko pyrittiin sitomaan.

[806] Pirinen (1985 s. 266) nimittää Ruotsissa ilmennyttä kansankirkkoon sisältyvää demokraattisen kansankirkon ihannetta "ns. sosiaalieettiseksi kansankirkoksi". Pirinen huomauttaa myös, että kansankirkkoajatukseen "vanhastaan sisältynyt demokratisoitumisen ajatus oli aluksi suunnattu valtiovallan liiallista ohjausta vastaan (valtiokirkosta kansankirkoksi). Alkuperäinen ajatus kansankirkosta on siten hämärtynyt ja teologiasisältöinen kansankirkkokäsite on muuntunut demokratiakirkoksi (kansankirkosta demokratiakirkoksi).

[807] Träskman (1988 s.11–12 yhteenveto) on käyttänyt asiasta merkittävinä pidettäviä puheenvuoroja, mm. "Vägen till kyrkan"-raportissa Träskman ihmetteli suoraan mm., voiko Ruotsin kirkko päättää omasta jäsenyydestään ilman valtiolta saatua delegointia. Hän myös kyseli, onko Ruotsin kirkko osa universaalia kristillistä kirkkoa. Träskmanin havainnon mukaan kastekysymyksessä Ruotsissa tunnutaan ajateltavan kirkon tunnustuksesta kuin se sisältäisi jonkin poikkeussäännön. Ulkomaalaisten kristittyjen kannalta Ruotsin kirkon tilannetta ei voi pitää kiinnostamattomana, koska sen, mitä kirkon pitäisi olla pyhien yhteisönä ja oikeusjärjestyksen välinen suhde ei olekaan

sin kirkon jäsenyyteen liittyvässä ongelmassa on ollut myös kytkentä toiseen yhteiskunnalliseen sidokseen: demokratiakäsitteen kanonisoitumiseen. Ruotsin kirkossa sana demokratia on omaksuttu kirkolliseen käyttöön kuin se olisi kristillinen ja kirkon tunnustuksen mukainen käsite.[808] Demokratian käsitteen muodostuminen käytännössä kirkon oppiperustaa koskevaksi, tai siihen ainakin liittyväksi, johtaa kuitenkin siihen, että kristillistä oppia koskevien asioiden käsittely tapahtuu enemmistöpäätöksin eli demokratiaopin mukaisesti.[809] Hallinto-oikeudellisena prinsiippinä, asioiden ratkaisemisen käytännöllisenä menettelynä, demokratiaa voidaan soveltaa päätöksenteossa, mutta sen legitimiteetti on joutunut kiistelyn kohteeksi, kun sitä on pyritty soveltamaan luterilaisen kirkon oppiperustaan, jonka tulisi nojata Raamattuun ja siihen pohjaavaan kirkon tunnustukseen. Ruotsin kirkko-oikeuden tuntija Göran Göransson[810] on katsauksessaan Ruotsin kirkko-oikeuteen käsitellyt varsin seikkaperäisesti naispappeuskysymyksen käsittelyä Ruotsin kirkossa 1950-luvulla. Alunperin asia tuli esille valtiopäiväaloitteena vuonna 1919. Göransson kirjoittaa asian käsittelyn sen jälkeen tapahtuneista vaiheista mm. seuraavaa:

– niin kuin luulisi – juridiikan ja teologian välinen jännite, vaan Träskmanin havainnon mukaan erottava linjaus Ruotsissa kulkikin teologian ja teologian välillä! Myös vuoden 1995 (s. 72–85) pohjoismaisessa "Kyrkosyn- kyrkouppfattning och kykoförfattning"-symposiumissa Träskman käsitteli pohjoismaisten kirkkojen jäsenyyskysymystä. Ruotsin kirkon ongelmallisen tilanteen hän totesi edelleenkin, mutta näki kuitenkin valoa tunnelin päässä siinä, että Ruotsin kirkon keskushallituksen kirjoituksessa kirkolliskokoukselle (1994:4) ilmaistiin jäsenyyden pääsäännöksi lasten ja aikuisten Ruotsin kirkkoon liittyminen kasteen kautta.

[808] Tosin meilläkin mm. KJKom (1979 s. 30) toteaa: "Jos kirkko pitää demokratian keskeisiä arvoja yhteiskuntaelämän perusluonteisina asioina, sen on oltava altis toteuttamaan näitä arvoja *myös omassa organisaatiossaan ja toiminnassaan. Onhan näiden arvojen tarkoituksena ensi sijassa suojella yksityistä ihmistä, ja kirkon kannalta tässä ei ole mitään ongelmallista, sikäli kuin arvoja ei sovelleta tavalla, joka syrjäyttää yhteisön oikeutetut vaatimukset"* (kurs. tässä). Vrt. Jyränki 2000 s. 40: "Perustuslakia voisikin sen jossain ideaalimuodossa luonnehtia hieman Jean-Jacques Rousseauta mukaillen asiallisesti yhteiskuntasopimukseksi, ts. saavutetuksi yhteisymmärrykseksi, joka tosin ei välttämättä koske valtion perustamista mutta joka tapauksessa poliittisen vallankäytön sääntöjä, rajoja ja tavoitteita." Kysymyksessä on siten kirkkoon sovellettuna ihmisten luoman oikeuden perustan tuomista kirkon oikeusperustaksi ikään kuin se voisi kumota kirkon oman ylipositiivisen perustan. Vaikka synodien on katsottava perustuvan jossakin mielessä tällaiseen yhteiskuntasopimusideologiaan, ovat niiden päätöksenteon rajana kirkon hengellisen olemuksen ylipositiivisuuden luomat rajat. Vrt. myös Pirinen (1985 s. 266) toteaa , että *"nykyisessä saksalaisessa kirkko-oikeustutkimuksessa torjutaan yleensä sellainen kansankirkon tulkinta, jonka mukaan kirkollinen valta on lähtöisin kansasta"*. (Kurs. tässä). Pirisen (1985 s. 252) mukaan "historiallisesti katsottuna synodaalijärjestelmä nousee sekä luonnonoikeudellis-demokraattisista että puhtaasti kirkollisista perusteista. Viimeksi mainitut tulivat ensisijaisesti *reformoidusta traditiosta, mitä Schauman hieman peittelee* luettelemalla tarkoin luterilaisista kirkoista tapaamansa synodit ja synodaaliset ainekset". (Kurs. tässä). Ks. myös Tolonen J. 1989 s. 27–28.

[809] Lag om svenska kyrkan 2 §: "Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan *en demokratisk organisation* och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet." (kurs. tässä).

[810] Göransson 1993 s. 49–54.

"Den blev därefter föremål för statliga utredningar i ett par omgångar (SOU 1923:22 ja SOU 1950:48), utan att detta avsatte något omedelbart resultat. År 1955 begärde emellertid riksdagen (Mot. I:15, II:25,43, 1 LU 26, rskr 214), att regeringen för nästa kyrkomöte och därefter för riksdagen skulle lägga fram förslag och lagstiftning om behörighet för kvinna till prästerlig tjänst. Vid denna tid krävdes nämligen enligt § 28 i 1809 års RF lagstiftning i kyrkolags form för att göra det möjligt att utnämna en kvinna till prästerlig tjänst. I skrivelse till det allmänna kyrkomötet 1957 lade regeringen fram förslag till en lag i ämnet.

Frågan hörde sedan länge till de teologiskt omsridda och det rådde starka meningsskiljaktigheter därom inom kyrkan. I kyrkomötesdebatten var några av den meningen, att detta inom evangelisk-luthersk kyrkan endast var en ordningsfråga och att några läromässiga hinder mot reformen inte förelåg. För andra var det en lärofråga av största vikt, som gällde det kyrkliga ämbetet och dess rätta utformning. - - Slutligen fanns det många som kanske inte i princip motsatte sig reformen, men som ansåg att frågan ännu var för tidigt väckt. - - När en majoritet i det allmänna kyrkomötet i likhet med det särskilda utskottet (SäU 1957:1) ville avslå regeringens förslag, så var det med sistnämnda motivering och inte med stöd av de teologiska argument som anförts i utskottsbetänkandet (Kskr 1957:32. Jfr allmänna kyrkomötets protokoll 1957, s. 139 och 141).

Med hänsyn härtill höll regeringen för möjligt, att ett nytt allmänt kyrkomöte ändå skulle kunna komma till ett ställningstagande i sakfrågan. Något längre uppskov var regeringen däremot inte villig att ge kyrkan, utan den beslöt att omedelbart lägga fram sitt lagförslag för riksdagen, som på våren 1958 för sin del godkände förslaget[811]*. Ett nytt allmänt kyrkomöte inkallades följande höst och förelades det nu av riksdagen antagna lagförslaget om kvinnans behörighet till prästerlig tjänst (Skr 1958:1, SäU 2, kskr 18)."*

Kun verrataan naispappeuskysymyksen käsittelyä Ruotsin ja Suomen kirkoissa, näkyy selvä ero menettelytavoissa, osaltaan järjestelmäeroistakin johtuen. Ruotsissa uudistus toteutettiin selkeästi ns. käärmeen pyssyyn ajamisena; hallitusvallassa ollut puolue ilmoitti sen toteuttamisesta yhteiskunnallisena uudistuksena.[812] Hallitus oli julistanut nimenomaan yhteiskunnallisen tasa-arvon kysymykseksi naispappeuden hyväksymisen kirkossa. Uuteen kirkolliskokoukseen ei uudistuksen toteutumisen varmistumiseksi haluttu ottaa henkilöitä, jotka olisivat olleet asiaa vastaan. Ruotsissa naispappeuspäätöksen yhteydessä päätettiin ns. omantunnonklausuulista, joka alkuun koettiin oikeutetuksi, mutta myöhem-

[811] "Prop. 1958:A 30, 1LU A 11;prop.1958:B19, 1LUB5,rskr B9."(Göranssonin tekstissä oleva lähdeviittaus).

[812] Näin ei kuitenkaan Suomessa tapahtunut – vaikkakin ns. yhteiskunnallisen kortin käyttäminen ja mm. muu "demokraattinen painostus" näkyivät meilläkin.

min syrjintää aiheuttavaksi.[813] Tämän vuoksi klausuuli peruutettiin.[814] Göransson kertoo myös siitä, miten Ruotsissa valtion puolelta ei myöhemminkään voitu välttyä ottamasta kantaa kirkon sisäiseen kiistaan asiassa. Hallitus nimitti piispat ja halusi välttää tulevaisuudessa vastustuksen naispappien vihkimisessä. Tässä yhteydessä tehtiin ministeriömuistio nimitysasioihin liittyen.[815] Tässä muistiossa näkyy jo heijastuksia uskonnonvapauden tulkinnasta, joka perustuu näkemykseen vapaudesta olla hakematta virkaa tai erota virasta, johon kuuluvia kaikkia tehtäviä ei (edes muuttuneessa tilanteessa) asianomainen pappi katso voivansa suorittaa omantunnonsyistä.[816]

Yhteenvetona voidaan todeta Ruotsin kirkon valtiokirkollisten siteiden säilyneen tiukempina ja pitempään kuin meillä. Ruotsissa yhteiskunnan poliittisen järjestelmän kehittyminen ulottui myös siihen yhteiskunnan luottamushenkilöhallinnon osaan, jonka Ruotsin kirkon katsottiin muodostavan.[817] Kansankirkon uskonyhteisöluonteen toteuttaminen muodostui kansankirkossa vaikeammaksi kirkon toimiessa yhteiskunnan hallinnon rakenteissa. Suomessa sen sijaan luotiin selkeämmin kirkon oma, yhteiskunnan muista toiminnoista erillinen, laki- ja

---

[813] *Myös Suomessa kirkolliskokous* päätti marraskuussa 1986 pappisvirkaa koskeneen uudistuksen yhteydessä hyväksyä *samankaltaisen ponnen, jonka avulla pyrittiin turvaamaan erilaisia virkakäsityksiä omaavien henkilöiden toiminta kirkossa ratkaisun jälkeen.* Ks. jakso 4.3.4.

[814] Mm. Göransson 1993 s. 53.

[815] Göransson (1993 s. 52) siteeraa kirkollisministeri Alva Myrdalin ja valtioneuvos Sven-Eric Nilssonin laatimaa muistiota: "Det går en principiell, rentav kategorisk skiljelinje mellan den *åsiktfrihet* som präster bör ha – liksom andra människor – när det gäller kvinnliga präster och det *ämbetsansvar* som vilar på innehavaren av prästerlig tjänst. Den som åtar sig en sådan tjänst, det må vara biskop eller annan präst, måste naturligtvis, liksom alla andra övriga innehavare av tjänst, vara beredd att fullgöra de uppgifter som följer med tjänsten. Det hör till en *biskops* ämbetsplikter – men också endast till hans, ej andras – att viga till präst, och detta, efter 1958 års lags tillkomst, utan könsdiskriminiminering. Det säger sig självt att ingen enskild, vare sig statsråd eller biskop, kan upphäva en lag, antagen av riksdag och kyrkomöte." (Kurs. Göranssonin). Göransson toteaa Ruotsin hallituksen vuoteen 1983 nimittäneen myös kirkkoherrat tietyissä tapauksissa. Göranssonin mukaan hallitus ei kuitenkaan kirkkoherranimityksissä katsonut olevansa tiukasti sidottu muistiossa esitettyihin periaatteisiin.

[816] Mm. Pellonpää (1991 s. 317) katsoo, että "evankelis-luterilaisen kirkon papin kohdalla uskonnonvapauden ei ole tulkittu sisältävän oikeutta poiketa kirkon virallisesta linjasta mitä tulee esimerkiksi kasteen antamisen edellytyksiin; *tällainen henkilö käyttää sopimuksen turvaamaa oikeuttaan sillä hetkellä, kun hän astuu kirkon palvelukseen tai eroaa siitä.*" Pellonpää viittaa tapaukseen 7374/76 (Jørgensen v. Tanska), päätös 8.3.1976, DR 5. Kysymys oli papista, joka halusi asettaa lapsikasteen ehdoksi sen, että vanhemmat osallistuvat uskonnolliseen opetukseen. Vrt. mm. Scheinin 1991 s. 58. Hollannissa omantunnonvapauden on tulkittu sisältävän oikeuden kieltäytyä vakaumuksen vastaisista velvoitteista – vaihtoehtoisia suoritusmuotoja on luotu tämän vuoksi. Ks. myös jakso 4.3.5.

[817] Mm. Edqvist 2000 s. 28:"Härtill kommer att de *politiska partierna*, vars engagemang i de kyrkliga valen har sin bakgrund i församlingarnas *kyrkokommunala* ställning, förväntas kvarstå som nomineringsgrupper."(kurs. tässä.) Poliittisilla puolueilla on ollut käytössään organisaatio, jonka aktiivisella toiminnalla "kirkkokunnalliset" (kyrkokommunala) vaalit ovat hoituneet. Seurakunnallinen demokratia on koettu yhteiskunnallisen demokratian jatkeeksi.

itsehallintojärjestelmä. Kirkko sai täydet edellytykset pitää omastansa kiinni. Tämä merkitsi meillä kansankirkon dikotomiassa uskonyhteisö-sosiologinen yhteisö kansankirkon sisäisen tasapainon säilymistä helpommin kirkon uskonyhteisöluonnetta korostavana. Sen sijaan Ruotsin valtiokirkollisuudessa hallinnolliset rakenteetkin ovat myötävaikuttaneet kansankirkon sosiologisen yhteisön luonteen pääsemiseen dominoivammaksi kansankirkon kokonaisuudessa. Tämä dikotominen uskonyhteisö-sosiologinen yhteisö yhdessä ja samassa yhteisössä nimeltään kansankirkko antaa samalla vertailukohdan myös näiden kahden kansankirkon vaiheiden ja lainsäädännöllisen aseman tarkasteluun. Tutkimuksen liitteeksi 1 otetussa mallissa voidaan tarkastella kirkkojen suhtautumista kirkon keskeisiin arvoihin. Sen mukaan on mahdollista myös arvioida, vaikuttaako kansankirkon uskonyhteisöluonne kansankirkossa siten, että se toimii päätöksenteossa uskonyhteisön ehdoin sosiologisena yhteisönä.

Vuoden 2000 uudistuksen vaikutukset

Alkusysäys uudelle Ruotsin kirkon ja valtion välisten suhteiden perusteellisemmalle järjestelylle oli jo annettu ennen vuoden 1992 kirkkolakia vuoden 1988 kirkolliskokousaloitteilla. Kirkolliskokous päätti tuolloin pyytää *Ruotsin hallitusta* selvittämään kirkon ja valtion välisten suhteiden perusteita, taloutta ja oikeutta.[818] Kesäkuussa vuonna 1995 hallitus jätti ehdotuksensa kirkolliskokoukselle kirkon ja valtion välisten suhteiden muuttamisesta.[819] Yhdenvertaisuusnäkökohdat edellyttivät hallituksen mielestä konstitutiivisen suojan antamista *kaikille* uskontokunnille. Konstitutiivisen suojan laajuus jäi kuitenkin Ruotsin kirkon osalta puitelain tasoiseksi. Toiset uskontokunnat saivat sitä suojaa vieläkin niukemmin, vain yleisen uskontokunnista säädetyn lain mukaisesti. Kirkolliskokous hyväksyi selvällä enemmistöllä (69–27) hallituksen ehdotuksen.[820]

---

[818] SOU 1992:9 Ekonomi och rätt i kyrkan (ERK-utredningen) sisälsi kolme eri mallia kirkon ja valtion välisten suhteiden järjestämiseksi. Tätä selvitystyötä seurasi parlamentaarinen komitea. Keväällä 1994 valmistui mietintö SOU 1994:42, jossa ehdotettiin Ruotsin kirkon aseman järjestämistä oikeushenkilöksi (vain hiippakunnat ja seurakunnat, ei kirkko, olivat siihen saakka olleet oikeushenkilöitä). Mietinnön mukaan perustavat säännökset kirkosta tulisi sisällyttää perustuslakiin. Yhdenvertaisuuden vuoksi samojen säännösten tulisi soveltua myös vapaisiin yhdyskuntiin. Ehdotettiin lakia Ruotsin kirkosta ja myös lakia uskontokunnista. Kirkollisvero korvattaisiin kirkollismaksulla. Kulttuuriarvoa omaavien rakennusten osalta katsottiin tarvittavan yhteiskunnan tukea. Hautaustoimi jäisi edelleen kirkon hoidettavaksi.

[819] Hallituksen ehdotuksen lähtökohtana oli avoin, demokraattinen ja koko valtakunnan alueen kattava kansankirkko ("Svenska kyrkan skall förbli en öppen, demokratisk och rikstäckande folkkyrka"). Tämä toteutuisi erityisellä lailla. Kirkko saisi sääntelyoikeuden kirkon sisäisin sääntöjärjestelmin lain puitteissa ilman valtiopäiviltä saatua delegoitua norminantokompetenssia.

[820] Träskbackan (2000 s.186) mukaan Centerparti'n puheenjohtajan ja maan hallituksen väliset keskustelut kevään-kesän 1995 aikana merkitsivät asennemuutosta Centerparti'issa. Myös toisessa

Vuoden 1995 aikana Ruotsin *puoluejohtajien* neuvottelut johtivat siihen, että hallitus päätti esittää Ruotsin kirkon kirkolliskokoukselle ja valtiopäiville uudet periaatteet valtion ja kirkon välisiksi suhteiksi.[821] Tosiasiallisesti kirkolliskokouksella ei ollut enää vuonna 1983 hallitusmuotoon tehdyn muutoksen jälkeen myötävaikuttajan, vaan vain mielipiteen ilmaisijan rooli. Sigtunassa elokuussa 1995 pidetyn kirkolliskokouksen jälkeen Ruotsin hallitus teki lokakuussa 1995 valtiopäiville esityksen asiassa. Kirkollismaksun ja yhteiskunnan kulttuuriarvoille antaman tuen osalta asia pantiin kuitenkin jatkoselvittelyyn. Valtiopäivillä nämä hallituksen esittämät periaatteet hyväksyttiin 8.12.1995 äänin 282–19 ja käynnistettiin laaja selvitystyö, joka tähtäsi Ruotsin kirkon uuteen asemaan erillään valtiosta.[822] Ruotsin kirkkolaki vuodelta 1992 oli taustoiltaan ja sidoksiltaan valtiokirkkolainsäädäntöä, mutta sitä voisi kuitenkin sanamuodoiltaan luonnehtia uskontokunnan ja kansankirkon identiteetinkin parantamista tavoittelevaksi. Tässä mielessä lain voidaan sanoa olleen jonkinlaisessa sisäisessä ristiriidassa.[823] Pitkästä odotusajasta huolimatta vuoden 1992 kirkkolain elinikä jäi varsin lyhyeksi, vain vuoden 1999 loppuun asti.

Ruotsin valtioon nähden erillisen aseman 1.1.2000 saanut Ruotsin kirkko on lainsäädännön mukaan nyt määritelty uskontokunnaksi. Sen hallintoon sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä niin kuin muihinkin uskontokuntiin. Kirkon sisäisestä elämästä kirkko voi itse antaa määräyksiä, mutta yleisiä hallinnollisia säännöksiä on noudatettava kirkollishallinnollisten määräysten antamisessa ja sisällössä. Kirkkojärjestyksen yleisjohdannon mukaan teologia ja juridiikka on kytketty toisiinsa.[824] Lisäksi kirkkojärjestyksen jokaiseen lukuun on vielä liitetty johdanto-osa, jonka tarkoituksena on toimia apuna kirkkojärjestyksen soveltamisessa yhteiskunnan oikeusjärjestelmän tulkintaperiaatteiden muutoin ollessa sovellettavina.[825]

---

kirkkolakivaliokunnassa oli nähty laki Ruotsin kirkossa ilmaukseksi Ruotsin kirkon historiallisesta, sosiaalisesta ja taloudellisesta erityisasemasta, joka ei sulkenut pois lisääntyvää yhdenvertaisuutta kirkkojen ja yhdyskuntien välillä.

[821] SOU 1997:55 s. 8.

[822] Träskbacka (2000, s. 187) pitää neljän vuosikymmenen valmistelua ja sen viime vaiheen (1988–1995) käsittelyä, koko prosessia, osoituksena ruotsalaisesta demokratiasta. Epäilemättä vuoden 1995 "loppunäytöstä" on intensiivisyydessään arvostettava tehokkuusmittarein tarkasteltuna, mutta Ruotsin kirkon uskonyhteisöidentiteetin kannalta poliittisten puolueiden ja valtion aktiivinen toiminta järjestelyissä synnyttää skepsistä.

[823] Kirkkolain sääti suvereenisti valtiopäivät ja määräsi sen sisällöstä.

[824] Kyrkoordning för Svenska kyrkan 1999 s. 6. Suomalaisessa kirkko-oikeudellisessa ajattelussa on painotettu sitä, ettei kirkkolaki ole ymmärrettävissä ilman säännöksen taustalla olevia teologisia perusteita.

[825] Suomalaiseen kirkkolakivalmisteluun ei ole yleensä kuulunut vastaavien johdanto-osien hyväksyminen säännöksiin selvitykseksi siitä, mitä säännökset tarkoittavat. Kirkkolain säätämisessä on lainvalmisteluun kuulunut jo komiteoissa, kirkolliskokouksen valiokuntamietinnöissä ja hallituksen esityksissä yleisluonteisesti viitata normaaliin lainvalmisteluun kuuluvina esityksen yleis-

Suomen kirkkoon verrattuna voidaan Ruotsin kirkon lainsäädännöllistä ja hallinnollista asemaa pitää heikompana. Ruotsin kirkko on tarkkaan ottaen menettänyt verotusoikeutensa, mutta toisaalta Ruotsin kirkko on saanut oikeuden periä erityistä maksua toimintaansa hiippakunta- ja seurakuntatasolla.[826] Toiminnallisesti Ruotsin kirkon itsenäisyyden voisi ajatella kasvaneen, eikä takavuosien mallin mukaista valtion puuttumista kirkon sisäisten oppikysymysten ratkaisemiseen liene odotettavissa, koska kirkon asiat eivät käytännössä juurikaan enää mene valtion lainsäädäntöelinten ja poliittisen päätöksenteko-organisaation käsiteltäviksi. Valtio päättää Ruotsin kirkkoa koskevista asioista samassa yhteydessä kuin muidenkin uskontokuntien asioista päätetään. Mitään erityisasemaa kirkolla ei valtion päätöksentekojärjestelmässä ole verrattuna muihin uskontokuntiin. Kirkon mahdollisuudet myös vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksiin valtion organisaatiossa ovat ainakin muodollisesti vähentyneet. Ruotsin kirkolla ei uudistuksen jälkeen ole sitä koskevan lainsäädännön valmistelussa tai käsittelyssä varsinaista osallisuutta. Epävirallisesti kirkkoa kuitenkin voidaan kuulla sitä koskevissa asioissa.[827] Toisaalta Ruotsin kirkon aseman uuden järjestämisen yhteydessä on tuotu esiin, ettei luterilaisen opin mukaan kirkon vallankäytön yhteiskunnassa pitäisikään olla muuta kuin sanan ja saarnan valtaa. Kirkon ja valtion välisten suhteiden pitkään kestäneiden erilaisten vaiheiden aikana on myös kaivattu kirkon oman identiteetin vahvistamista suhteessa valtioon.[828]

---

perusteluissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa (niukasti) asioiden teologiseen puoleen, mitkä näkökohdat kirkolliskokouksen oletetaan ottaneen huomioon ehdotuksesta päättäessään.

[826] Vaikka kirkollismaksu ja kirkollisvero muistuttavatkin toisiaan, on niiden luonteella kuitenkin selkä ero. Kirkollismaksun pakkoperintä on vähintäänkin arveluttavaa. Toimenpiteenä tällaisen menettelyn voidaan katsoa tosin muutenkin huonosti soveltuvan uskontokuntiin.

[827] Edqvistin (2000 s. 27) mukaan vuoden 1995 kirkolliskokouksen toinen kirkkolakivaliokunta huomautti hallituksen periaate-ehdotuksen johdosta perustuslakiin kytketystä Ruotsin kirkosta annetusta laista edelleen seuraavan Ruotsin kirkolle julkisoikeudellista asemaa. Valiokunta ilmaisi asian näin: "Med föreliggande föslag står det klart att Svenska kyrkan även fortsättningsvis kommer att höra *till den offentligrättsliga sfären men vara betydligt mindre offentligrättsligt reglerad än för närvarande*. Samtidigt kan noteras att Svenska kyrkan exempelvis i fråga om begravningsverksamheten kommer att fullgöra vissa myndighetsfunktioner. I dessa uppgifter och andra kommer kyrkan att tillhöra det allmänna." (Kurs. tässä).

[828] Ekström (1999 s. 23) luonnehtii 1920-luvun vaikutusvaltaista ruotsalaista kansankirkkoteologipiispaa Einar Billingiä: " När hotet om ett långtgående förstatligande av kyrkan visade sig i början av 1920–talet talade han fortfarande för sambandet mellan stat och kyrka, men bara 'såvitt möjligt'. Skulle staten kränka kyrkans självbestämmanderätt i avgörande avseenden så borde kyrkan enligt Billing offra de fördelar som samabandet med staten innebar. *Senare utvecklade han också den yttersta gränsen för folkkyrkan. Om det skulle uppstå en spänning mellan de två leden i ordet folkkyrka, så menade Einar Billing att valet måste falla på det senare ledet. Kyrkan måste först och främst vara kyrka. Då det gällde det innersta i kyrkan fick ingen annan makt bestämma. Om så skedde var det kyrkans plikt att säga nej.*" (kurs. tässä.) Ruotsin kirkon vaiheita voidaan tarkastella myös tästä identitettinäkökulmasta. Billingin näkemykset tukevat myös tutkimuksen kansankirkon dikotomisen sääntelymallin ideaa: kirkkolaki reflektoi ympäröivää yhteiskuntaa ja kirkkoa. Tämä on tullut Ruotsin kirkon aseman uudelleen järjestämisen yhteydessä esille myös muulla tavoin.

Kirkkojärjestyksessä voidaan normittaa kirkkoa koskevia asioita, mutta jos säännökset koskevat yleisen lainsäädännön alaa, ne joutuvat väistymään yleisen lainsäädännön tieltä, ellei yleiseen lakiin ole tehty varausta sen soveltamisesta kirkkoon. Käytännössä tällainen varaus edellyttäisi poikkeuksellisesti kirkkoa koskevan erityisen lain säätämistä, koska kirkkojärjestys ei ole valtion antama säädös. [829] Ruotsin uudessa kirkkojärjestelmässä kirkkojärjestyksen asema poikkeaa Suomen kirkkolakijärjestelmän mukaisen kirkkojärjestyksen säädöshierarkkisesta asemasta. Suomessa kirkkojärjestyksen lainsäädännöllinen perusta on kirkkolaissa (KL 2:1,2). Sen mukaan kirkkojärjestyksessä voidaan säätää tarkemmin kirkon hallinnosta ja antaa myös määräyksiä kirkon toiminnasta. Kirkolliskokouksen oikeus hyväksyä kirkkojärjestys perustuu siten kirkkolaissa olevaan delegointisäännökseen.

Sovellettavan lakinormin osalta Ruotsin järjestelyä on pidettävä selkeänä. Ruotsin kirkon hallinnossa on sovellettava yleisiä lakeja, ellei näissä yleisissä laeissa ole säädetty nimenomaisia poikkeuksia kirkon oman sisäisen päätösvallan suhteen.[830] Lähtökohtana on siten yleisen lain soveltaminen, kun kirkkoa

---

Edqvist (2000 s. 31–32) mainitsee valtiopäivien vuoden 1995 periaatepäätöksen jälkeisestä Ruotsin kirkon keskushallituksen 14.12.1995 päättämästä kirkon tulevaan organisaatioon liittyvästä direktiivistä. Siinä on tutkimuksen kannalta kirkon identiteetin ja organisaation välisestä yhteydestä tärkeä maininta:"Kyrkans gestaltning och organisation är betydelsefulla, därför att den avspeglar kyrkans budskap. Kyrkan bygger på uppenbarelsen i Jesus Kristus, som givits till frälsning för hela skapelsen. *Dock* är evangeliet ett, medan kyrkans organisation kan utformas på olika sätt. Det betyder inte att det är oväsentligt hur organisationen ser ut. Den kan mer eller mindre stå i samklang med evangeliet, mer eller mindre tjäna kyrkans uppgift att vara redskap för Guds rike. Förändringar av organisationen skall göra den tydligare och därmed användbar. *Kyrkosyn och kyrkorätt hör alltså samman.*" (Kurs. tässä).

[829] Ruotsin kirkko on (vain) uskontokunta. Lainvalmisteluissa on perusteltu kirkon uskontokunnan asemaa (SOU 1997:41 s. 14–15): "Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I sådan skall meddelas om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Detta medför att trossamfunden får skydd, dels genom att inga särskilda beslut kan riktas mot trossamfunden som förändrar deras förutsättningar på annat sätt än genom lag och dels att den lagstiftning som nu avses bara kan ändras med kvalificerad majoritet i riksdagen eller av två riksdagar." Lailla voidaan siten säätää uskontokuntaa koskevia säännöksiä ja tämän mukaan ei siten olisi estettä säätää normaaleina yleisinä lakeina kirkkoakin koskevia hallinnollisia normeja, vaikka asiat olisivat kuinka kirkon omia asioita. Ruotsin kirkosta annettu laki tai uskontokunnista annettu laki voidaan tosin muuttaa vain erityisessä, vaikeutetussa lainsäädäntöjärjestyksessä. Ks. myös Göransson 1993 s. 15: "För trossamfunden i Sverige gäller naturligtvis också en stor del av den lagstiftning som är tillämplig på alla medborgare eller organisationer i vårt land."

[830] Edqvist (2000 s. 20) toteaa, että myös tulevaisuudessa voidaan säätää Ruotsin kirkkoa varten erityistä lainsäädäntöä. Tosin tämä tulee kuitenkin olemaan hyvin rajoitettua, erityisesti verrattuna aikaisemmin voimassa olleeseen. Edqvist huomauttaa, että se, mikä aikaisemmin oli säännöksinä valtiopäivien säätämässä laissa, vastaisuudessa sisältyy kirkolliskokouksen toimesta hyväksymään kirkkojärjestykseen. Vain Ruotsin kirkkoa koskevat aivan perustavat säännökset ovat laissa Ruotsin kirkosta, kun näiden 14 §:n sijasta vuoden 1992 kirkkolaissa oli runsaat 700 pykälää. Edqvist toteaakin, että vähennys on ollut noin 98 %. Vertailun vuoksi todettakoon, että Suomessa kirkkolakia jaettaessa vuonna 1993 548 §:n lakiin jäi uudistuksen jälkeen noin 180 §:ää. Pykälien yhteislu-

koskeva laki on vain lakina raami- tai puitelaki. Laki Ruotsin kirkosta viittaa myös kahteen yleiseen lakiin.[831] Laki Ruotsin kirkosta kumosi (Ruotsin) kirkkolain (1992:300) lisäksi neljä muuta kirkollista lakia.[832] Laissa Ruotsin kirkosta ei ole säännöstä kirkkojärjestyksestä. Kirkolliskokouksen säännöstämiskompetenssi kirkkojärjestyksen antamiseen on johdettu lähinnä tässä laissa olevasta yleisluontoisesta säännöksestä, jossa on säädettynä vain kirkolliskokouksen asemasta kirkon ylimpänä päättävänä elimenä sekä siitä, että sillä on oikeus päättää erinäisistä kysymyksistä, ellei päättäminen kuulu seurakunnan tai hiippakunnan tehtäviin.[833] Kirkkojärjestys muodostuu kolmesta pääosasta: 1) perustavat määräykset Ruotsin kirkon uskosta, tunnustuksesta ja opista, 2) Ruotsin kirkon organisaation rakentumista koskevat määräykset kirkon eri osien kesken ja 3) kirkon toimintaa koskevat määräykset laajasti käsitettyinä.[834]

Kirkkojärjestyksen sisällön on oltava niissä raameissa, jotka laki Ruotsin kirkosta määrittelee. Se ei saa olla myöskään ristiriidassa muiden lakien kanssa, koska muitakin lakeja on uskontokuntien, siis kirkonkin, noudatettava.[835] Sinänsä ei olisi estettä säätää yleisessä lainsäädännössä lakia, joka koskisi kirkon erityisolosuhteita.[836] Ruotsin kirkon uudella asemalla voidaan nähdä myös yhtäläisyyksiä Suomen ortodoksista kirkkokuntaa koskevan lainsäädäntöjärjestelyn

---

kumäärä vuoden 1964 jäi suunnilleen ennalleen laskettaessa lakipykälien lukumäärään mukaan vanhaan kirkkolakiin perustuvien kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen pykälät. Ks. myös Edqvist 2000 s. 31.

[831] Viittaussäännös 10 §:ssä (sekretesslagen) ja 14 §:ssä (lagen om trossamfund).

[832] Nämä olivat lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör Svenska kyrkan, lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, mm. lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar ja lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen.

[833] Ks. SOU 1997:41 s. 185–187. Tämänkaltaisella säännöstämislogiikalla voitaisiin analogisesti johtaa kompetenssi päättää erilaisten sääntöjen antamisesta, mitä ylempi normisto ei tunne, esim. kirkkovaltuustolle kuuluvaksi oikeudeksi hyväksyä seurakuntajärjestys. Kirkkovaltuusto on seurakunnan ylin päättävä elin ja silläkin on yleistä kelpoisuutta päättää erinäisistä kysymyksistä ellei päättäminen kuuluisi esim. tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen tehtäviin. Suomalaisessa kirkkolainsäädäntötekniikassa on säännöstämiskompetenssiin katsottu kuuluvaksi säännön hyväksymisessä kirkkolakin tai siihen perustuvaan kirkkojärjestykseen sisältyvä säännös oikeudesta hyväksyä sääntö. Esim. KL 10:3 (kirkkoneuvoston ohjesääntö) ja KJ 6:10 (kielisääntö).

[834] Edqvist 2000 s. 35.

[835] Edqvist 2000 s. 30. Näiden muiden lakien osalta Edqvist mainitsee esimerkkinä lain Ruotsin kirkon henkilöstöstä siirtymäaikaan liittyvänä ongelmana. Tämä liittyy työnantaja-asemaan pappien suhteen.

[836] Edqvistinkin (ibid.) mainitsema esimerkki liittyy kuitenkin selkeästi keskeiseen kirkkolainsäädännölliseen kysymykseen – ellei säädetä valtion lainsäädännöllä erityistä lakia kirkollisten erityisolosuhteiden varalle, tulevat tilalle yleiset lakisäännökset myös kirkon erityistilanteissa noudatettaviksi. Kirkolliskokous ei voi hyväksymällä lain kanssa ristiriitaisia kirkkojärjestyksen määräyksiä poiketa yleisen lain säännöksistä. *Tässä mielessä voidaan Suomen kirkkolakijärjestelmänkin sanoa edellyttävän tehokkuuskriteeerinä kirkolliskokouksen ehdotuksen hyväksymistä valtion lainsäädäntöelimissä kirkkolain normeiksi, jotka vasta voiman tulleina lex specialis-lakisäännöksinä syrjäyttävät yleisen lain säännökset.*

kanssa.[837] Ruotsin kirkkoa ei enää vuodesta 2000 lähtien voida pitää valtiokirkkona, mutta kylläkin kansankirkkona, koska valtaosa kansasta siihen edelleen kuuluu. Kirkkolainsäädännön uudistamisen seurauksena Ruotsin kirkon asema järjestettiin muihin uskontokuntiin nähden lainsäädännöllisesti tasavertaisemmin. Kirkosta tuli uskontokunta muiden yhteisöjen tavoin – kuitenkin niin, että siitä säädettiin lisäksi erityinen puitelaki, jossa on vain lyhyesti mainittu Ruotsin kirkosta ja sen toiminnan keskeisimmistä perusteista ja organisaatiotasoista.[838] Aikaisemmin Ruotsin kirkkoa on pidetty valtiosidonnaisuutensa vuoksi luonteeltaan lähinnä valtiokirkkona, jonka jäsenyys teologisesti hämäränä käsitteenä on pitkään ollut lähes Ruotsin kansalaisuuteen rinnastettava.[839] Ruotsin kirkon erityisasema on tullut korostetusti esiin jo siinä, että muidenkin kirkkokuntien ollessa edustettuina maan uskonnollisessa elämässä evankelis-luterilaista kirkkoa on silloinkin kutsuttu Ruotsin kirkoksi, ikään kuin muut Ruotsissa toimivat kirkkokunnat eivät sitä olisi.[840] Uudessa tilanteessa Ruotsissa lainsäädännön valmistelutöihin on liitetty mainintoja Ruotsin kirkon erityisasemasta tasa-arvoisten uskontokuntien joukossa. Lainvalmistelutöiden oikeuslähdearvo Ruotsin lainsäädännön oikeuslähteinä on erityisen merkittävä.[841]

Kirkkolakiuudistukseen liittyi myös inventaari voimassa olleista säännöksistä. Tällöin luokiteltiin säännöksiä periaattein:

A) Sellaiset, jotka olisi siirrettävä uuteen kirkon sisäiseen säädösjärjestelmään,
B) Osittain kirkon sisäisiksi tulevat ja
C) Kirkkolain alan ulkopuolella olleet säännökset, jotka olisi siirrettävä kirkon sisäiseen.[842]

---

[837] Tosin Suomen ortodoksista kirkkokuntaa koskeva järjestelmä tuntee myös asetukset. Lainsäädännön kannalta katsottuna ortodoksista kirkkokuntaa voisi siten pitää enemmän valtiokirkkona kuin Suomen tai Ruotsin luterilaisia kirkkoja. Ortodoksinen kirkkokunta on kuitenkin toiminnallisesti saanut olla varsin itsenäinen.

[838] Ekström 1999 s. 39: "Lagen om Svenska kyrkan är en *ramlag*, som anger att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund, som framträder som församlingar och stift, men som också har nationella organ."(Kurs. tässä).

[839] Vrt. Träskman (1989a s. 473), joka arvelee Schaumanin vaikutuksesta *Suomen kirkkolain teologiaan* tulleen uskomisen subjektiivisen puolen korostus, kun taas Ruotsissa objektiivisen puolen painottaminen teologiassa "on johtanut vääristyneeseen kirkko-näkemykseen" (kaste ei ole seurakunnan jäsenyyden perusta).

[840] Suomessakin oli esillä vuoden 1869 kirkkolakia valmisteltaessa evankelis-luterilaisen kirkon kutsuminen Suomen kirkoksi. Meillä oli kuitenkin erityisesti otettava huomioon myös ortodoksisuuden asema kirkkokuntana. Luterilaista kirkkoa ei voinut nimittää Suomen kirkoksi.

[841] Schwarze-Laakso-Kuuttiniemi (1999 s. 84) mukaan "ruotsalaiselle oikeuslähdeopille tunnusomainen piirre on lakien esitöiden keskeinen merkitys säännösten tulkinnassa ja oikeudellisessa argumentoinnissa:" Lain ja lainsäätäjän tarkoitus (ratio regis) korostuu, samoin parlamentin asema. Lainvalmistelutöiden merkitys laatutasoa kohentavana on tällöin myös nähtävissä.

[842] Svenska kyrkans utredningar 1994:2 s. 15.

Ruotsin perustuslakiin luotiin kirkon aseman järjestämiselle perustuslailliset puitteet. Reformin yhteydessä säädettiin kaksi uutta lakia: laki uskontokunnasta ja laki Ruotsin kirkosta. Lait voidaan muuttaa valtiopäivien toimesta vain vaikeutetussa lainsäädäntöjärjestyksessä.[843] Kirkkolakiuudistuksen lähtökohtia lainvalmisteluasiakirjojen[844] mukaan oli myös se, että Ruotsin kirkko saisi antaa omia määräyksiä. Uskontokuntia, ja siten kirkkoakin koskevat, säännökset haluttiin hallitusmuodossa kytkeä lakitasoisiin normeihin.[845]

Ruotsin kirkon aseman muuttumista luonnehdittiin komiteatyöskentelyssä niin, ettei Ruotsin kirkko enää ole osa julkista, vaikka onkin tietyin osin vielä julkisoikeudellisin säännöksin säännelty.[846] Vaikka voimaan tullut laki Ruotsin kirkosta sisältää vain 14 pykälää, oli lainvalmistelutöiden mukaan Ruotsin kirkosta säädettävä pääasiallisesti tässä laissa. Ongelmallinen on lain 2 §, jonka mukaan Ruotsin kirkko on avoin kansankirkko, joka yhdessä demokraattisen organisaation ja kirkon viran kanssa hoitaa valtakunnallista toimintaa. Lainsäädännön tasolla on siten demokratia nostettu kirkkoa kuvaavaan säännökseen.[847] Myös Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa käytännön päätöksenteossa on demokratian pelisäännöt hyväksytty, mutta meillä on perinteisesti Ruotsin kirkkoa selkeämmin haluttu korostaa sitä, ettei kirkon toiminnassa ole pyrkimyksenä ollut pitää lähtökohtana demokratian toteuttamista, vaan kirkon tehtävää. Ruotsin kirkkoreformiin kuului keskeisesti se, ettei kirkollisveroa enää kirkon aseman muuttumisesta johtuen katsottu voitavan kantaa kirkolle. Sen tilalle tuli kirkollismaksu.[848] Siten laissa on säännökset kirkon organisaation perusteis-

[843] SOU 1997:41 s. 14: "De kan bara ändras genom beslut i riksdagen på samma sätt som då riksdagsordningen ändras, nämligen med bestämda majoritetsregler eller två på varandra fattade beslut med riksdagsval emellan." Tällä on tavoiteltu uskontokunnille lainsäädännöllistä turvaa. Selvää kuitenkin on, että lakien muuttaminen ei ole esim. kirkon tahdonvaltainen asia, vaan kokonaan valtiopäiville kuuluvaa lainsäädännöllistä valtaa.

[844] SOU 1997:41 s. 16 mukaan "Alla trossamfund kan skaffa sig den rättskapacitet organisationen behöver som juridisk person ur begreppet registrerat trossamfund i enlighet med sin egen uppfattning om sig själva." Ruotsin kirkon ei tarvitse rekisteröityä muiden uskontokuntien tavoin, mutta ajatuksena lienee ollut vastaavan oikeuskelpoisuuden hankkiminen kirkon itsensä hyväksymän kirkkojärjestyksen kautta.

[845] RF 8 kap. 6 §: "Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I sådan lag skall meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund." Ks. Halttunen 1999, s. 106, jossa hän toteaa erityislaatuiseksi Suomen osalta *nimenomaan sen, ettei perustuslakitasolla mainita muita uskontokuntia kuin Suomen evankelis-luterilainen kirkko*. Muualla Euroopassa kehitys on kulkenut ns. Ruotsin mallin mukaan: uskontokunnat asetetaan *keskenään tasavertaiseen* asemaan lainsäädännössä.

[846] SOU 1997:41 s. 16:"Trossamfundet Svenska kyrkan blir med reformen *inte längre en del av det allmänna om än till vissa delar offentligrättsligt reglerad.* (Kurs. tässä),

[847] Vrt. (Suomen) kirkkolain ja kirkkojärjestyksen ensimmäisten lukujen ensimmäiset pykälät, joissa demokratia-periaatteen sijasta on kirkon "ylipositiivinen" perusta asetettu keskeiseksi.

[848] SOU 1977:41 s. 191 toteaa selkeästi kirkon aseman muuttumisen aiheuttavan sen, ettei kirkolle voida enää antaa verotusoikeutta: "Någon tillräckligt stark kyrkorättslig motivering för att fortsättningsvis använda benämningen skatt har inte framkommit under utredningens gång. Det är dessutom viktigt att benämningen svarar mot avgiftens statsrättsliga innebörd."

ta, seurakuntien ja hiippakuntien asemasta, niiden itsemääräämisoikeudesta sekä kirkon jäsenten kirkollisveron korvaavasta maksusta.[849] Ruotsissa kirkostakin tuli oikeushenkilö. Hiippakunnat olivat jo sitä olleet, toisin kuin Suomessa. Tuomiokapitulit siirtyivät kirkon viranomaisiksi, mikä tapahtui melkein samaan aikaan kun Suomessa vuoden 1997 alusta tuomiokapitulit siirrettiin kokonaan kirkon keskusrahaston kustannettaviksi.

Tärkeä teologinen selvennys on siinä, että Ruotsin kirkon jäseneksi kirkon uuden järjestyksen mukaan tullaan kasteen kautta. Tavallisin on lapsikaste, mutta Ruotsin kirkko kastaa myös aikuisia. Jokaista vastasyntynyttä, jonka vanhemmista ainakin toinen kuuluu Ruotsin kirkkoon, kutsuu kotiseurakunta kasteelle. Teologisesti ongelmallista Ruotsin kirkossa on ollut suuri kastamattomien henkilöiden joukko, jotka ovat olleet kirkon jäseniä.[850] Lapsista n. 75 % kastetaan Ruotsin kirkon jäseniksi ja noin joka toinen nuori konfirmoidaan. Yli puolet kaikista vihkimisistä ja suurin osa hautauksista tapahtuu Ruotsin kirkon järjestyksen mukaisesti.[851] Ruotsin kirkko on rakenteeltaan demokraattinen. Joka neljäs vuosi järjestettävissä kirkollisvaaleissa valitaan seurakuntien, seurakuntayhtymien sekä hiippakuntien ja kokonaiskirkon tason päättävät elimet suorissa vaaleissa. Ruotsin kirkolla on n. 60.000 luottamushenkilöä, jotka toimivat hallinnon eri tasoilla, useimmat paikallisseurakuntien kirkkovaltuustoissa ja kirkkoneuvostoissa.[852] Äänioikeus vaaleissa on 16 vuotta täyttäneellä Ruotsin kirkon jäsenellä. Ehdokkaaksi voi asettua 18 vuotta täyttänyt, kastettu kirkon jä-

---

[849] Ks. Leino (2000 s. 50–51) selostaa lyhyesti Ruotsin kirkkoa koskevan lain (lag om Svenska kyrkan 1998:591) sisällön. Laissa on mm. kolme pykälää *kirkosta uskontokuntana.* Kirkko on evankelis-luterilainen uskontokunta, jonka muodostavat seurakunnat ja hiippakunnat. Sillä on omat toimielimet. Kirkko on avoin kansankirkko, joka *demokraattisen* organisaation ja kirkon viran yhteistoimin pitää yllä valtakunnallista toimintaa. Kirkolle, sen seurakunnille ja seurakuntayhtymille sekä hiippakunnille on lain 3 §:ssä säädetty oikeuskelpoisuus. *Suomen kirkossa ei demokraattisuutta ole "kanonisoitu"; meillä kirkkolainsäädäntö viittaa kirkon tunnustukseen ja KL 7 luvun 3 §:ssä on edelleen schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän mukainen "sisäpiirikvalifikaatio" eli luottamushenkilön kelpoisuudessa ei korosteta demokraattisuutta, vaan kirkon arvopohjaa: "kristillisestä vakaumuksesta tunnettu". Vrt. liite 1 (kirkon hallinnon dikotominen sääntelymalli).*

[850] Ekström 1999 s. 56: "Den som tillhör Svenska kyrkan den 31 december, kvarstår utan några krav på särkilda årgärder, som medlem även efter det att kyrkoordningen trätt i kraft." Ruotsin kirkossa on siten edelleen pitkään suuri määrä kastamattomia jäseniä.

[851] Suomessa aktiviteettiluvut ovat selvästi korkeammat. (Kastettuja oli v. 1999 87,5 % syntyneistä, kirkollisesti vihittyjä v. 1999 74 % kaikista vihkimisistä. Vuonna 1999 kuolleista siunattiin ti kirkollisesti luterilaises98,4 % ja rippikoulun käyneitä oli n. 91 % ikäluokasta. Suomen ev.lut. kirkko vuosina 1996–1999, s. 41, 63, 82). SVT-teksti-TV:n 27.10.2001 mukaan Göteborg-Postenin haastattelun perusteella:" Vana och tradition vara med i kyrkan. Bara 8 % anger Gud som direkt orsak till medlemskapet".

[852] Käytännössä Ruotsin kirkon päättävät elimet ovat olleet, ainakin valtiokirkkoaikana, tiukasti poliittisten puolueiden ohjattavissa, koska vaalit on käyty näkyvän poliittisina. Kirkon muututtua uskontokunnaksi voisi olla ennustettavissa, että poliittisten puolueiden kiinnostus kirkon luottamuselinmandaateista vähenee samassa suhteessa kuin kirkon yhteiskunnallinen painoarvo. Tosin Bro-

sen.[853] Seurakuntien toiminta, kirkkorakennusten ylläpito, hautaustoiminta jne. rahoitetaan kirkollismaksulla, joka kannetaan verotuksen yhteydessä. Verottaja siirtää nämä varat suoraan Ruotsin kirkolle, joka jakaa ne seurakuntiin.[854] Ruotsin kirkkoon kuulumattomat maksavat erityisen hautausmaksun. Ruotsin kirkon hallinto muistuttaa suuressa määrin Suomen kirkon hallintoa. Seurakuntia on kuitenkin huomattavasti enemmän, vaikka aluekoko ja jäsenmäärät otetaan huomioon, yli 2500 seurakuntaa.[855] Seurakuntaa johtavat kirkkoherra ja kirkkoneuvosto. Vastuu seurakunnan perustehtävistä (jumalanpalvelus, opetus, diakonia ja lähetystyö) kuuluu kirkkoherralle ja kirkkoneuvostolle.

Ruotsin kirkon korkein päättävä elin on 251-jäseninen kirkolliskokous. Kirkolliskokous kokoontuu joka vuosi päättämään asioista, jotka koskevat Ruotsin kirkon hallintoa ja toimintaa.[856] Ruotsin kirkon keskushallitus vastaa eräistä koko kirkon yhteisistä asioista. Tehtävät vaihtelevat kirkollisesta lainsäädännöstä tiedotukseen ja koulutukseen sekä kansainväliseen diakoniaan ja lähetystyöhön. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kirkkorakennuksia eli niitä, jotka on rakennettu ennen vuotta 1939, suojellaan erityisellä lainsäädännöllä. Vanhojen kirkkojen ja niiden inventaarioiden katsotaan kuuluvan maan kulttuuriperintöön, jonka vaaliminen on yhteinen asia. Tämän perusteen mukaan kaikki Ruotsissa asuvat ovat velvollisia yleisen lainsäädännön kautta osallistumaan näihin kustannuksiin. Ruotsin kirkko saa valtionapua näiden kirkkojen kunnossapitoon. Avustusta aletaan maksaa kuitenkin vasta vuonna 2002 ja avustussummaa korotetaan vähitellen.[857]

4.4.2 Eräiden muiden kirkkojen, maakirkkojen ja kirkkoliittojen asema

Oikeusvertailun kannalta selkeimmän vaihtoehdon Suomen kirkkolakijärjestelmälle tarjoaa Ruotsin kirkkoa koskeva puitelakijärjestelmä. Norjan kirkon lain-

---

manderin (2001 s. 12–13) artikkeli ei tue HS 8.3.2002 uutisen tietoa vuoden 2000 reformin vaikutuksesta Ruotsin kirkon jäsenmäärän laskemisesta 500.000:lla. Vuodesta 1970 on tämä vähennys tapahtunut, mutta vuonna 2000 jäsenmäärä putosi "vain" 37.000:lla.

[853] Vrt. Suomessa v. 1998 KL-muutoksen mukaan mukaan äänioikeus ennen vaalipäivää 18 v. täyttäneillä kirkon jäsenillä, (KL 8:3), vaalikelpoinen on KL 7:3 mukaan äänioikeutettu seurakunnan konfirmoitu jäsen, joka ei ole holhouksen alainen.

[854] Maksu määräytyy tulojen mukaan. Ks. Ekström 1999 s.131:"Det är ett gemensamt ansvar för alla som tillhör kyrkan att efter sin förmåga bidra till de ekonomiska förutsättningarna för kyrkans verksamhet. Därför finns en kyrkoavgift som tas ut i förhållanden till vars och ens inkomst."

[855] Suomessa vuonna 1999 seurakuntia oli 587. Suomen ev.lut. kirkko vuosina 1996–1999 s. 179.

[856] Vrt. Suomen ev.lut. kirkon kirkolliskokoukseen kuuluu KL 20:1 mukaan yhteensä 107 *kirkon* edustajaa. (kurs. tässä, kirkolliskokouksen jäsenet ovat kirkkolain mukaan *kirkon edustajia* myös valtioneuvoston määräämä edustaja. Tällä lain sanonnalla on suuri *periaatteellinen merkitys, joka nousee kirkkolakijärjestelmän perusteista.* Kirkolliskokous on käytännössä kokoontunut kaksi kertaa vuodessa.

[857] Erityislainsäädännön tarkoituksena on estää mielivaltainen kirkkojen purkaminen. Lisäksi kirkkojärjestys määrää, että jokaisessa seurakunnassa on oltava ainakin yksi kirkko.

säädäntöjärjestelmää voisi myös luonnehtia puitelakijärjestelmäksi, jota on täydennetty kirkollisilla laeilla. Sekin soveltuu vertailukohdaksi, vaikkei Suomen ja Norjan kirkoilla olekaan yhteistä historiaa. Myös muissa luterilaisissa kirkoissa (mm. Tanskan, Islannin, Saksan maakirkot ja Saksan yhdistyneet evankeliset kirkot, EKiD) tehtyihin järjestelyihin on syytä lyhyesti viitata Suomen kirkkolakijärjestelmän taustan selventämiseksi.[858]

Muiden Pohjoismaiden kansankirkot

Norjan vuoden 1814 perustuslain mukaan Norjan valtion virallinen uskonto on evankelis-luterilainen uskonto.[859] Suurkäräjät säätävät Norjan kirkon organisaatiota koskevat lait. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) johtaa kirkollisen lainsäädännön valmistelua. Tyypillistä norjalaiselle menettelylle kirkollisen lainsäädännön valmistelussa on, että valmistelutyö käytännössä tehdään läheisessä yhteistyössä ministeriön virkamiesten sekä kirkon ja teologian edustajien kanssa.[860] Norjan kirkolla on kirkolliskokous, jolla ei ole Suomen kirkolliskokousta vastaavaa oikeutta ehdottaa kirkkolakia. Norjan kirkolliskokous syntyi vuoden 1953 kirkon hallintolaissa lakisääteiseksi tehdystä hiippakuntaneuvostojen yhteiskokouksesta.[861] Norjan kirkkoa varten säädettiin ensimmäinen yleinen kirkkolaki (Lov om Den norske kirke) vasta vuonna 1996. Uusi laki

---

[858] Myös mm.Viron evankelis-luterilaista kirkkoa koskevat normit sisältäisivät kiinnostavan tutkimuskohteen, mutta uskonnonvapauslainsäädännön puuttuminen uudessa tasavallassa asettaa kirkon erilaiseen asemaan kuin Suomen evankelis-luterilainen kirkko on. Kirkko Virossa on lainsäädännöllisessä tilanteessa joutunut "säätämään" omat sisäiset norminsa synodissaan. Schaumanin ajatus kirkkolakijärjestelmästä sisälsi myös kirkolliskokouksen lainsäätämisoikeuden. Suomessa olisi kirkkolaki kuitenkin ollut hallitsijan vahvistettua sen osa yhteiskunnan lakinormistoa. Viron kirkolla on hyväksytty perusjärjestys (Grundordnung), ks. Lindow (1999) s. 77–105. (Grundordnung der Estnischen Evangelish-Lutherischen Kirche vom 27. Juni 1991). Siihen liittyy 26.11.1991 kirkollisia toimituksia koskeva säännös (Gesetz über kirchlihe Amtshandlungen der EELK). Viron kirkon perusjärjestyksen nimi hyväksytyssä muodossa on Eesti evangeelse luterliku kiriku põhikiri (Vastu võetud EELK XXIII Kirikukogu 1. istungjärul 27. Juunil 1991. A., redigeeritud, muutettud ja täiendatud 2. istungjärgul 26.novembril 1991.a., XXIV Kirikukogu 2. istungjärgul 1. detsembril 1992. A. Ja 4. istungjärgul 23. Novembril 1993 a.)

[859] Kongeriget Norges Grundlov (17.5.1814) 2 §: "Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjender sig til den, ere forpliktede til at opdrage Børn i samme." ja 4 §: "Kongen skal stedse bekjende sig til den evengelisk-lutherske Religion, haandhæve og beskytte denne." Käsite "Kongen" ei tarkoita nykyisin kuningasta, vaan on merkitykseltään laajempi, so. kruunu tai valtiovalta tms. Myös perustuslain 16 §:ssä on asetettu Kongen'ille vastuuta mm. valtiollisten jumalanpalvelusten järjestämiseen.

[860] Tutkimuksen tekijä on itse todennut tämän osallistuessaan keväällä 1996 pohjoismaiseen valtion virkamiesvaihtoon mm. KUF:ssa. Leino 1996 s. 37.

[861] Juntunen 1991 s. 128. Norjan kirkon hallintoelinten nimet ovat norjaksi kirkemøtet ja bispedømmerådens fellesmøte.

kumosi kaksitoista erillistä kirkollista lakia.[862] Samalla säädettiin myös kirkollisia kiinteistöjä koskeva laki (Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd/ gravferdsloven). Norjassa kehitys on, toisin kuin Ruotsissa, kulkenut lukuisten erillisten kirkollisten lakien suunnasta yhden yleisemmän kirkkolain suuntaan. Tämän kirkkolain säätämisessä kirkolliskokousta on kuultu. Tässä kohdin on eroavuutta sekä Suomen kirkkolajärjestelmään että Ruotsin aikaisempaan kirkolliskokouksen veto-oikeuden sisältäneeseen järjestelmään. Norjassa kirkolliset lait, kirkkolakikin, säädetään tavallisina yhteiskunnallisina lakeina. Kirkolliskokous on kuitenkin näistä laeista saanut antaa lausunnon. Uusi kirkkolaki toteutti Norjassa tavallaan Suomessa jo 1860-luvulla tapahtuneen jaon paikallisseurakunnan ja kunnan hallinnon välillä. Niin selkeätä kunnan ja seurakunnan eroa kuin Suomessa, Norjassa ei kuitenkaan toteutettu.[863] Seurakunnat erottuivat kunnista siten, että seurakunnallisen toiminnan identiteetti parani sekä seurakunnille annettiin oikeushenkilöllisyys. Kirkkolain sisältämäksi keskeiseksi uudistukseksi muodostuikin paikallisseurakunnan oikeudellisen aseman selventäminen, erityisesti suhteessa kuntaan.[864] Norjan kirkkohallituksen (nimeltään kirkerådet, ei kirkestyrelse) aloitteesta on selvitetty mahdollista tarvetta tehdä tarkistuksia Norjan perustuslakiin kirkon ja valtion suhteen muuttamisesta. Taustalla on Ruotsissa toteutettu laajamuotoinen suhteiden uusjärjestely, vaikkakaan näköpiirissä ei näyttäisi olevan aivan yhtä perusteellista reformia Ruotsin mallin mukaan.[865]

Tanskan kirkkoa on pohjoismaisista kirkoista pidettävä luonteeltaan eniten

---

[862] Lov om Stiftskapellaner (1857), Lov om utvidet Adgang til Udførelse av kirkelige Forretninger (1876), Lov om Kirker og Kirkegaarde med unntak av §§ 33–43 (1897), Lov om det praktisk-teologiske Seminar (1902), Lov om konfirmantforberedelse og konfirmation (1911), Lov om Den norske kirkes ordning (1953), Lov om geistlige embets- og tjenestemenns lønnforhold m.v. (1957), Lov om klokkere (1963), Lov om organister (1967), Lov om katekettjeneste (1969), Lov om endringar i lov 1953 nr 1 om Den norske kirkes ordning m.m. ja Lov nr 40 om diakontjeneste i Den norske kirke (1985).

[863] Gullaksen (2000 s. 33–34) ei ole pitänyt valtiokirkkoa yhtenäisenä staattisena oikeudellisena käsitteenä: "Vi må imidlertid kunne konstatere at statskirken ikke er en enhetlig eller statisk rettslig størrelse. Så vel kirken som staten har gjennom århundrene vært under stadig endring, og relasjonen mellom stat og kirke blitt tilsvarende påvirket. Statskirken som rettsform har mer eller mindre kontinuerlig vært under omstøping og er blitt preget i et samspill av teologisk tenkning og praktisk utformet politikk." Gullaksenin mukaan teologiset näkemykset eivät ole voineet muovata kirkkopoliittisia linjauksia, mutta poliittinen ilmapiiri on saattanut avata myös mahdollisuuksia näkemyksille siitä, miten teologisten perusteiden mukaan olisi edettävä kirkkoa koskevissa järjestelyissä. Toisaalta on vastaavasti myös poliittisessa elämässä ollut nähtävissä kirkon vaikutusta noudatettavaan politiikkaan.

[864] Juntunen 1999 s. 11. Kunnille tosin jäi seurakuntiin nähden edelleenkin taloudellista vastuuta, mm. hautausmaiden ylläpidosta.

[865] Gullaksen 2000 s. 7. Pyrkimyksenä 7.3.2002 esitellyssä mietinnössä "Samme kirke – ny ordning" – utvalgets utredning om forholdet mellom kirke og stat on valtion tuki erilaisille uskonnollisille ja vakaumuksellisille yhteisöille. Valtion ja kirkon erottamista edellyttävä perustuslain muutos voi toteutua aikaisintaan vuonna 2010. HS 8.3.2002 viittaa valtiokirkon kannattajien kirkollista liberalismia heijastaviin asenteisiin mm. homoseksuaalisuuteen nähden.

valtiokirkkona, tosin historiallisista syistä *Islannin* kirkko muistuttaa sitä läheisesti. Kansankirkon käsitettä on yleensä pidetty lähinnä teologisena käsitteenä, mutta Tanskan vuoden 1849 perustuslaissa se tuli ilmeisesti ensimmäisen kerran lainsäädäntöön ja siten myös juridiseen käsitteistöön.[866] Tanskan perustuslain 66 §:n mukaan Tanskan kansankirkon järjestysmuodosta on säädettävä laissa. Perustuslain laatijoiden tarkoituksena oli laatia Tanskan kansankirkolle laki, joka antaisi sille itsenäisyyden valtiosta.[867] Mutta ei edes ensimmäisten Tanskan perustuslain säätämisen jälkeisten vuosien jälkeen ollut mahdollista hyväksyä kirkolle omaa lakia tai edes minkäänlaista kirkolliskokousta (synodia) hallitsemaan itsenäistä kirkkoa.[868] Tanskan perustuslain sanamuoto onkin ymmärretty niin, että Tanskan valtion yleisellä lailla luodaan puitteet kirkon elämälle. Tanskan kirkollisministeriön entisen päällikön Preben Espersenin mukaan Tanskan perustuslain 4 §:ää[869] on pidettävä eräänlaisena yleislausekkeena kirkon ja valtion välisissä suhteissa ja norminannossa, koska sen mukaan kirkollisia normeja annettaessa on otettava huomioon evankelis-luterilaisen kirkon tunnustus.[870] Espersenin käsityksen mukaan Tanskan kansankirkko ei ole valtiokirkko, koska siihen ei ole pakko kuulua.[871] Pohjoismaisen kirkko-oikeudellisen ajattelun mu-

---

[866] Tanskan perustuslain 1849 (Grundloven) 4 §. "Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten". Tulkinnanvaraista on, minkä asteista tukemista säännös edellyttää. Käytännössä kirkko on ollut luonteeltaan selkeästi valtiokirkko. Tanskalaisessa kirkko-oikeuden kirjallisuudessa (mm. Folkekirkens økonomi 1995, s. 27) sanamuodon on katsottu tarkoittavan sekä taloudellista että myös henkisempää, moraalista tukea. Taloudellisen tuen laajuuden määrää (yksipuolisesti) lakiasäätävä valta (lovgivende magt).

[867] Engmark 1995 s. 4. Ks. myös Kyrkpressen 7.3.2002 ("Skilsmässa mellan stat og kyrka också i Danmark? – Danmarks biskopar är djupt missnöjda med sin kyrkominister").

[868] Näistä kirkkolainsäädännön luomisen vaikeuksista tarkemmin on kirjoitettu mm. H.J.H. Glædemarkin kirjassa Kirkeforfatnings spørsmaalet i Danmark intil 1874, en historisk-kirkeretlig studie. København 1948 s. 349–425. Ks. Kyrkpressen 7.3.2002. Kirkollisministerin toteamus siitä, ettei Tanskan kirkko olisikaan "piispallinen kirkko" on johtanut lausuman perumiseen ja komitean asettamiseen valmistelemaan kirkollista lainsäädäntöä ("Tove Fergos kovändning").

[869] Toinen Tanskan perustuslain tärkeä kirkon ja valtion välisiä suhteita koskeva säännös on 66 §. Perustuslain 66 §:ssä puolestaan on säädetty, että "folkekirkens forfatning ordnes ved lov". Tältä osin on katsottu sanamuodon viittaavan ensimmäiseen perustuslakiin, mutta historiallisessa asiayhteydessä on asia ymmärretty niin, että kansankirkkoa koskevat säännökset ovat lainsäädäntöasioita. Myös perustuslain 67, 68, 69 ja 70 § määräävät uskonnonvapaudesta ja ne koskevat kansankirkkoa uskontokuntana.

[870] Espersen (1993 s. 27) käyttää kirkko-oikeudellisessa teoksessaan käsitettä "retsteologi", mitä sanaa Gunnar Träskman (1990 s. 508) on suomalaisessa kirkko-oikeudellisessa keskustelussa käyttänyt kuvatessaan Saksan evankelisen kirkko-oikeuden kehityssuuntauksia. Ekumeeniseen kirkko-oikeuteen suuntautuvaa evankelista kirkko-oikeutta ei Träskmanin mukaan voi pitää juristin näkökulmasta katsottuna oikein kirkko-oikeutena eikä juridiikkana, vaan sitä voi kutsua ehkä oikeammin oikeusteologiaksi. Espersenin "oikeusteologisessa" ajattelussa Träskman puolestaan on nähnyt Alf Rossin vahvaa vaikutusta. Espersenin näkemykset ovat samoin vahvasti hallinto-oikeudellisia ja kirkko-oikeus (sekä kirkon hallinto) nähdään Rossin tapaan *vain julkishallinnon postilaitokseen verrattavana haarautumana.*

[871] Espersen 1993 s. 55–56. Vrt. ibid., s. 72: "Som en del af statens støtte til folkekirken föregår opkrævningen af såvel de lokale kirkeskatter som landeskirkeskatten gennem de almindelige

kaan Tanskan kansankirkkoa on kuitenkin pidetty lähinnä valtiokirkkona, koska sillä ei ole mm. omaa keskushallintoa.[872] Kansankirkolla ei ole myöskään oikeushenkilöllisyyttä. Folketinget (valtiopäivät) ja kirkeministeriet ovat kansankirkon keskushallinto valtion orgaaneina.[873] Kansankirkolla ei ole omaa hallitusvaltaa käyttävää elintä. Valtiopäivät toimii yksin kansankirkkoa koskevia lakeja säätävänä elimenä. Kirkolla ei näin ollen ole osuutta lakien säätämisessä. Lait ovat puhtaasti valtion lakeja.[874]

Saksan kirkot, maakirkot ja kirkkoliitot

Saksalaisten luterilaisten kirkkojen hallinnon kuvaamisessa selvä hankaloittava tekijä on uskonpuhdistuksen perintö. Reformaatio aiheutti kirkollisen kentän jakautumisen nimenomaan protestanttisten kirkkojen osalta lukuisiin erillisiin kirkkokuntiin. Saksassa evankelis-luterilaisia kirkkoja ovat nimenomaan maakirkot, eikä yhtenäistä luterilaista kansalliskirkkoa ole, vaan maakirkot[875] ovat liittyneet joko kirkkoliitoiksi keskenään (Vereinigte Evangelisch-Lutherische

---

skattemyndigheder i forbindelse med opkrævningen af de statlige og kommunale skatter." vrt. Espersen 1994 s. 30: "Et lokalt demokrati i forbindelse med varetagelsen af kirkelige anliggender er ikke grundlovsikret på samme måde som de lokale selvstyre i kommunale anliggender."

[872] Tanskan kirkon hallintostruktuuri muutenkin on kaksijakoisuudessan "kevyempi versio" hallinnosta. Kirkollishallinnon huipulla on kirkeministeriet, jossa yhdistyvät molemmat hallinnolliset linjaukset (gejstlige kolonne = biskop, provst, præst ja administative kolonne = stiftsøvrighed, provstiudvalg, menighedsråd). Folkekirkens Økonomi 1995 s. 29. Vrt. kuitenkin Auken (1993 s. 1–3) ihmettelee poliittisten puolueiden (Pastori Margarite Auken itse on toiminut mm. puolueen puheenjohtajana ja folketinget'in varapuhemiehenä) saamaa suurta vaikutusta Ruotsin kirkossa. Auken ei tullut vakuuttuneeksi Göranssonin selityksestä, että tämä johtuisi paljolti vaalisysteemistä. *Tanskan kirkko Aukenin mukaan on jäsenkirkko, ei valtiokirkko.* Auken toteaakin s. 3: " - - Ingen kirkeråd, heller ikke i stifterne, og intet kirkemøde. Bispemødene er uformelle. Det eneste, der holder den danske kirke sammen formelt, er kirkeministeriet. *Folketingets kirkeudvalg er parlamentariske basis, men der stilles ingen krav till udvalgets medlemmer, end ikke om medlemskab af kirken* [sic]." (Kurs. tässä.) Vrt. ministeri Tove Fergon arvostelu lehdissä: Berlingske Tidende 25.2.2002 ("Biskopar vil have klare linjer"), Kristerligt Dagblad 16.1.2002 ("Ministerkirke, bispekirke eller folkekirke?"), 28.2.2002 (Folketingspolitiker elsker folkekirken") ja 6.3.2002 ("Fergos første 100 dage"). Auken on nyttemmin todennut, että hänen johtamansa puolue (SF) haluaa kansankirkolle suurempaa itsenäisyyttä (Kristerligt Dagblad 28.2.2002 s. 7).

[873] Espersen 1993 s. 58.

[874] Samansuuntaista voi esittää myös neljännestä pohjoismaisesta kirkosta Islannissa. Islannin uusi kirkkolaki on tullut voimaan vuoden 1998 alusta. Se on puitelaki, jossa on säädetty kirkon järjestysmuodon ja hallinnon perusteista. Kirkollinen järjestys on pohjautunut yleensäkin tanskalaiseen kirkkoon, tosin islantilaisin sovellutuksin. Islannin perustuslain 62 §:n mukaan kirkko on kansankirkko ja valtiolla on sen elämässä keskeinen asema. Joka toinen vuosi kokoontuu kirkolliskokous (kirketing). Kirkolliskokouksella on oikeus antaa neuvoja valtiopäiville (althing) sen käsitellessä kirkollisia asioita. Kirkolliskokous valitsee kirkerådin (kirkollishallituksen). Etenkin viimeksi mainitut järjestelyt ovat sen ja Tanskan kirkon toisistaan erottavia piirteitä.

[875] Ks. Lindow 1999, jonka sisällys muodostuu mm. Saksan kirkkojen kirkkojärjestyksistä tai vastaavista.

Kirche in Deutschland VELKD) tai yhdessä toisten evankelisten kirkkojen kanssa (Evangelische Kirche in Deutschland EKiD).

Saksan kirkoissa jo episkopaalisuuden käsitekin muotoutui erilaiseksi kuin Pohjoismaissa, koska piispuus oli "kateissa". Ruhtinaista oli tullut seurakuntien ensimmäisinä jäseninä piispojen sijaisia ja piispuus palautettiin vasta ruhtinaskuntien kadottua.[876] Historiallinen kehitys ja kirkkojen asema luterilaisuuden emämaassa noudatti Pohjoismaihin verrattuna erilaista kaavaa. Saksassa luterilaisuus ei tullut ainoaksi ja kansalliseksi uskonnoksi.[877]

Ennen toista maailmansotaa alueellisesti jakautuneet maakirkot muodostivat Saksassa vuoteen 1933 toisiinsa liittyneinä vain kirkkoliiton, mutta eivät varsinaista kansalliskirkkoa. Vasta Hitlerin kansalliskiihkoinen hallinto käytti tilaisuutta hyväkseen ja oman politiikkansa mukaisesti pyrki saamaan kirkkoliitosta kansallisuutta korostavan.[878] Vuonna 1933 heinäkuun 11. päivänä tapahtui Saksassa vallanvaihto, mikä merkitsi todellista vaikeutta hahmottaa uskonyhteisön luonteinen kirkko, koska kansallissosialistinen valtioideologia toi tilalle valtakunnan uskonnon.[879] Elokuussa 1945 Württenbergin maakirkon piispa Theopil Wurmin toiminnan tuloksena saatiin aikaan yhteinen kokous Treysassa, jossa luotiin väliaikainen järjestyssääntö Saksan evankeliselle kirkolle 31.8.1945 luki-

---

[876] Heikki Aittokoski (HS 29.1.2001) kertoo siitä, miten Preussi nousi lähes tyhjästä mahtivaltioksi. Sen johdolla perustettiin vuonna 1836 Saksan tulliliitto ja vuonna 1881 Saksa yhdistyi Preussin johdolla ja alaisuudessa. Se, että Preussin kuninkaasta Vilhelm I:sta tuli Saksan keisari ja Otto von Bismarckista pääministeri, on eräs historiassa tapahtunut huikea kehityskaari Napoleonin sotien jälkeisen vuoden 1815 Saksasta, jossa Preussin lisäksi oli 38 muuta valtiota. Tällä valtiollisella kehityksellä on ollut vaikutuksensa myös Saksan maakirkkojen järjestysmuotoihin, Saksan kansalliskirkon ja tunnustuskirkon muotoutumiseen natsivallan aikana sekä myös Saksan Evankelisen kirkon (EKiD) ja Saksan yhdistyneen evankelis-luterilaisen kirkon (VELKD) vaiheisiin ja järjestysmuotoihin.

[877] Kyrkan och staten (1968 s. 19) ruotsalaisessa selvityksessä luonnehditaan Länsi-Saksan "konkordaattimallista" kirkollista tilannetta seuraavasti: "I Västtyskland finns icke någon statskyrka. De olika kyrkorna i landet *står fria och lika i förhållande till staten och är underkastade statlig lagstiftning endast i samma mån som andra organisationer. Trossamfunden har dock ställning som offentliga korporatiner.* Förhållandet kyrka – stat regleras *utom i grundlag genom konkordat* eller fördrag som slutits med olika kyrkor. Konkordat och fördrag anses, eftersom de utgör överenskommelser mellan stat och kyrka, vara ömsesidigt bindande och anses ej kunna ensidigt uppsägas eller ändras. Samfund som vunnit ställning som offentligrättslig korporation äger av sina medlemmar uttaga "skatt" på grundval av de allmänna skattelängderna. Debitering och uppbörd sker genom statlig myndighet mot ersättning från samfundet."(kurs. tässä).

[878] Stein 1985 s. 171: "In die Anfangsmonate der Hitlerherrschaft fiel die Ausarbeitung der Verfassung der "Deutschen Evangelischen Kirche". Als sie am 11. Juli 1933 in Kraft trat, war durch die Machtübernahme der Deutschen Christen schon das Vorzeichen für den Kirchenkampf gegeben. An ihm zerbrach die, von "Reichsbischof" LUDWIG MÜLLER und seinem "Rachtswalter" AUGUST JÄGER zum Instrument politischen Gleichschaltungswillens missbrauchte Kirchenverfassung". (Nimien isot kirjaimet Steinin).

[879] Näistä natsivallan ajoista tarkemmin mm. Murtorinne 1972.

en.[880] Treysan kokouksen jälkeen kokoonnuttiin säännöksiä antavaan kokoukseen Eisenachissa, jossa laadittiin säännöspohja nykypäiviin asti ulottuneelle Saksan kirkkoliitolle: Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland 13.7.1948. Syntyneen kirkkoliittymän luonteesta sen sijaan on esitetty erilaisia käsityksiä. Heinz Brunotten mukaan EKiD:n kirkkona käsittäminen olisi edellyttänyt omaa kirkkotunnustusta.[881] EKiD:n tärkein elin on synodi (Synode). Siihen kuuluu 120 osanottajaa, joista EKiD:n jäsenkirkkojen kirkolliskokoukset (synodit) valitsevat 100.[882] Luterilaisen Maailmanliiton (LML) varapresidentti Martin Lindowin toimittamaan kirjaan "Luterilaiset kirkkosäännöt" on koottuina yhteensä kolmentoista Saksan maakirkon kirkkosäännöt (kirkkojärjestyksiä).[883] Saksan maakirkoissa on erilaisia kirkkosääntöjä tai -järjestyksiä, mutta niille voidaan löytää myös joitakin yhteisiä, tyypillisiä piirteitä.[884]

---

[880] Stein 1985 s.172 : "Vorläufige Ordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 31. August 1945". Sodan jälkeen haluttiin kirkollinen elämä elvyttää kirkkojen yhteisellä toiminnalla liittopohjalta.

[881] Stein (1985 s. 172) mainitsee myös Erwin Wikelsin ja Herbert Frostin näkemykset, jotka poikkesivat Brunotten kannasta. Heillä on ollut enemmän ymmärtämystä EKiD:n kirkon luonteelle.

[882] Stein 1985 s. 173: "Wichtigstes Organ der EkiD, dem insbesondere die Gesetzgebung und die Verabschiedung von Kundgebungen zustehen, ist die Synode. Sie wird gebildet aus einhundert Mitgliedern, welche die synodalen Organe der einzelnen Gliedkirchen wählen, sowie aus 20 darüber hinaus vom Rat berufenen Mitgliedern."

[883] Näitä maakirkkoja tai kirkkoja ovat: Evangelisch-Lutherische Kirche in Baden, Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern, Evangelisch-Lutherische Landeskirche in Braunschweig, Evangelisch-Lutherische Landeskirche in Hannover, Lippische Landeskirche, Evangelisch-Lutherische Landeskirche in Mecklenburg, Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche, Evangelisch-Lutherische Kirche in Oldenburg, Pommersche Evangelische Kirche, Evangelisch-Lutherische Landeskirche in Sachsen, Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schaumburg-Lippe, Evangelisch-Lutherische Kirche in Thüringen, ja Evangelische Landeskirche in Württemberg.

[884] 1. Kirkkoa varten hyväksytty järjestys on sen oman synodin (kirkolliskokouksen) hyväksymä,
2. Järjestyksen alussa on säännös kirkon tunnustuspohjasta.
3. Kirkon hallintoelimiä ovat synodi, sen valitsema Synodalausschuss, synodin valitsema erityinen superinterdentti (arkkipiispa, piispa, tai Superinterdent).
4. Seurakuntia varten on erikseen olemassa säännöt tai kirkkojärjestyksessä niistä määräyksiä.
5. Pappisvirkaa koskeva sääntely.
6. Määräykset kirkkoneuvostosta (der Kirchenvorstand) ja kirkonkokouksesta (die Gemeindeversammlung),
7. Sääntöjen (yhteensä 13) nimistä Verfassung on yleisin nimitys säännöstölle: Verfassung (8), Kirchenordnung (3), Kirchengesetz tai Kirchliches Gesetz, Kirchenverfassungsgesetz (2),
8. Sääntöjen yksityiskohtaisuus ja laajuus vaihtelevat.

5. Kirkkolain alaan kuuluvien säännösten omaleimaisuus ja tarve erityiseen kirkkolakijärjestelmään

5.1 TARVE KIRKON OMIEN ASIOIDEN ERITYISEEN SÄÄNTELYYN

Kirkon hallintoa koskevia säännöksiä tarkasteltaessa keskeisiä omaleimaisen sääntelyn kohteita ovat mm. kirkon tunnustuksen ja pappisviran sääntely, kirkon tehtävän ja toiminnan määrittely seurakunnan tehtävistä käsin sekä kirkon jäsenten ja työntekijöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat lainsäädännölliset määrittelyt. Kirkkolakijärjestelmän perustuslaillisen legitimiteetin on katsottava viime kädessä perustuvan kirkon omaleimaisten järjestysmuodollisten ja hallinnollisten ratkaisujen tarpeeseen. Muutoin olisi mahdollista selvitä vain yleisellä hallinto-oikeudellisella sääntelyllä.[885]

Hallinto on julkishallinnon erittelyssä selitetty perinteisesti oikeusnormien määrittelemissä rajoissa tapahtuvaksi lainsäädännön toimeenpanoksi. Toisaalta hallintoelimet ovat käyttäneet julkista valtaa lainsäädännössä määriteltyjen tehtäviensä toteuttamiseksi. Kyse on siten julkishallinnon toimeenpanovallan käyttämisestä.[886] Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on tuotu esiin hallinnon luonteen muuttuminen suppeasta toimeenpanovallan käyttämisestä monille elämänaloille. Tämä on myös merkinnyt hallinnon rakenteen eriytymistä ja tuonut myös tarvetta hallinnon uudentyyppiseen määrittelyyn. Legalistisesta tai negatii-

---

[885] Pohjoismaisista kirkoista Ruotsin kirkon on katsottava vuoden 2000 reformissa siirtyneen kirkon hallinnon normittamisessa tähän yleishallinto-oikeudelliseen suuntaan. Tanskan ja Norjan kirkkoja koskeva lainsäädäntö on ollut yleistä hallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Niiden valtiokirkollinen asema on Ruotsin kirkon vuoden 2000 reformin jälkeen tosin erilainen kuin Ruotsin entistä "privatisoituneemman" kirkon. Ks. kuitenkin aivan viimeaikaista kehitystä Norjassa ja Tanskassa, mm. HS 8.3.2002 ja Kyrkpressen 7.3.2002.

[886] Tämän tutkimuksen johdantojaksossa on esitetty kirkon määrittely tunnustuskirjojen mukaan. Ståhlbergin (1931 s. 494) kirkollishallinnon määrittelyn mukaan se on hallinnon toimintaa, jonka esineenä ovat uskonnolliset olot. Kirkkojärjestyskomitean (1979 s. 20–22) hallinnon määrittely painottuu toimintaan ja teologiaan. Hallinto ilmeisesti koettiin komiteassa negatiivisesti byrokraattisena. Tätä ilmentävät kansankirkkokäsitteen kriittisen tarkastelun kolme valittua näkökulmaa: teologinen, toiminnallinen ja sosiologinen, joista avautuu uusi näkökulma kohti tulevaisuuden kirkkoa. Tai sitten komitea ei ole löytänyt hallinnollisesta näkökulmasta kriittisesti tarkasteltavaa. Myös hallinto-oikeudessa on hallinnon käsitteeseen alettu enemmän sisällyttää myös hallinnon toiminnallista puolta. Kirkkojärjestyskomitean käsitemäärittelyyn jää kuitenkin joustoa, kun komitean mielestä kaikki kirkollinen toiminta ei ole hallintoa, mutta kuitenkin myös hallinto on toimintaa (s. 34).

visesta hallinnon määrittelystä on pyritty prosessuaalisempaan määrittelyyn.[887] Hallinnon lainsäädännöllinen toimeenpano nähdään entistä enemmän myös menettelynä, jossa lainsäädännön ja muiden normien määrittelemiä tavoitteita toteutetaan ottamalla huomioon myös toiminnan kohteiden käsitykset erikseen jokaisessa päätöksentekotilanteessa. Hallinto on muuttunut toiminnallisemmaksi, yksittäisten viranhaltijoiden suorittamaksi. Hallinto ei välttämättä ole yhtä paljon kuin aikaisemmin viranomaistoimintaa, vaikka toiminnot tapahtuvatkin hallinnon alaisuudessa ja sitä toimeenpannen. Julkisyhteisön hallinto ja järjestysmuoto käsitettiin normeilla aikaisemmin nykyistä enemmän tehtäväjaon pohjalta muodostetuiksi.[888] Toisaalta kirkon hallintoon sopii myös hyvin luterilainen periaate hengellisestä pappeudesta eli virkapapistolla ei ole luonnonoikeuteen tai jumalalliseen oikeuteen kuuluvaa hallinnollista ylivaltaa muuta työtä tekeviin nähden. Oikeastaan kirkossa, juuri yhteisestä pappeudesta johtuen, maallikoillakin on pääsy hengelliseen työhön ja siihen kirkon järjestysmuodosta seuraava oikeutus. Hallinnollisten tehtävien hoitaminen kirkossa palvelee kirkon varsinaista tehtävää. Näiden tehtävien hoitaminen edellyttää kuitenkin usein koulutusta nimenomaan hallinnollisiin tehtäviin ja kokemusta sellaisesta työstä. Kirkon hallinnollisessa työssä toimitaan siten suuressa määrin myös järjen alueella, ei pelkästään uskon.[889]

---

[887] Näin esim. Mäenpää 1991 s.19. Sen sijaan Jyränki-Perttunen-Vilkkonen (1989 s. 316–326) esittävät hallintotoiminnan määrittelyn suppeampana. Se käsittää lähinnä vain hallintomenettelyn ja siihen liittyvän preventiivisen oikeussuojan. Prosessuaalisessakaan hallintokäsitteessä ei hallinnolla kuitenkaan tarkoiteta "mitä tahansa" tosiasiallista toimintaa, vaan Mäenpään (1991 s. 120) mukaan "erilaisista hallinnon toimimuodoista voidaan käyttää yleisnimitystä hallintotoimi". Mäenpää pitää hallintotoimi -käsitettä puolestaan käyttökelpoisena yleisnimityksenä erilaisille hallinnon toimintamuodoille varsinaisista hallintotoimista ja hallintopäätöksistä, hallintopalveluihin ja hallinnon liiketoimiin sekä julkisen vallan käytöstä niin sanottuun tosiasialliseen hallintotoimintaan. Hallinnon toimia voivat myös periaatteessa suorittaa kaikki julkisyhteisön palveluksessa olevat riippumatta siitä, ovatko he virka- vai työsuhteessa. Hallinto-oikeudellinen hallintokäsite ei täysin vastaa kirkkojärjestyskomitean määrittelyä siitä, että hallinto on rajoitettava vain siihen, minkä tarkoituksena on tukea ja helpottaa kirkon varsinaista toimintaa. KJKom 1979 s. 34. Eroavuus käsitteissä syntyy kirkon erityisluonteesta – toimintaa on nimenomaan se kirkon hengellinen toiminta, jota ei voida pitää hallintona. Vrt. Kullan (2000 s. 51–52) ja Liljan (2001 s. 20) käsitykset hallintotoimen käsitteestä sekä edellä s. 193 olevaa esitystä.

[888] Ståhlbergin (1928 s.109) mukaan "pitkällisen kehityksen tuloksena on julkisissa asioissa muodostunut työnjako niin, että niiden toimittajista kukin on saanut määrätyt asiat huolekseen. Siten on järjestynyt myös viranomaisten toimivalta".

[889] Kirkkoherran virkojen pätevyysvaatimuksiin on päätetty lisätä vaatimus seurakuntatyön johtamisen tutkinnosta (KJ 6:18). Kysymys on hallinnollisesta johtamiskoulutuksesta ja kun seurakuntatasonkin hallinnossa edellytetään kirkkolainsäädännön hallinnollisten normien tuntemisen lisäksi hallittavaksi myös yleishallintoon kuuluvaa normistoa, koulutuksen johtamisen tutkintoon ei tulisi olla sisällöltään pelkästään "pastoraalista", vaan olennaiselta osin hallinnollista. Vrt. Simojoen (1958 s. 105) mukaan "kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevissa kysymyksissä tarvitaan henkilökohtaista uskoa Kristukseen aivan yhtä suuressa määrin kuin kaikessa muussakin kristillisessä elämässä."

Schaumanin ajatusten mukainen kirkon hallinnollinen järjestelmä oli koostumus erilaisista aineksista. Schauman pyrki noudattamaan aikakautensa uusia kirkko-oikeudellisia näkemyksiä. Kansanahon mukaan Schaumanin luoma synodis-episkopaalis-konsistoriaalinen malli oli jonkinlainen synteesi reformoidun kirkon ja herännäisyyden sekä kirkollis-vapaamielisyyden virtauksista.[890] Kirkon perinteiseen järjestysmuotoon pyrittiin luomaan uutta yhdistämällä episkopaalinen aines synodiseen. Tämä merkitsi kirkolliskokouksen syntymistä sekä piispan viran ja tuomiokapitulilaitoksen säilymistä. Kirkon oma täytäntöönpaneva keskushallinto jäi vielä odottamaan ilmestymistään. Vuonna 1944 kirkkohallituksen aloitettua toimintansa, senkin kokoonpanossa vähitellen tulivat keskeisesti esiin ainekset konsistoriaalis-episkopaalisesta tasapainoilusta.

Kirkkolain säännösten sisältö on suurelta osin hallinnollispainotteista. Säännökset ovat luonteeltaan suurelta osin organisaation järjestämisnormeja, etenkin luvuissa 5–22. Kirkkolain muut luvut sisältävät yleisiä säännöksiä kirkon tunnustuksesta, tehtävistä ja jäsenistä tai kirkkolainsäädännön aseman järjestämiseksi taikka täydentäviä säännöksiä erityiskysymyksistä. Kirkkolain lukuun 3 on otettu säännökset kirkon hallinnollisesta ja kielellisestä jaosta. Seurakunnan toimintaa käsittelevässä luvussa 4 on lähinnä määritelty seurakunnallisen toiminnan lainsäädännöllinen sisältö ja tarkemmat säännökset siitä on otettu kirkkojärjestykseen.

Kirkon hallinnossa on paljolti kysymys sellaisesta hallintotoiminnasta, joka nousee kirkon sanomasta käsin ja tämän hallinnon erottaminen varsinaisesta kirkon toiminnasta on vaikeaa. Uudemman hallinto-oikeudellisen kirjallisuuden mukaan hallinnon laajempi määrittely sisällyttää hallintoon toiminnallistakin luonnetta. Tämä ei hallinto-oikeudellisesti sovellettuna kirkon hallintoon kuitenkaan suinkaan tarkoita, että kirkon toiminta olisi jaettu suoraviivaisesti kahtia, hallintoon ja hengelliseen toimintaan. Tällainen mielivaltainen kahtiajako olisi kirkonkin kannalta vahingollinen käsityskanta, koska se ruokkisi käsitystä hallinnollisten asioiden alempiarvoisuudesta tai hengellisen toiminnan jonkinlaisesta alisteisuudesta hallinnolle. Kuitenkin papistonkin työssä hallintokäsitteen ulkopuolelle jäävät selkeästi vain jumalanpalveluksiin ja kirkollisiin toimituksiin liittyvät tehtävät (KL 4:2).[891] Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että seurakunnan papisto olisi hallinnollisesti seurakunnan luottamuselinten alaisena. Kirkon hallinnossa toimii kuitenkin tuomiokapitulien ja piispojen papiston työnjohtoon ja valvontaan rakentuva hallintojärjestelmä. Kirkon hallinnon eri tasojen tehtävät muodostuvat paitsi viranomaisten keskinäisistä hallintotehtävistä, myös tehtävistä, jotka kohdistuvat kirkon jäseniin tai kirkkoon kuulumattomiin henkilöi-

---

[890] Kansanaho 1976 s. 49.

[891] KJKom:n tavoin käänteismääritellen voitaisiin hallinto määritellä siten, että hallinto on se (laaja) osa kirkon toiminnasta, jota suorittaakseen ei tarvitse olla pappi.

hin.[892] Seurakunta (paikallisseurakunta) kuitenkin on jo vanhastaan muodostanut kirkon perusyksikön.[893] Kirkon hallinnolle on luonteenomaista myös lainsäädännöllä luotu hallinnollinen kontrollivalta. Tämä ilmenee mm. seurakuntien kiinteistöluovutuspäätösten alistamisessa alimmalta hallinnon tasolta ylimpään, neljänteen hallinnon tasoon saakka eli kirkkohallitukselle. Samoin useat seurakuntien/seurakuntayhtymien hallintoelinten hyväksymät ohje- tms. säännöt alistetaan tuomiokapitulin vahvistettavaksi.

Kirkollista hallintoa varten maa on jaettu hiippakuntiin ja ne puolestaan on jaettu rovastikuntiin (KL 3:1). Kirkon jäsenet kuuluvat parokiaaliperiaatteen mukaisesti seurakuntiin, joilla kullakin on määrätty alueensa (KL 3:2). Kirkon hallinnossa on neljä (oikeastaan osittain viisi tai kuusi) eri hallinnon tasoa: seurakunta- ja seurakuntayhtymän, rovastikunnan, hiippakunnan sekä kirkon keskushallinnon tasot.[894] Tämän lisäksi kirkkolain 12 luvussa on myös säännökset muista yhteistoiminnan muodoista. Tällainen yhteistoiminta voi perustua seurakuntien/seurakuntayhtymien väliseen sopimukseen tai seurakunnan/seurakuntayhtymän ja kunnan/kuntainliiton väliseen sopimukseen.[895] Näiden hallinnon eri tasojen organisaation päälinjoista on säädetty kirkkolaissa ja tarkempia säännöksiä on kirkkojärjestyksessä. Vaaleilla tapahtuvista toimielinten valinnoista on määräykset kirkon vaalijärjestyksessä.

Hiippakunnilla ei ole juridisen henkilön asemaa, vaan ne toimivat kirkon hallinnollisina yksikköinä saaden suurimman osan toimintaansa tarvittavista varoista kirkon keskusrahastolta. Hiippakunnan toiminnan kannalta keskeinen viranomainen on viisijäseninen tuomiokapitulin kollegio, jonka muodostavat piispa virkamiespuheenjohtajana, tuomiorovasti (tuomiokirkkoseurakunnan kirkkoherra virkansa puolesta) varapuheenjohtajana, kaksi määräajaksi valittua (hiippakunnan kirkkoherroista tai kappalaisista kelpoisuusehdot täyttävää) pappisasessoria ja lakimiesasessori virkamiesjäsenenä. Tuomiokapituleissa maallikon toimimista puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana ei ole pidetty sopivana.[896]

---

[892] Vrt. Holopaisen (1986 s. 374) kriteeriin "kirkkolain pitämisestä kirkon omana lakina". Tärkeimpänä kriteerinä hänen mukaansa on *kirkkolain koskeminen vain kirkkoa ja siihen kuuluvia, ja näitäkin vain siltä osin kuin kysymyksessä ovat kirkon omat asiat.* Kuitenkin esim. KL 17 luvun hautaustoimen eräät säännökset koskevat myös kirkkoon kuulumattomia. *Kirkon lähetystyön tavoitteena* on jopa *kastaa kirkkoon jäseniksi henkilöitä, jotka eivät ole olleet jäseniä.*

[893] KJKom. s. 39–40. Yksityinen henkilö on ensisijaisesti seurakunnan jäsen. Samalla hän on Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja universaalikirkon jäsen.

[894] Myllymäki (1989 s. 200) laskee hallintotasoiksi perusseurakunnat (seurakuntayhtymä), rovastikunnat, hiippakunnat ja kokonaiskirkon hallintoelimet. Kuudes taso olisi OpM kirkollisministeriönä.

[895] Ks. esim. Mäenpää 1989 (Hallintosopimus).

[896] Tosin Porvoon hiippakunnan tuomiokapituli ehdotti lausunnossaan hiippakuntahallintokomitean mietinnöstä tuomiokapitulien siirryttyä kirkolle vuoden 1997 alusta mm. tuomiokapitulin hallintolainkäyttöasioita käsittelevän erityisistunnon toimimista lakimiesasessorin puheenjohdolla. Tämä malli ei ole kuitenkaan vielä toteutunut. Vuoden 1958 kirkolliskokouksen asettaman Kirkko muuttuvassa yhteiskunnassa komitean 1962, s. 43 mukaan kirkon organisaation kehittämiseen

Ahla on todennut tuomiokapitulin hallinnollisen keskeisen merkityksen kirkon hallinnossa.[897] Tuomiokapituli on ensimmäinen hallintoporras seurakuntahallinnon yläpuolella ja sen vaikutus seurakuntahallintoon on varsin monihaarainen. Sen asiana on ollut myös kirkollishallituksen – selkeimmin kirkkohallituksen perustamiseen asti -hoito hiippakunnassa. Viime vuosina on myös tuomiokapitulin hallinnollisen roolin lisäksi korostunut tuomiokapitulin ja sen viranhaltijoiden tehtäväalueena hiippakunnallinen toiminta.[898] Tosin edellä käsitellyn hallintotoimen käsitteen tarkastelun mukaan oikeastaan hiippakunnallinen toiminta voidaan suurelta osin sisällyttää hallinnon käsitteeseen. Kysymys ei hiippakunnallisessa toiminnassa, ainakaan keskeisesti, ole varsinaisesta hengellisestä toiminnasta.[899]

Vuoden 1993 kirkkolain mukaan seurakunnassa kirkkoneuvoston puheenjohtajana toimii edelleen kirkkoherra ex officio. Hallintoelimen itsensä valitsema maallikko tai pappi sitä vastoin tuli seurakunnan päättävän hallintoelimen, kirkkovaltuuston puheenjohtajaksi 1970-luvun puolivälissä kirkkolain muutoksella (633/1976). Kun neuvoston tehtävänä on olla seurakuntatyön yleisessä johdossa, on tähän saakka pidetty tarpeellisena, ettei neuvosto itse valitse valtuuston tavoin puheenjohtajaa, vaan kirkkoherra toimii puheenjohtajana. Seurakuntayhtymässä yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajana toimii myös pappi, tuomiokapitulin kahdeksi vuodeksi kerrallaan määräämä seurakuntayhtymään kuuluvan seurakunnan kirkkoherra.[900]

---

kuului, että "monille arvokkaille perinteille rakentuvaa tuomiokapitulijärjestelmää olisi kehitettävä niin, että se lainopillis-hallinnollisten tehtävien ohella aikaisempaa enemmän omistautua seurakunnallisen työn tukemiseen ja johtamiseen hiippakunnan alueella". Komitea ei siten ainakaan pitänyt hallintoa välttämättömänä pahana.

[897] Ahla 1960 s. 44.

[898] Hiippakunnankin hallintoelimen tehtävänä on ollut hoitaa kirkollishallitusta hiippakunnassa. Laajennettu piispainkokous ja kirkkohallitus kuitenkin perustettiin vasta lailla 27.4.1944. Ja tällöin *erinäisissä asioissa* kirkon hallituksena alkoivat toimia laajennettu piispainkokous ja kirkkohallitus. Kirkon ylin hallitus koko maassa oli vuoden 1869 kirkkolain 14 §:n mukaan Suomen hallituksen asia. Ennen sitä tuomiokapitulit hoitivat autonomian ajalta lähtien kirkollistoimituskunnan ja myöhemmin opetusministeriön alaisina virastoina hiippakunnassa kirkollishallitukselleкin kuuluvaa tehtävää. Ja vuoden 1944 jälkeenkin kirkollishallitus oli jaettua kirkollishallitusta, koska vain erinäisissä asioissa kirkon hallituksen tehtäviä siirrettiin uusille hallintoelimille. Schaumanin kirkkolain 7 §:n mukaan "kirkon jäsenet ovat jaetut kirkkoseurakuntiin, joiden kunkin ulkonainen alue on seurakunta" ja 13 §:n mukaan "seurakuntien kirkollishallitusta varten maa on jaettu hiippakuntiin".

[899] KJKom 1979 s. 34. Hiippakuntasihteerit eivät juurikaan suorita papillisia toimituksia.

[900] Kansanahon (1976 s. 73) mukaan kun pitäjänkokousten asioista suurin osa 1860-luvulla siirtyivät uusille kunnallisille hallintoelimille, jäivät seurakuntaa koskevat asiat kirkkolaissa säädetylle kirkonkokoukselle. Seurakunnan taloudenhoidosta vastasivat kirkkoisännät. Heidän tehtäviinsä kuului kirkollisen rakennuskannan kunnossapitoon, kurinpitoon ja järjestykseen liittyviä tehtäviä. Pitäjänkokoukset valitsivat kirkkoisäntien avuksi ns. kuudennusmiehet, jotka kantoivat vastuuta taloudesta ja kirkkokurista. Ensimmäinen löydetty kirjallinen säännöstekstimuoto kirkkoraadista eli kirkkoneuvostosta on vuodelta 1673 (piispa Gezeliuksen hiippakuntasääntö, perbreves commonitiones). Kirkkoherra oli alusta lähtien virkansa puolesta pitäjänkokouksen ja kirkkoneuvoston puheenjohtaja.

Kirkkolainsäädännön systematiikan mukaan kirkkolaissa on määritelty sekä kirkon että seurakunnan tehtävät. Hiippakunnat ja rovastikunnat eivät ole oikeushenkilöitä, joten niiden tehtävät määräytyvät toimielinten tai viranhaltijoiden tehtävien mukaan. *Kirkon tehtävänä* on tunnustuksensa mukaisesti julistaa Jumalan sanaa ja jakaa sakramentteja sekä toimia muutenkin kristillisen sanoman levittämiseksi ja lähimmäisenrakkauden toteuttamiseksi (KL 1:2). *Seurakunnan tehtävänä* puolestaan on toteuttaakseen kirkon tehtävää huolehtia jumalanpalvelusten pitämisestä, kasteen ja ehtoollisen toimittamisesta sekä muista kirkollisista toimituksista, kristillisestä kasvatuksesta ja opetuksesta, sielunhoidosta, diakoniasta ja lähetystyöstä sekä muusta kristilliseen sanomaan perustuvasta julistus- ja palvelutehtävästä. (KL 4:1). Tältä osin voidaan nähdä kirkkolainsäädännön mukaiset seurakunnan tehtävät lähes päällekkäisiksi papiston virkatehtävien kanssa. Seurakunnan tehtävät eivät ole säännöksissä siten tulleet oikeastaan määritellyiksi hallinnollisesta, vaan kirkollisten toimitusten näkökulmasta. Siten myös kirkon hallinnon eri tasojen viranomaisten hallinnolliset tehtävät määräytyvät kirkon ja sen seurakuntien tehtävistä käsin. Kirkon jäseneksi tulemisesta ja kirkosta eroamisesta on voimassa, mitä uskonnonvapauslaissa on säädetty. Kirkon hallinto perustuu seurakuntien itsehallintoon, mutta se ei sinänsä ole hallinnollisesti omaleimaista – näinhän on kunnallishallinnossakin.

Tuomiokapitulit siirrettiin vuoden 1997 alusta kokonaan kirkon keskusrahaston kustannettaviksi. Kahdeksan tuomiokapitulin valtiolle aiheuttamat menot eivät olleet merkittävät, mutta hallinnollisesti muutos oli periaatteellisesti suuri ja vaikutti kirkon ja valtion välisiin suhteisiin. Tuomiokapitulit eivät enää vuoden 1996 jälkeen kuuluneet hallinnollisesti opetusministeriön alaisuuteen. Muutos vaikutti myös kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon siinä, miten muutoksen jälkeen uudessa hallinnollisessa tilanteessa kirkkohallituksen ja tuomiokapitulien asema kirkon hallituksena tuli järjestää. Hiippakuntahallinnon järjestämistä selvittelikin mm. kirkolliskokouksen 6.11.1989 asettama tuomiokapitulikomitea, joka jätti mietintönsä 17.1.1994. Kirkolliskokouksessa hiippakuntahallintouudistuksen käsittely on kuitenkin vielä kesken. Kirkon ja valtion välisiin suhteisiin vaikutti osaltaan sekin, että piispojen nimitysoikeus siirtyi kirkkolain muutoksella 1.3.2000 tasavallan presidentiltä tuomiokapitulin tehtäväksi.[901]

Vuoden 1993 kirkkolakireformin jälkeistä tilannetta luonnehti valtion ja kirkon taloudellisia suhteita selvittänyt opetusministeriön asettama toimikunta vuonna 1997 siten, että vaikka kirkko ei enää ollut valtiokirkko kuten ennen, se säilytti erityisasemansa. Kirkollinen lainsäädäntö perustuu edelleen valtion anta-

[901] KL-muutos 201/2000. Vrt. Kirkko ja valtiokomitea (1977 s. 13) mukaan Ruotsi-Suomessa uskonpuhdistuksen jälkeen kuningas muuttuneissa olosuhteissa vähitellen sai ratkaisevan vaikutusvallan täytettäessä piispan virkoja.

miin lakeihin ja asetuksiin. Muun muassa verotusoikeuteen ja hallintolainkäyttövaltaan perustuen kirkkoa voidaan pitää edelleen julkisoikeudellisena yhteisönä. Valtion ja kirkon taloudellisia suhteet – toimikunta totesi myös mietinnössään (1997:7, s. 6) kirkollisen talousjärjestelmän perustuvan vanhaan kanonisen oikeuden edellyttämään seurakuntien itsenäiseen velvollisuuteen henkilökuntansa ylläpitämisessä sekä kirkkojen ja hautausmaiden rakentamisessa ja hoitamisessa. Merkittävänä muutoksena on pidettävä myös väestökirjanpidossa tapahtunutta reformia. Evankelis-luterilaiset seurakunnat pitävät valtakunnallisen väestötietojärjestelmän rinnalla kirkollista jäsenrekisteriä seurakuntiensa jäsenistä (KL 16 luvun 1 §:n muutos 619/1998). Kirkonkirjoja ovat ennen uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain (614/1998) voimaantuloa pidetyt kirkolliset väestörekisterit ja niihin kuuluvat asiakirjat. Kirkkolain 16 luvun 1 §:ään tehdyllä säännösmuutoksella uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain (614/1998) voimaan tullessa jouduttiin kirkonkirjat[902] jakamaan kirkollisten väestörekisterien osalta ko. lain määrittelemällä tavalla.

5.2 PAPPISVIRKA, PIISPAN VIRKA SEKÄ VIRKA- JA EDUSTUSRAKENNE

Pappisviran eli kirkon viran haltijan tehtävänä on huolehtia evankeliumin puhtaasta julistamisesta ja sakramenttien oikeasta hoitamisesta. Pappisvirka on keskeinen osa kirkon perusrakenteissa, järjestysmuodossa.[903] Kirkon virkaan vihittäessä henkilölle annetaan pappisvirkaan kuuluvat tehtävät, velvollisuudet, oikeudet ja myös vastuu. Tästä virkapappeudesta on käsitteellisesti erotettava papin virka, joka on seurakunnan hallinnollisesti perustama virka, johon pappisoikeudet eli pappisviran saaneen henkilön tuomiokapituli voi nimittää tai määrätä. Piispa vihkii pappisvirkaan ja hänellä on johtava asema hiippakuntaorganisaatiossa ja päävastuu sen toiminnasta yhdessä tuomiokapitulin kanssa. Piispalla on myös erityistehtäviä virkansa perusteella. Näistä tärkeimpiä on seurakuntien, pappien ja muiden viranhaltijoiden kaitsenta. Vaikka kaitsenta käsitteenä voisi vaikuttaa juridis-hallinnollisesti oudolta, on se kuitenkin juristillekin selvä. Juridiselta kannalta ongelmallisempaa kuin kaitsennan käsite, on jos tämän keskeisen tehtävän hoitamisessa esiintyy puutteellisuutta tai jopa sen laiminlyöntiä.

Muusta julkishallinnosta erottavana ja kirkon omassakin hallinnossa erityispiirteenä on kirkon viran (virkarakenteen) ja demokraattisesti valittujen maallikkojen (edustusrakenteen) välinen suhde. Kirkkojärjestyskomitean mielestä "kysymys, kuinka käytännössä on yhdistettävä virka [pappisvirka] maallikkojärjes-

---

[902] Kirkonkirjojen legaalimääritelmä on KL 16 luvun 2 §:ssä. Ks. myös s. 200 (väestötietolaki).
[903] KJKom. s. 85–86.

telmään on yksi tärkeimmistä ja samalla myös vaikeimmista".[904] Näiden kahden rakenteen osatekijän, kirkon viran ja maallikkoedustuksen, voidaan katsoa edustavan kahta eri vastuualuetta. Pappisvirka vastaa sanan julistamisesta ja sakramenttien hoidosta ja maallikkoedustus luo edellytyksiä tälle ja muulle kirkolliselle toiminnalle. Maallikkoedustus kirkon toimieliminä ei ole toimivaltainen päättämään pappisvirkaan kuuluvista tehtävistä. Maallikko voi kuitenkin kirkkoherran kutsusta saarnata (KJ 2:6,2). Pappisvirkakaan ei toisaalta ole suljettu pois kirkolliselle toiminnalle ulkoisia edellytyksiä luovasta päätöksenteosta. Päin vastoin katsotaan, että kirkollinen – ja varsinkin evankelis-luterilainen – toimielin on "päätösvaltainen" vasta, kun sekä virka- että edustusrakenne ovat edustettuina. Muun yhteiskunnan hallintorakenteista ei löydy vertailukohtaa näille kirkon hengellisestä työstä aiheutuville kirkon erityisrakenteille. Muussa yhteiskunnassa esiintyvät hallinnolliset toiminnat eivät myöskään sisällöltään ole verrattavissa kirkollisiin toimituksiin (mm. saarnaaminen, jumalanpalveluksen, kasteen ja konfirmaation toimittaminen ja hautaan siunaaminen). Viimeksi mainitut ovat pääosin kirkon sisäisemmän säädöstön, kirkkojärjestyksen ja kirkkokäsikirjan, normittamia.

5.3 PAPIN VIRKOJEN TÄYTTÄMINEN JA PAPPIEN VIRASSAPYSYMISOIKEUS

Papin virkojen täyttäminen

Vaikka seurakunnat ovat periaatteessa itsenäisiä, niiden oman papin valintaa koskevissa säännöksissä on myös episkopaalista rajoitusta.[905] Seurakuntalaiset eivät voi valita itse seurakuntapastoreita, mutta tuomiokapitulin on kuitenkin neuvostoa kuultava ennen virkamääräyksen antamista, ellei asia ole kiireellinen. Tuomiokapituli voi vaikuttaa kirkkoherran valintaan viran hakijoiden ehdollepanossa.[906] Tuomiokapituli antaa myös kirkkovaltuustolle tai seurakuntaneuvostolle (täydellisen yhteistalouden seurakunnassa) lausunnon kappalaisen (sekä myös vakinaisen lehtorin ja kanttorin) valitsemiseksi. Lausunnossa on myös otettava kantaa hakijan hakukelpoisuuteen.

---

[904] KJKom. S. 87. Vrt. Pappisliiton laatimat papin eettiset ohjeet, joissa tuodaan esiin papin johtajan asema.

[905] Vaikka seurakuntahallinnolla onkin pitkät perinteet, ei seurakunnan papisto ole ollut seurakunnan neuvoston, vaan piispan ja tuomiokapitulin alaista. Tämä on osa kirkon episkopaalisuutta sekä myös kirkon hallinnon erityisluonteista virkarakennetta.

[906] Tuomiokapitulille vastenmielisen kirkkoherran viran hakijan valintaa voidaan vaikeuttaa jättämällä hänet ehdollepanossa kolmen vaalisijan ulkopuolelle tai toteamalla hänet hakijaksi kelpaamattomaksi. Tällöin seurakunta ei faktisesti voi vapaasti valita kirkkoherraa. Ehdokassijalta jättämisen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, eikä se saa olla mielivaltaa.

Pappisvirka on kirkon kannalta keskeinen käsite. Samoin kirkkolain säännösten kannalta keskeistä on myös papin virkoja koskeva normisto, jota koskevien säännösten osuus koko kirkkolainsäädännöstä on huomattava. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen luvuissa 5 on pappisvirkaa koskevat säännökset. Tämän lisäksi KL:n ja KJ:n lukujen 6 säännösten huomattava osa liittyy papin virkoihin ja niiden täyttämiseen. Osaltaan tämä johtuu siitä, että papisto ei ole seurakunnan ja virkasäännön, vaan tuomiokapitulin alainen ja papistoon sovelletaan kirkkolain virkamiesoikeudellisiksi katsottavia säännöksiä. Papiston palkka maksetaan tosin seurakunnan saamista verovaroista, mutta palvelussuhteelle on ominaista tämä kaksijakoisuus, mikä näkyy luonnollisesti myös säännöksissä. Papiston keskeinen työ liittyy kirkkolaissa mainittuihin jumalanpalveluksiin ja kirkollisiin toimituksiin.[907]

Pappien virassapysymisoikeus ja palvelussuhdeturva

Kirkon itsensä asettama Kirkko ja valtio-komitea käsitteli mietinnössään (1970) pappisprivilegioiden vaikutuksia ja totesi niissä keskeistä olevan sen, että seurakuntien vakinaisessa palveluksessa olevat papistoon kuuluvat henkilöt ovat erottamattomia, lukuun ottamatta tapauksia kirkkolain 101–119 §:ssä (virkarikos ja virkavirhe) ja 220 ja 221 §:ssä (ikä tai työkyvyn menetys).[908]

Kirkkohallitus asetti jo 1990-luvun puolivälissä erityisen virkasuhdetyöryhmän "selvittämään kirkon viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa ja oikeudellista asemaa koskevien säännösten kokonaisuudistusta ottaen huomioon virkamiesoikeuden viimeaikaisen kehityksen ja kirkon virkasuhteiden erityisluonteen". Työryhmän työ on osoittautunut hankalaksi ja se on jatkunut pitkään ja työ on välillä keskeytynyt. Työryhmän tehtävämäärittely on ollut laaja ja kysymys kirkon hallinnon eri tasoilla toimivien viranhaltijoiden palvelussuhdeturvasta on vaikeasti ratkaistavissa. Säädöstaso eri viranhaltijaryhmien osalta vaihtelee ja papin virkojen osalta määräysvalta virkoihin ja viranhaltijoihin jakautuu tuomiokapitulin ja seurakunnan viranomaisten kesken.

Erityisen ongelman virassapysymisoikeuteen nähden muodostavat kirkkoher-

---

[907] Papin valinta on vanhastaan kuulunut seurakunnalle ja valintakriteerit ovat olleet hengellisiä eivätkä yhteiskunnallisiin arvostuksiin (esim. tasa-arvoon tms.) perustuvia.

[908] Komitea viittaa paitsi vuoden 1964 KL:n säännöksiin myös s. 26 OTT Toivo Holopaisen seurakunnallisen jaoituksen uudistamistoimikunnalle antamaan lausuntoon. Holopainen toteaa "pappien virassapysymisoikeuden turvatummaksi kuin kunnan ja valtion virkamiesten sekä säännösten muuttamisen olevan mahdollista vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä joko poistamalla virassapysymisoikeus täydellisesti, säätämällä velvollisuus siirtyä toiseen virkaan tai luomalla lakkautuspalkkajärjestelmä".

rojen ja kappalaisten virat, joihin annetaan valtakirja. Seurakuntapastorin virkoihin määrätään ja tällainen määräys voidaan perustellusta syystä keskeyttää minkään virassapysymisoikeuden estämättä (KL 6:8a). Kirkkolaissa ja kirkkojärjestyksessä on myös säännökset vakinaisten kanttoreiden ja lehtoreiden virkojen täyttämisestä sekä valtakirjojen antamisesta näihin virkoihin. Muiden viranhaltijoiden viroista on säännöksissä vain viittaukset ja niiden täyttämistä koskevat määräykset ovat seurakunnan virkasäännössä. Yleinen virkamiesoikeudellinen kehitys on johtanut siihen, että kirkkolain mukaisen valtakirjan saaneiden viranhaltijoiden virassapysymisoikeus on julkishallinnossa eriskummallinen poikkeus, jolle ei nykytilanteessa enää löydy perusteita papiston privilegioiden vuodelta 1723 tultua kumotuiksi 1.8.1995 annetulla lailla (971/1995). Lisäksi kirkon hallinnossa viranhaltijaryhmien sisällä on eroavuuksia. Papiston kesken ero vakinaisten pappien ja seurakuntapastorien välillä virassapysymisoikeuteen nähden on (liian) suuri.

Virkasuhdetyöryhmällä on vaikea tehtävä järjestää säännöksin nykyisten valtakirjaviranhaltijoiden asema sellaiseksi, että heidän asemansa vastaa julkishallinnon muiden viranhaltijoiden asemaa. Tuomiokapituleilla ei nykyisellään ole käytettävissään valtakirjaviranhaltijoiden osalta irtisanomismahdollisuutta. Vaikeutena on löytää sellainen säädös, jossa virat ja viranhaltijat voitaisiin saada saman riittävän yhdenmukaisen säännöstön alaisiksi. Kirkkolain suhteen periaatteessa pyrkimyksenä on ollut ennemminkin säännösmäärän vähentäminen kuin lisääminen.[909] Tutkimuksen kannalta saattaisi tällöin tulla myös kysymykseen soveltamisalojen sovittaminen yhteen kirkkolain, kirkollisen lain ja yleisen hallinnollisen lain säännösten välillä. Säännöstämisen kohde viittaisi sinänsä selkeästi kirkkolain alaan, koska kysymyksessä olisivat nimenomaan kirkon hallinnon keskeisesti omaleimaiset piirteet ja niitä koskeva erityissääntely. Muita vaihtoehtoja ei kuitenkaan juurikaan ole, koska mm. perusoikeusuudistuksesta on johtunut eräiden palvelussuhdeturvaa koskevien säädösten tuleminen lakitasoa vaativiksi. Mm. kuntien osalta on säädetty laki kunnallisten viranhaltijain palvelussuhdeturvasta (484/1996). Myös perustuslain 80 § edellyttää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämistä lailla.

Periaatteessa voitaisiin säätää kirkkolain muutosten sijasta esim. laki kirkol-

---

[909] Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä (1993 esipuhe s. 16) toteavat kirkkolain uudistamistyön valmisteluvaiheissa hyväksytty valtion virkamieslain aikaisemmin asetuksissa tai virkasäännöissä säänneltyjen asioiden siirtyminen lakiin aiheutti myös useampien virkamiesoikeudellisten säännösten ottamista kirkkolakiin kuin oli ajateltu. Toisaalta kirkkojärjestykseen kyllä jätettiin yleisen virkamieslainsäädäntöä vastaavia normeja. Tämän jälkeen kehitys on kuitenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen kulkenut siihen suuntaan, että kirkon hallinnon aikaisemmin virkasäännöissä olleita virkasuhteen irtisanomista tai lakkaamista koskevia määräyksiä on jouduttu säätämään lakisäännöksiksi (936/1996, KL 8 a ja 8 b §).

listen viranhaltioiden palvelussuhdeturvasta, jolloin kysymyksessä olisi normaali eduskuntalaki. Tutkimuksen aiheen kannalta tällainen tilanne olisi erityisen mielenkiintoinen, koska kysymys olisi kirkon hallinnosta, josta pitäisi säätää perustuslain mukaan kirkkolaissa ja kirkkolain mukaan myös kirkkojärjestyksessä voitaisiin säätää hallinnosta tarkemmin (KL 2:1,2). Perustuslain 76 §:n periaatteiden noudattaminen edellyttäisi kirkon hallinnon keskeisten säännösten löytymistä kirkkolaista. Kuitenkin kirkon hallintoa koskevissa virkamiesoikeudellisissa lainsäädännöllisissä ratkaisuissa on aikaisemminkin turvauduttu erillisiin kirkollisiin (tavallisiin) lakeihin, kuten kirkollista virka- ja työehtolainsäädäntöä toteutettaessa tehtiin. Tällöin otettiin ja samansuuntaisissa lainsäädännöllisissä tilanteissa kirkkolakiin otettaisiin (vain) viittaussäädökset kirkollishallinnon viranhaltijoita koskevien erityisten virkamiesoikeudellisten kysymysten sääntelemisestä eri lailla. Kirkollista virka- ja työehtolainsäädäntöä tehtäessä haettiin säännösmallia pitkälti kunnallisesta kollektiivisopimusjärjestelmästä. Tämä sama metodi saattaisi tulla kysymykseen myös viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa luotaessa edellä olevan periaatteen mukaisesti eli säädettäessä erityinen laki kirkollisten viranhaltijain palvelussuhdeturvasta, jolloin kirkkolaki voisi sisältää viittaussäännökset tähän erityiseen kirkolliseen lakiin.[910] Kirkollisten erityisten lakien voitaisiin sanoa näin täydentävän kirkkolakijärjestelmää nimenomaan järjestelmän "harmaalla alueella". Tämä tarkoittaisi sääntelyalaa, jonka ei ole katsottu kuuluvan kirkkolakijärjestelmän piiriin, mutta olevan kuitenkin kirkon taloutta koskevia kirkon omia asioita.

Vaikka kirkkolain säännösten lukumäärää on pyritty rajoittamaan, olisi kuitenkin kirkon hallinnon omaleimaisuuden edellyttämien keskeisten virkamiesoikeudellisten säännösten sisällyttäminen kirkkolakiin jatkossakin perusteltua ja tämän tulisi jo perustuslainkin näkökulmasta olla tärkeä tavoite. Perusoikeuksien toteuduttua yleisesti ollaan kuitenkin kirkkolainsäädännössä virkamiesoikeudellisten palvelussuhdeturvaa koskevien normien osalta muusta julkishallinnosta poikkeavassa lainsäädännöllisessä tilanteessa ainakin sikäli, ettei kirkon hallinnon ja sen viranhaltijoiden osalta ole niitä koskevassa normistossa erityistä syrjinnän kieltävää säännöstä.[911] Tällä olisi mm. objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden noudattamista tukevaa merkitystä kirkon hallinnossa.[912]

---

[910] Vastaavan kuntia koskevan säädöksen laajuus on runsaat 20 pykälää, joten vaikka kirkon hallintoa koskevan säännöksen tulisi olla kirkkolaissa saattaisi kirkkolain laajuuden kannalta tarkoituksenmukaisempi lainsäädännöllinen järjestely olla säännösten jakaminen kirkkolain ja erityisen kirkollisen lain kesken. Ks. myös edellä jakso 4.3.3.1.

[911] Vrt. valtion virkamieslaki (971/1994) 6 ja 11 § ja laki kunnallisen viranhaltijain palvelussuhdeturvasta (484/1996) 2 §.

[912] Bruun-Mäenpää-Tuori (1988 s. 87) toteavat selkeästi: "virkamieslain 13,3 §:ssä syrjinnän kielto on nimenomaisesti ulotettu viranhaltijoiden kohteluun. Tätä kieltoa samoin kuin tasa-arvolainkin säännöksiä on noudatettava myös silloin kun virka täytetään ilman hakumenettelyä".

5.4 KIRKON VIRANOMAISTEN TOIMESTA SUORITETTAVA VALVONTA

Muutoksenhaku ja hallintolainkäyttö sekä yleisten hallinnollisten menettelyjen merkitys

Tässä tutkimuksessa on laajuusongelmasta johtuen ollut rajoituttava selostamaan muutoksenhakujärjestelmää vain pääkohdittain. Kirkkolain 24 luvun 3 §:n mukaan seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen sekä tuomiokapitulin ja kirkkohallituksen päätöksestä saa valittaa jokainen, jonka oikeutta päätös loukkaa. Myös kurinpitoasiamiehellä on oikeus valittaa kurinpitoasiassa tehdystä päätöksestä. Samoin seurakunnan jäsenellä on laillisuusvalitusmahdollisuus seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä. Myös papinvaalista ja seurakuntavaalista voidaan valittaa kirkkolain 24 luvun 5 §:n mukaisesti. Tuomiokapitulia koskevaan lukuun 19 on 5 §:ään otettu säännös niistä lainkäyttöasioista, jotka tuomiokapituli käsittelee ja ratkaisee lainkäyttöviranomaisena.[913] Säännös valitusviranomaisesta on kirkkolain 24 luvun 6 §:ssä.[914]

Alistettavasta päätöksestä voidaan valittaa myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Alistusviranomainen on samalla valitusviranomainen. Vain valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä ei saa tehdä valitusta. [915] Valitus-

---

[913] Helsingin hiippakunnan tuomiokapituli oli toimivaltainen käsittelemään, koska asiasta ei ollut muuta säädetty, hallintoriita-asiana KL 19 luvun 5 §:n 3 kohdan mukaisesti myös noin 7 vuotta vireillä olleen kirkkohallituksen ja Helsingin hiippakunnan papistoon kuuluvan pastori L:n välisestä virkasuhteesta johtuvan hallintoriita-asian. Tuomiokapituli velvoitti 1.8.1995 kirkkohallituksen maksamaan L:lle palkkasaatavia yhteensä noin 301.550 mk sekä 1.5.1995 lukien noin 2.500 mk/kk siihen saakka kunnes L. ryhtyi hoitamaan kirkkohallituksessa entistä virkaansa tai sitä vastaavaa virkaa tai hänen virkasuhteensa siellä päättyi. KHO piti ratkaisussaan tuomiokapitulin päätöksen pääosin voimassa. (Tapaus osoittaa kirkon hallinnon omaleimaisuutta – puhdaslinjaista hallinnon hierarkiaa ei kirkon hallintojärjestelmässä ole). Sama asia päätyi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (ECHR) ratkaistavaksi (Case of Launikari v. Finland; 05/10/2000; Violation of Art. 6–1;N; 34120/96).

[914] Säännöksen mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä sekä papinvaalista, seurakuntavaaleista ja kirkolliskokousedustajien vaalista tehdään valitus pääsääntöisesti tuomiokapitulille. Johtokunnan, kappelineuvoston ja piirineuvoston päätöksestä (sekä päätösvallan KL 10:4,2 mukaisissa delegointitapauksissa kirkkoneuvostolle tai seurakuntaneuvostolle). Muutoksenhakutie tuomiokapitulin ja kirkkohallituksen päätöksistä kulkee korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus alistettavasta asiasta tehdään alistusviranomaiselle.

[915] Kirkon oman Kirkko ja valtio-komitean mietinnössä (1970 s. 31) katsottiin kirkon itse huolehtivan pääosaltaan oikeuden ylläpitämisestä ja oikeusturvasta omassa piirissään. Koska voimassa oleva järjestelmä koettiin tarkoituksenmukaiseksi, ei komitea ehdottanut siihen muutoksia. Myöskään kirkkojärjestyskomitea ei ole nähnyt kirkollista muutoksenhakujärjestelmää ongelmalliseksi. Professori Taxellin mietinnön liitteessä s. 98 esitetyn tutkimuksen mukaan tosin seurakunnan viranomaisten päätöksiin liittyvä muutoksenhakuoikeus olisi rajoitettava laillisuusvalituksiksi. Ukom (1988 I kirja s.118) ehdotti mietinnössään kunnallislaista poiketen, että oikaisuvaatimus lisätylle tuomiokapitulille voitaisiin tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.

oikeuden rajoittamisesta on säädetty kirkkolain 24 luvun 9 §:ssä.[916] Vaaliehdotusasioissa on käytössä oikaisumenettely (KL 24:4) ennen kuin ehdollepanosta voidaan tehdä valitus.

Kirkossa on harkittavana hallintolainkäyttöasioiden käsittelyn siirtäminen kirkon viranomaisista hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Asia on tullut vireille kirkon omasta aloitteesta kirkolliskokouksen valiokunnan käsitellessä hiippakuntahallintokomitean mietintöä. Tällaisen asiaryhmän siirtämisen merkitys ja vaikutus kirkkolakijärjestelmän kannalta on vaikeasti arvioitavissa. Kirkolliset viranomaiset osana hallintolainkäyttöjärjestelmää ovat olleet osa kirkkolakijärjestelmää.

Kirkon viranomaisten tehtyä hallinnolliset päätökset ne joutuvat kirkollisen muutoksenhakujärjestelmän mukaisesti ensi vaiheessa kirkon omien lainkäyttöviranomaisten käsiteltäviksi. Siten periaatteessa sama hallintoasia käsitellään uudelleen muutoksenhakuna. Käsittelyn kohteena on molemmissa käsittelyn vaiheissa (sama) kirkon oma asia. Ensimmäisessä muutoksenhakuvaiheessa tapahtuva asioiden käsittelyn siirtäminen kirkon viranomaiselta hallinto-oikeuksiin vähentää kirkon hallinnon viranomaisten tehtäviä tältä osin ja siirtää kirkon omien asioiden käsittelyä muutoksenhakukäsittelyä vastaavalta osalta kirkon hallinnon ulkopuolelle. Järjestelyn tavoite sinänsä on ymmärrettävä ja yleisten yhdenmukaisuutta tavoittelevien kehityslinjojen mukaista; pyrkimyksenä on ollut hallintoviranomaisten tehtävien selkeyttäminen niin, että hallintolainkäyttöasioita hoitaisivat niihin erikoistuneet hallintolainkäyttöviranomaiset. Tuomiokapitulin kokoonpano ei myöskään ole paras mahdollinen hallintolainkäyttöasioiden – eikä myöskään hallintoasioiden – käsittelyyn. Teologipuheenjohtajalla ja teologivarapuheenjohtajalla taikka kahdella muulla teologijäsenellä ei yleensä ole pappistutkinnon lisäksi ollenkaan hallinnollista tai juridista koulutusta, jolloin asioiden valmistelu jää käytännössä paljolti kollegion ainoan maallikkovirkamiesjäsenen varaan. Tässä suhteessa parempi järjestely saattaisi olla esim. hiippakuntauudistusvalmistelujen yhteydessä esiintynyt tuomiokapitulin erityisistuntovaihtoehto, jolloin tuomiokapitulin ainoa lakimieskoulutuksen saanut jäsen voisi nykyistä paremmin osallistua juridis-hallinnollisten tehtävien käsittelyyn. Suuntana valmistelussa näyttäisi kuitenkin olevan lakimiesasessorin pois-

[916] Valituskielto on mm. piispan ja tuomiokapitulin yhdessä tekemään päätökseen pappisvirkaan hyväksymisestä ja piispainkokouksen päätökseen. Tosin kirkolliskokouksen päätöksestäkään ei ole valituskieltosäännöstä, mutta sitä ei ole myöskään katsottu sellaiseksi viranomaiseksi , jonka päätöksestä KL 24 luvun 3 §:n mukaan voisi valittaa. KL 24 luvun 10 § on HE:ssä 217/1995 s. 37 mainittu esimerkkinä "siitä, miten valitusoikeuden rajoittamista koskevaa säädösvaltaa on delegoitu yksityiskohtaisella normilla". Kyseisessä kirkkolain pykälässä on lueteltu eräitä päätöksiä, joihin kirkkojärjestyksessä voidaan määrätä valituskielto. Kirkkolakijärjestelmän kannalta tämä on kiinnostava säädöshierarkkinen kohta; HLL 13 §:n mukaan valituskiellon tulee perustua lakiin. Kirkkolain 24 luvun 10 §:ään on siten säädetty valituskieltoasioissa "kirkkojärjestysvaraus".

taminen kollegion jäsenyydestä ja siirtää myös hallintolainkäyttöasiat hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Tosin piispainkokous on 12.–13.2.2002 lausunnossaan kirkolliskokoukselle puoltanut nykyisen järjestelmän säilyttämistä.

Nykyään tuomiokapitulien hallintolainkäyttöpäätöksistä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakutie on näin ollen käsittänyt yhden "puhtaan" tuomioistuinkäsittelyn, mitä on pidetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ehdottomana edellytyksenä. Tuomiokapitulien nykyisen hallintolainkäyttötoiminnan suhteen eivät Mäenpään mainitsemat neljä kriteeriä tuottane eritystä ongelmaa.[917] Tuomiokapituleille jäisivät hallintolainkäytön niiltä pois siirtyessäkin kuitenkin mm. pappien osalta harkittavaksi kirkkolain 6 luvun 9 §:n mukainen virantoimituksesta pidättäminen, mitä ei toimenpiteenä kuitenkaan voitane verrata suoraan hallinnollisen vapauden rajoitukseen, vaikka samanlaisia piirteitä niistä on löydettävissä. Mm. nämä hallintotoimet eräiden muiden ohella säilyttäisivät edelleen tuomiokapituleilla verraten vaativia hallinnollis-prosessuaalisten kysymysten hallintaa edellyttäviä tehtäviä. Kollegion vastuuta näistä tehtävistä ei voitane siirtää virkamiesesittelijälle vaikka hänellä olisi läsnäolopakko istunnoissa.

Sinänsä tuomiokapitulin lainkäyttöviranomaisen asemasta luopumista ei voitane pitää säännöksistä johtuvana välttämättömyytenä, vaan kysymys on järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta ja sen merkityksestä kirkkolakijärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Tuomiokapitulien noudattamaa hallintolainkäyttömenettelyä voitaneen kokemuksen perusteella pitää yleisen oikeudenmukaisuuden edellytykset täyttävänä. Notorisesti tämä on pääteltävissä mm. siitä, ettei KHO-käytäntökään ole osoittanut tuomiokapitulien päätöksiä yleisesti ottaen lainvastaisiksi tai muuten huonosti käsitellyiksi. Tuomiokapitulien päätösten ei voitane todeta tulleen keskimääräistä useammin kumotuiksi tai muutoin olevan puutteellisempia kuin KHO:een muista hallintolainkäyttöviranomaisista valituksina tulleet päätökset. Ainakaan tällaisia havaintoja ei ole julkisesti esitetty.

Tuomiokapitulien valitusasioiden käsittelyssä on otettu huomioon equality of arms-periaate eli lainkäyttömenettelyn osapuolilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet esittää vaatimuksensa ja perustelunsa.[918] Tuomiokapitulien on muiden hallintolainkäyttöviranomaisten tavoin perusteltava lopputuloksena laadittava

---

[917] Mäenpään (1996 s. 353) mukaan hallinnon oikeusturvajärjestelmältä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan edellytettävä ainakin neljän oikeusturvan osatekijän toteutumista. Nämä ovat: 1) oikeusturvamenettelyn oikeudenmukaisuus, 2) hallintolainkäytön julkisuus, 3) oikeus saattaa omaa oikeutta tai velvollisuutta koskeva riitainen hallintoasia tuomioistuimen ratkaistavaksi ja 4) sekä tuomioistuimen että hallintoprosessin riippumattomuus ja puolueettomuus.

[918] Enemmänkin teoreettisena on pidettävä tapausta, jossa kurinpitorangaistuksen saanut pappi olisi hallintopäätöksestä valittajana. Tällöin tuomiokapituli olisi aikaisemmin antanut valittajalle muussa asiassa kurinpitorangaistuksen. Tällainen tilanne ei tietenkään saisi vaikuttaa päätöksentekoon aivan muussa asiassa.

päätös. Tältäkään osin ei tuomiokapitulien hallintolainkäyttöä voida pitää 6(1) artiklan vastaisena. Tuomiokapituleissa on ollut mahdollista myös antaa päätökset kohtuullisen nopeasti, kun ratkaistavia asioita ei ole ollut runsaasti. Tuomiokapitulien käytäntö on myös täyttänyt menettelyn julkisuudelle asetettavat vaatimukset muun hallintolainkäyttöviranomaistoimintaa vastaavasti. Samaa on sanottava Fair trial-kriteerin[919] toteutumisesta, ainakin vuoden 1993 kirkkolakimuutoksen kautta virkarikosasioiden käsittelyn ja epäkohdaksi todetun syyttäjäjärjestelmän lakattua. Valitusasiat on myös voitu viime vaiheessa saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi eli "oikean" tuomioistuimen ratkaistavaksi ainakin muutoksenhakuprosessin viimeisessä vaiheessa. Muutoksenhakumahdollisuutta on ollut pidettävä myös reaalisena. Valituskieltojen määrää ei voitane pitää kohtuuttoman laajana. Kirkollisessa hallintolainkäytössä ei ole ollut nykyisessä muodossaan myöskään kysymys "pelkästään hallinnonsisäisestä, hallintoviranomaisten lainkäyttöön perustuvasta oikeusturvajärjestelmästä".[920]

Hallintolainkäyttöjärjestelmien yhdenmukaistamispyrkimystä vastaan puhuu kirkon oma erityinen lainsäädäntö- ja kirkollinen itsehallintojärjestelmä, joka edellyttäisi myös kirkon oman oikeusturvajärjestelmän kokonaisuutta. Kirkossa näyttäisi kuitenkin saaneen enemmän kannatusta kirkon oikeusturvajärjestelmän mukauttaminen entistä selkeämmin yleiseen hallintolainkäytölliseen järjestelmään. Itse oikeusturvan sisältöä koskevat normit jäisivät kirkkolakiin, mutta ensimmäisen asteen muutoksenhaku siirtyisi suoraan kirkollisen viranomaisen päätöksenteon jälkeen kirkon hallinnon ulkopuoliselle hallintotuomioistuimelle. Samalla tuomiokapitulien tehtävä hallintolainkäyttöviranomaisina päättyisi. Kirkon oikeusturvajärjestelmän kokonaisuuden kannalta muutos merkitsisi järjestelmän pilkkomista, tuomiokapitulien seurakuntahallinnon ohjauskeinojen heikentymistä virheellisten päätösten kumoamismahdollisuuden poistuessa kirkon hallinnon ulkopuolelle. Perustelut erityisen kirkkolakijärjestelmän tarpeellisuudelle samalla myös jossakin määrin ohenevat.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kirkollista hallintolainkäyttöjärjestelmää koskevia asioita sekä menettelyä hallintoasioissa, mm. hallintokanteluihin ja erityistyyppisiin hallinnollisiin menettelyihin liittyviä seikkoja nimenomaan siitä näkökulmasta, ovatko nämä menettelyt itse ja niiden kohteina olevat asiat

---

[919] Mäenpään (1996 s. 318 mukaan) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan olennaisena erityispiirteenä on *oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimus*. Mäenpään mukaan tämä *"asettaa myös hallintoasioissa oikeusturvamenettelylle laadulliset vähimmäiskriteerit ja määrittelee samalla hallintoprosessin tasoa yhteisön oikeuskäytäntöä täsmällisemmin"*.(Kurs. tässä). EIO:n 6(1) artiklan ensimmäinen virke:"Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä."

[920] Mäenpää 1996 s. 363.

kirkkolain tarkoittamia kirkon omia asioita ja mitä merkitystä kirkkolakijärjestelmän kannalta on kirkkolain alaan kohdistuvien asioiden piirin supistumisilla. Kirkon hallintoa varten luotuja erityisiä menettelytapoja onkin pidettävä perusteltuina, koska kirkollisiin hallintoasioihinkin liittyy usein muun yhteiskunnan hallintoasioille vieras hengellisten, kirkon omien asioiden luonne. Tällä käsitteellä tarkoitetaan nimenomaan valituksen tai hallinnollisen menettelyn kohteena olevan asian kirkon hallintoon liittyvää erityispiirrettä, jonka ominaisluonteelle ei löydy vastinetta muun yhteiskunnan hallinnosta. Näiden seikkojen arvioiminen voisi olla hallinto-oikeuksissa mahdollista käyttämällä apuna kirkollisia oloja tuntevia esittelijöitä (jos heitä on saatavilla) tai hankkimalla lausuntoja kirkollisilta viranomaisilta.[921] Kirkon viranomaisten asema lausunnonantajana valituksen kohteena olevasta kirkollisesta asiasta ei kuitenkaan vastaa päättäjän asemaa. Kirkon viranomaisella itsellään ei enää olisi esim. virheellisen päätöksen kumoamisen mahdollisuutta.

Alistaminen

Kirkkolain 24 luvussa on muutoksenhakua koskevien säännösten lisäksi myös säännökset alistamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Kirkon hallinnon valvontajärjestelmän olennaisena osana ovat olleet useat ylemmälle hallintoviranomaisille alistettavat päätökset. Kun seurakuntahallinnon tasolla viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tietämys kirkon hallinnollisista normeista on ollut vajavaista, on alistamisjärjestelmällä toteutettu laillisuusperiaatetta hallinnossa ja esim. varmistettu seurakuntahallinnossa hyväksyttyjen säännöstöjen kirkkolainsäädännön mukaisuus. Kirkon hallintoa varten on tällaisia alistamissäännöksiä ollut verraten runsaasti. Kirkolliskokous päätti 16.5.1997 joidenkin alistussäännösten kumoamisesta tai muuttamisesta.[922]

---

[921] Esimerkiksi papin virkaa koskevassa valitusasiassa on otettava huomioon pappisvirkaan kuuluvat näkökohdat. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö yleinen hallintotuomioistuin, esim. korkein hallinto-oikeus voisi tällaisia seikkoja ottaa huomioon. Kuitenkin kirkon oman viranomaisen "puuttuminen" valitustiestä aiheuttaisi sen, että yleinen hallintotuomioistuin joutuisi arvioimaan kirkollisen asian sisältöä suoraan. Tällä voi olla merkitystä valitusasian käsittelylle. Jos yleisen hallintotuomioistuin ei tunne asiasisältöä, voi se johtaa asian tutkimukseen lähinnä vain ns. muodolliselta kannalta.

[922] Heinon (1989 s. 17) mukaan tuomiokapituleille, seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin tehdyn kyselyn perusteella ei selvinnyt, että niiden mielestä olisi ollut painetta sen enempää tuomiokapitulien kuin kirkkohallituksenkaan aseman muuttamiseen alistusviranomaisena. Tästä huolimatta kirkolliskokous päätti kuitenkin joidenkin alistussäännösten kumoamisesta tai muuttamisesta. Alistettavista asioista on kuitenkin edelleen säännöksiä, esim. seurakuntien maanmyyntipäätökset alistetaan kirkkohallitukseen saakka. Alistamistasoa hallinnossa olisi mahdollista laskea tuomiokapituleihin, kun ne muutenkin käsittelevät asiaa antaen lausuntonsa kirkkohallitukselle. Toisaalta tuomiokapitulien jäsenillä harvemmin on esim. metsätalouden asiantuntemusta.

Seurakuntatasolla tehtyä alistamista edellyttävää päätöstä koskevat asiakirjat on toimitettava tuomiokapitulille. Ellei tuomiokapituli itse ole alistusviranomainen, se toimittaa asiakirjat lausuntonsa mukana kirkkohallitukselle. Kirkkolain 24 luvun 1 §:n mukaan valtioneuvostolle[923] tai opetusministeriölle alistettavaa asiaa koskevat asiakirjat toimitetaan kirkkohallituksesta edelleen kuitenkin vain, jos kirkkohallitus puoltaa alistetun päätöksen hyväksymistä. Tämän vuoden 1993 kirkkolakiin otetun menettelytavan on katsottu vähentävän valtion viranomaisille toimitettavaa alistamista.[924] Näin muutoksen voisi myös katsoa lisäävän kirkon itsenäisyyttä. Ilman tällaista rajoitusta valtion viranomainen voisi hyväksyä seurakunnan päätöksen kirkkohallituksen ollessa sitä vastaan.[925] Valtion viranomaisen vahvistamisoikeutta on siten muunneltu "schaumanilaisen kirkkolakimallin mukaiseksi" eli seurakunnan ja kirkkohallituksen yhdensuuntaiset myönteiset päätökset ja kannanotot (tuomiokapitulin mahdollisesti kielteinen lausunto on tässä suhteessa merkityksetön) valtion viranomainen voi hyväksyä tai hylätä. Asiasisältöön vaikutuksettomia oikaisuluonteisia korjauksia voidaan alistamispäätöksessä kuitenkin tehdä. Jos alistusviranomaisen on kirkkolain mukaan ratkaistava asia, se voi myös muuttaa alistettavaa päätöstä muullakin tavalla. Alistaminen on tehtävä vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä tai se raukeaa (KL 24:1).

Ylimääräisenä muutoksenhakuna tehdyt kantelut ja hallintoriidat sekä hallintokantelut

Tuomiokapituli käsittelee lainkäyttöasioihin kuuluvat ylimääräisenä muutoksenhakuna tehdyt kantelut asioissa, joissa tuomiokapituli on valitusviranomainen. Samoin tuomiokapitulin käsiteltäviä ja ratkaistavia ovat myös ensimmäisenä oikeusasteena kirkkolakiin tai kirkkojärjestykseen perustuvaa julkisoikeudellista velvollisuutta tai oikeutta koskevat hallintoriita-asiat.[926] Samassa järjestyksessä käsitellään sellaiset kirkon, seurakunnan tai seurakuntayhtymän ja näiden viranhaltijan välisestä virkasuhteesta johtuvat riita-asiat, joiden ratkaisemisesta ei ole muuta säädetty.[927]

---

[923] Käytännössä asiat nykyisin alistetaan enää korkeintaan opetusministeriöön.

[924] Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä 1993 s. 181 sel. 2 mukaan.

[925] Kirkon itsenäisyyden lisääntyminen voisikin siten tarkkaan ottaen merkitä samalla kirkkohallituksen ratkaisuvallan lisääntymistä.

[926] Laurisen (1992 s. 131) mukaan "hallintoriita-asiat ovat erilaisia hallinnossa esiintyviä edunpalautus-, korvaus- ja jossakin määrin myös vahvistusluontoisia asioita, jotka ovat muuttuneet riitaisiksi, koska asianosaiset eivät ole päässeet yksimielisyyteen". Hallintoriita-asian luonteeseen kuuluu myös se, "ettei kumpikaan osapuolista ole toimivaltasäännöksen puuttuessa voinut ratkaista asiaan liittyvää erimielisyyttä", kuten esim. kysymystä velvollisuudesta jonkin edun palauttamiseen.

[927] Vrt. aikaisemmin mainittu (pastori Launikaria koskenut) hallintoriita-asia, jonka Helsingin

Kirkkolain 19 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan päätökset lainkäyttöasioissa tehdään esittelystä. Siitä kenen esittelystä päätökset tehdään, ei ole säännöstä, mutta lakimiesasessorin tulee KL 19 luvun 3 momentin mukaan olla läsnä mm. lainkäyttöä koskevan asian käsittelyssä. Tästä voisi päätellä, kun otetaan huomioon, että tuomiokapitulin muilla jäsenillä ei yleensä ole lainopillista koulutusta, että lakimiesasessori toimisi käytännössä lainkäyttöasian esittelijänä.

Lainkäyttöasiaksi katsottava (prosessuaallinen) kantelu ylimääräisenä muutoksenhakukeinona voi johtaa päätöksen poistamiseen hallintolainkäyttölain 59 §:ssä säädetyillä perusteilla (kuulematta jättäminen, menettelyvirhe tai epäselvä, puutteellinen päätös).[928] Kirkollisasioissa hallintoriitaa koskeva nimenomainen säännös sisältyy kirkkolain 19 luvun 5 §.n 1 momentin 3 kohtaan. Tuomiokapituli käsittelee lainkäyttöviranomaisena kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen perustuvaa julkisoikeudellista velvollisuutta tai oikeutta koskevat hallintoriita-asiat. Hallintoriita-asian käsittelyyn tuomiokapitulissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.[929]

Hallintokantelua, joka ei ole lainkäyttöasia, on pidettävä hallintoasiana. Hallintokantelussa ylemmän viranomaisen huomiota kiinnitetään alemman viranomaisen virheelliseen tai sopimattomaan menettelyyn.[930] Pohjolainen-Tarukannel katsovat hallintokantelulla olevan alistamista enemmän oikeussuojafunktiota, mutta pitävät kuitenkin sitäkin enemmän hallinnon valvontakeinona. Kysymyksessä ei ole varsinainen oikeussuojakeino, vaan oikeastaan sitä on pidettävä vapaamuotoisena ilmoituksena tai ilmiantona viranomaiselle eli jonkinlaisena välineenä, jolla käynnistetään hallintovalvonta.[931] Kurvinen on korostanut hallintokanteluinstituution merkitystä erityisesti siinä, että sen yksi keskeinen tavoite on hallinnon lainalaisuuden valvonta, mikä on hallintolainkäytön tyypillinen

---

hiippakunnan tuomiokapituli KL 19 luvun 5 §:n 3 kohdan mukaisesti ratkaisi, koska asiasta ei ollut muuta säädetty. Asian tekee kirkkohallinto-oikeudellisesti mielenkiintoiseksi mm. se, että asiassa *tuomiokapituli velvoitti kirkkohallituksen maksamaan* pastorille palkkasaatavia. Tosin tuomiokapitulien ja kirkkohallituksen keskinäinen organisatorinen asema ei ole aivan selvä tuomiokapitulien siirryttyä valtiolta kirkolle hiippakuntahallintouudistuksen ollessa kesken. Tuomiokapitulit eivät ole valtion organisaatioonkin kuuluneina pitkään historiallisistakaan syistä voineet olla vasta 40-luvulla perustetun kirkollisen hallintoelimen alaisia varsinaisesti. Tuomiokapitulien menot kuitenkin maksetaan nykyisellään kirkon keskusrahaston varoista.

[928] Pohjalainen-Tarukannel 1990, s. 61.

[929] Hallberg-Ignatius-Kanninen 1997 s. 414 ja 418. KHO on pitänyt kirkollisena hallintoriitana mm. vaatimusta sukuhaudan hoitamisesta seurakunnan antaman sitoumuksen mukaisesti (KHO 1979 II 166).

[930] Tällaisia kanteluasioita ovat esim. seurakuntalaisten tuomiokapitulille lähettämät kirjelmät, joissa on katsottu moitittavaksi seurakuntahallinnossa tai viranhaltijoiden toiminnassa tapahtunut menettely. Voipio-Träskman-Halttunen-Ventä (1997 s. 155) esittävät selostuksen hallintokantelusta.

[931] Ks. Pohjalainen-Tarukannel 1990 s. 41.

tunnusmerkki.[932] Hallintokanteluita voidaan siten pitää myös keskeisesti juridisina asioina.

Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeussystemaattinen raja ei ole ylipäätään yksiselitteinen eikä selvä.[933] Hallituksen esityksessä hallintokäyttölain säätämiseksi todetaankin, ettei "hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön kesken saa olla jyrkkää eroa".[934] Lain perusteluissa todettiin nimenomaan, että vaikka "hallintopäätöksen tekeminen on perustaltaan hallinnollisten tavoitteiden toteuttamista, edellytetään asian käsittelyltä ja ratkaisemiselta myös oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamista". Edelleen HE:ssa todetaan, että "jo hallintomenettelyssä tulee ottaa huomioon oikeusturvatekijät ja muutoksenhaku merkitsee asiallisesti ottaen hallintoasian uudelleen käsittelyä tietyssä laajuudessa". Lainkäytön poistuminen kirkollisen viranomaisen tehtävistä ei siten merkitse välttämättä oikeusturva- ja laillisuusnäkökohtien huomioon ottamisen tarpeen olennaista vähenemistä. [935] Hallintoasioissakin on nähtävissä tämä tarve.

Kurinpitomenettely ja papin oppia koskeva kaitsenta

Kirkkolain 23 lukuun on otettu säännökset kurinpitomenettelystä. Kurinpitoasioissa noudatetaan hallintoasioiden käsittelyn mukaista menettelyä ottaen kuitenkin huomioon siitä erikseen säädetyt kirkkolain 23 luvun säännökset. Menettelyssä korostuvat viranhaltijoiden oikeusturvanäkökohdat ja siksi menettelyn prosessuaaliseen puoleen on kirkon hallinnossakin kiinnitettävä erityistä huomiota. Kirkkolaissa on ollut eräiden viranhaltijoiden[936] vahvan virassapysymisoikeuden vuoksi säilytettävä kurinpitomenettelyä koskevat säännökset, vaikka yleisessä virkamieslainsäädännössä menettelystä on luovuttu. Valtion virkamieslaki

---

[932] Kurvinen 1983 s. 987. Tästä on vedettävissä se johtopäätös, että hallintomenettelyssäkin ja hallintokanteluiden käsittelyssä on kiinnitettävä prosessuaalisiin seikkoihin erityistä huomiota. Tämän prosessuaalisen menettelyn osalta hallintokanteluiden, kuten myös eräiden muidenkin hallinnollisten menettelyiden (esim. oppia koskevan kanteluasian) käsittelykin on rinnastettavissa "menettelyhallinnollisesti" hallintolainkäyttöasioiden käsittelyyn ja edellyttää päättäjiltä hallinnollis-juridista pätevyyttä.

[933] Kurvinen 1983 s. 984–985.

[934] HE 217/1995 yleisperustelujen s. 19.

[935] Vaikka yleisen kehityssuuntauksen mukaisesti hallintovalitukset siirtyisivätkin kirkollisten viranomaisten tehtävistä pois, voisivat niiden käsiteltäviksi kuitenkin jäädä hallintokanteluasiat. Käytännössä oikeuttaan hakevat saattavat olettaa tuomiokapitulin tuntevan kirkon hallinnon paremmin kuin hallinto-oikeus tai asian kuuluvan kirkon omana asiana sen itsensä ratkaistavaksi. Tämä saattaisi merkitä siirtymistä enemmän tai valitusten rinnalla myös hallintokanteluihin, jos ne käsittelisi edelleen kirkollinen viranomainen. Kuitenkin keinot virheellisten päätösten korjaamiseksi hallintokantelupäätöksin olisivat rajoitetummat kuin valituspäätöksillä, kun niillä mahdolliset laittomat päätökset ovat kumottavissa.

[936] KJ 6 luvun 31 § :n mukaan kirkkoherralle ja 32 c §:n mukaan kappalaiselle, 42 §:n viittaussäännöksen mukaan vakinaiselle lehtorille ja kanttorille annetaan valtakirja.

(755/1986) sisälsi säännökset myös kurinpitomenettelystä. Sen sijaan uuteen virkamieslakiin (750/1994) ei enää sisälly säännöksiä varsinaisesta kurinpitomenettelystä. Vuoden 1993 kirkkolaissa luovuttiin tuomiokapitulissa käsiteltävistä papiston virkarikoksista ja sellaiset kysymykset käsitellään nykyisin yleisessä oikeudessa kuten muidenkin virkamiesten osalta.[937] Vuoden 1964 kirkkolain mukaan menettely, jossa papille yksipuolisesti annettiin ero pappisvirasta harhaopin johdosta, käsiteltiin tuomiokapitulissa syyteprosessina.[938] Vuoden 1993 kirkkolain mukaan tällaista asiaa ei käsitellä luvun 23 kurinpitomenettelyä koskevien säännösten mukaan, vaan kysymyksessä on erityissäännöksin säännelty kirkon edun vuoksi välttämätön toimenpide. Asiasta otettiin yksityiskohtainen säännös kirkkolain 5 luvun 3 §:n 2 momenttiin.[939]

Papin harhaoppia koskeva asia tullee yleensä esille kanteluasiana, vaikka tällaiseen kirkon edun vuoksi välttämättömään asiaan piispan ja tuomiokapitulin tulee puuttua jo valvontatehtävästään johtuen myös ex officio. Ilmianto tällaisessa asiassa voi myös liittyä muihin asiayhteyksiin. Kysymykseen voivat saman ilmiannon perusteella tulla myös kyseisen papin virkavelvollisuuksien vastainen toiminta ja muu sopimaton käyttäytyminen. Tällöin ei etukäteen ennen selvitystä tiedetä, mikä asia kokonaisuudessaan on ja mikä on asian käsittelyjärjestys. Kurvisen mukaan jo oikeussystematiikan kannalta olisi tärkeätä selvittää, onko kysymys lainkäyttöasiasta vai ei, jotta lainkäyttöviranomainen voisi soveltaa

---

[937] Ks. Ukom:n (1988 I kirjan s. 106–107) perustelut vielä vuoden 1964 kirkkolakiin sisältyneestä tuomiokapitulin papin-, lehtorin- ja kanttorin virassa olevan viranhaltijan sekä pappisviranhaltijan rikosoikeudellisesta tuomiovallasta luopumisesta. Komitea viittaa kirkolliskokouksen kirkko ja valtio -komitean mietinnöstä antamaan lausuntoon ja itsekin pitää kirkollisen viranhaltijan syyllistyessä yleisen lain rikkomiseen tuomiovallan kuulumista valtion tuomioistuimelle oikeana ratkaisuna. Ukom laatikin ehdotuksensa soveltaen uuden valtion virkamieslainsäädännön ja virkarikoslainsäädännön uudistamisen perusperiaatteiden mukaisesti. Myös KJKom oli s. 46 samoilla linjoilla eli kurinpitomenettelyn myös pappeihin ja lehtoreihin laajentamisen kannalla.

[938] Eeva-Kaarina Nurmirannan väitöskirjassa on tarkasteltu papin opin valvontaa vuosina 1940–1989, joten siinä ei ole varsinaisesti käsitelty nykyisen lain mukaan tuomiokapitulin valvontavastuuta tilanteissa, joissa pappi ei ole pysynyt kirkon tunnustuksessa. Nurmiranta (1998 s. 126–136) on käsitellyt papin oppia koskeneita kanteluita tuomiokapituleissa vuosina 1940–1989. Nurmiranta on käsitellyt joitakin tällaisia tapauksia ja todennut, ettei niissä tuomittu vakavammasta virkavirheestä ainoaksi rangaistukseksi säädettyyn pappisviran menettämiseen. Yhdessä tapauksessa asia eteni varoittamiseen ja oikeaan saattamiseen.

[939] Halttunen-Voipio R.,-Pihlaja 2002 s. 40 sel. 2. Träskmanin (1989 s. 149–155) mukaan heresian objektiivisten ainesten ongelmat koskevat keskeisesti harhaopin kriteerejä. Miten oikea oppi määritellään ja kenen oikeuksia teko loukkaa. Träskmanin mukaan "subjektiivinen puoli koskee kysymystä siitä, kuka voi syyllistyä harhaoppiin". Träskman on pitänyt valtiosääntöoikeudellisena kysymystä niiden säännösten luonteesta ja säädöstasosta. Träskmanin mukaan sen sijaan selvittämismenettelyä koskevat kysymykset ovat *prosessioikeudellisia*. Träskman katsoo, että "luterilaisissa kirkoissa harhaoppia ei yleensä enää käsitetä rikoksena, vaan eri menettelytapoja noudattaen harhaoppinen pappi kuitenkin voidaan erottaa pappisvirasta, mikä on välttämätön toimenpide kirkon kannalta".

joko laillista oikeudenkäyntijärjestystä tai hallintomenettelylakia. Tämä senkin vuoksi, että lainkäyttöasiat on hallintomenettelylaissa suljettu hallintomenettelylain ulkopuolelle.

Hallintokanteluasioiden käsittelyjärjestys määräytyy hallintomenettelylain mukaan.[940] Sen sijaan ylimääräisenä muutoksenhakuna tehtyjä kanteluita (prosessuaalisia kanteluita) on kirkkolain 19 luvun 5 §:n mukaan pidettävä lainkäyttöasioina. Myös asiayhteys voi liittää papin oppia koskevan asian käsittelyn kurinpitomenettelyyn, joka puolestaan käsitellään hallintomenettelylain mukaan.[941]

Viime vuosina on tullut esille julkisuudessakin useita pappien kirkon opista poikkeamista koskevia tapauksia.[942] Esillä ovat viime aikoina olleet kolmessa eri hiippakunnassa kolme papin oppia koskevaa tapausta; kaksi seurakuntatyössä

---

[940] Tuomiokapituliin voi tänäkin päivänä tulla erilaisia kanteluja seurakunnallisesta toiminnasta. Pirinen (1976 s. 429) kertoo aikaisemmista opin valvontaan liittyvistä tilanteista Turun tuomiokapitulissa. Forssan Kuhalan rukoushuoneen asioissa oli yksityisen yhdistyksen, evankelisen liikkeen piirissä toiminta 1880-luvulla luisunut papiston vastustamalle maallikkolinjalle, joka oli rukoushuoneen johtokunnan puheenjohtajaksi valinnut oman miehensä, vaikka sääntöjen mukaan paikka kuului Tammelan kirkkoherralle tai hänen määräämälleen papille. Tuomiokapituli katsoi rukoushuoneyhdistyksen alkaneen yhä enemmän kehittyä epäkirkolliseen suuntaan ja vaati, että vain papit saisivat saarnata. Johtokunta ilmoitti Pirisen mukaan vähät välittävänsä tuosta tuomiokapitulin päätöksestä. Rukoushuoneen toiminta keskeytettiin ja valittiin sille uusi kirkollismielinen johtokunta. Tuomiokapituli vei myös erään toisen yksityistä yhdistystä ja oppia koskevan asian Pirisen mukaan asia meni juttuna hovioikeuteen, josta tuli kesällä 1896 nahkapäätös. Runsas sata vuotta sitten tuomiokapitulin ja piispan kaitsentatehtävä näytti siten kohdistuvan jopa muiden henkilöiden kuin pappien oppiin ja jopa yksityisen yhdistyksen toimintaan. Nykyisin kirkkolakia ei tulkittane näin laajasti.

[941] Träskmankin (1989 s. 126–136) on pitänyt tämän kirkon kannalta välttämättömän toimenpiteen käsittelyyn liittyviä selvittämistoimenpiteitä prosessioikeudellisina. Tämä viittaisi selkeästi siihen, ettei tällainen asia voi olla vain tuomiokapitulin puheenjohtajan valmisteltavissa ja esiteltävissä. KL 5 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan papin harhaoppisuuden selvittäminen ja arviointi ovat aina koko tuomiokapitulin tehtävä ja velvollisuuskin. On kuitenkin selvää, että kollegion käsittelyssä piispan arviolla papin opillisista käsityksistä on merkittävä painoarvo. Kun tällaiseen asiaan liittyy yleensä runsaasti myös juridiikkaa, olisi asian prosessuaaliseen valmisteluun ja esittelyyn kiinnitettävä erityistä huomiota.

[942] Juntunen (2000 s. 213 aliv. 9) mainitsee erityisesti Gunnar Träskmanin useissa yhteyksissä (mm. 1989, 1991 ja 1998) pohtineen kirkon opillisten dokumenttien juridista relevanssia kirkon opillisen päätösvallan, henkilöstöhallinnon ja mm. pappien harhaoppisyytteiden käsittelyn kannalta". Erityisen kiinnostavaa on Juntusen huomio norjalaisesta käytännöstä, johon viitataan saman sivun alaviitteessä 8. Juntusen mukaan "opillisten ja liturgisten dokumenttien juridinen sitovuus papiston virkavelvollisuuksien yhtenä kriteerinä on tyypillisesti norjalainen kysymyksenasettelu." Juntunen (2000 s. 213 alav. 8) toteaa myös Per Otto Gullaksenin 1999 esitelmän pohjalta norjalaiseksi tulkinnaksi sen, että tunnustuskirjat – samoin kuin ohjeelliset liturgiset kirjat – ovat myös juridisesti sitovia. Norjassa valtiokirkko on katsonut, että jopa liturgiset kirjat ovat juridisesti sitovia, vaikuttaa hieman nurinkuriselta, kun opillisissa asioissaan valtioon nähden itsenäiseksi itsensä kokeva kirkko (Suomen kirkko) kyselee, voiko se puuttua oppinsa kannalta kestämättömään tilanteeseen ilman yhteiskunnallisen normiston siihen pakottavaa velvoitetta, kun valtiokirkossa sen sijaan kirkon sisäisiäkin dokumentteja pidetään juridisina.

olevaa pappia ja yksi psykologian opettajana toimiva pappi. Helsingin hiippakuntaan kuuluvan seurakunnan paljon julkisuudessa olleessa seurakuntapastorin tapauksessa Helsingin hiippakunnan tuomiokapituli ei keväällä 1998 ryhtynyt toimenpiteisiin tehtyjen kanteluiden johdosta. Pastoria ei kuultu henkilökohtaisesti tuomiokapitulissa, vaan asiaa valmistellut tuomiokapitulin puheenjohtaja ja pastori keskustelivat kahdenkeskisesti. Pastori oli mm. julkaissut kirjan, joka nimensä mukaisesti sisälsi välttämättömiä tarkistuksia ("Kaikki pääsevät taivaaseen") kristinoppiin sekä oli esiintynyt julkisesti tiedotusvälineissä. Tuomiokapitulin kanteluasiassa antaman enemmistöpäätöksen mukaan papin lievennettyä piispan ilmoituksen mukaan näkökantojaan, ei kantelu antanut aihetta tuomiokapitulin taholta enempiin toimenpiteisiin.[943] Myös Tampereen hiippakunnan tuomiokapituli joutui huhtikuussa 1998 käsittelemään erään seurakunnan kappalaisen oppia koskevaa asiaa. Oltuaan tuomiokapitulin kuultavana kyseinen pappi kuitenkin vetäytyi aikomuksestaan julkaista kirja, eikä asian käsittely tämän vuoksi jatkunut. Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli päätti 31.5.2000 erottaa erään lukion psykologian opettajana toimivan pastorin pappisvirasta harhaoppisuuden vuoksi. Pastori ei ollut tuomiokapitulin häntä kuultua peruuttanut kirkkolain 3 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisesti käsityksiään, joiden mukaan hän mm. ei usko kristinuskon opetuksen mukaiseen Jumalan olemassaoloon, koska ei ole materiatonta tietoisuutta, vaan kaikki jollakin tavalla lopulta palautuu hermoverkkojen ja -solujen toimintaan.

Muu kirkon viranomaisten toimesta tapahtuva valvonta

Piispantarkastusta koskevat säännökset ovat nykyään kirkkojärjestyksessä. Sen 18 luvun 4 § edellyttää piispan toimittavan säännöllisin väliajoin tarkastuksia hiippakuntansa seurakunnissa. Piispaa avustaa tarkastuksessa hänen kutsumansa tuomiokapitulin jäsen. Kirkon viranomaisten suorittamasta muusta valvonnasta voidaan mainita mm. kirkon evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnasta annetun lain (970/1974) 1 §:n mukaiseen sopimusvaltuuskunnan tehtävään sopia mm. seurakuntien puolesta kirkon virkaehtolaissa säädetyistä palvelussuhteen ehdoista liittyvä seurantavelvollisuus siitä, että sopimusvaltuuskunnan edustamat työnantajat noudattavat tehtyjä kollektiivisopimuksia. Kirkon keskusrahaston varoja käytetään mm. taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien tukemiseen. Esimerkiksi näiden avustusten käyttöä valvoo kirkkohallitus kirkon keskusrahaston hallituksena.

---

[943] Kyseinen pastori ilmoitti kuitenkin pian tuomiokapitulin tiedotustilaisuuden jälkeen, ettei häntä oltu edes pyydetty peruuttamaan näkemyksiään. Hän on sittemmin vuonna 2000 julkaissut uuden kirjan, jonka sisältö on myös aiheuttanut ihmetystä.

5.5 MUUT VAIN KIRKON HALLINNOLLE TYYPILLISET JÄRJESTELYT

Hautaustointa koskevat järjestelyt

Kirkon hallinnon säännöksistä erikoisuudeksi on katsottava hautaustointa koskevat säännökset. Niiden syntytaustassa on otettava huomioon vuoden 1869 kirkkolain säätämisen aikainen tilanne. Uskonnonvapauslainsäädäntöä oltiin vasta luomassa ja lähinnä vain evankelis-luterilaisilla seurakunnilla oli käytössään hautausmaita. Tällöin oli käytännöllistä asettaa kirkolle velvoite hautasijan antamisesta myös kirkkoon kuulumattomille eli näin seurakuntien hautausmaat saivat tehtävän toimia yleisinä hautausmaina.[944] Uskonnonvapauslain (267/1922) 10 §:n 3 momentissa on seurakuntaa suojelevasti säädetty siitä, ettei kirkkoon kulumattoman hautaamisen yhteydessä saa ryhtyä mihinkään, joka on omansa herättämään pahennusta seurakunnassa. Tämän säännöksen sijoittamisesta uuteen hautaustoimilakiin ei asiaa selvittelevä komitea mietinnössään erikseen lausu.[945] Tässä kohdin voivat omantunnonvapauteen liittyvät perusoikeusnormit ja muu uskonnonvapaussäännöstö aiheuttaa normikonfliktia, joka syntyy turvattaessa hautausmaiden omistajan, evankelis-luterilaisen seurakunnan, uskoon liittyviä arvoja hautasijan saavan henkilön omaisten näkemyksiä vastaan, jotka voivat edustaa vaikka vapaa-ajattelua. Uskonnonvapauskomitean 21.3.2001 jättämässä mietinnössä on ehdotettu, että hautaamisesta ja hautausmaiden hoidosta säädettäisiin erillinen hautaustoimilaki, joka voisi olla osana uskonnonvapauslakia tai sitten erillisenä säädettävä laki.[946] Mietintöä on tarkasteltu myös uskonnonvapausjaksossa 3.2.3.

Hautaustointa koskevat säännökset ovat periaatteelliseltakin kannalta hallinto-oikeudellisesti tärkeitä, koska niiden kautta kirkkolainsäädännön, ei pelkästään kirkkolain, säännösten vaikutus ulottuu myös muihin kuin kirkon omiin

---

[944] Uskonnonvapauslain (267/1922) uudistamisen yhteydessä on tarkoitus samalla säätää erityinen hautaustoimilaki. Siihen sisältyisi komitean ehdotuksen mukaisesti myös seurakunnille velvoite kirkkoon kuulumattomien hautausmaan ylläpitäminen (valtion tuella). Nykyään Kauniaisissa on kunnallinen hautausmaa, eikä varsinaista seurakunnan hautausmaata (paitsi kolumbaario kirkon yhteydessä). Muun hautausmaan kuin ev.lut tai ortodoksisen voi samoin kuin yksittäisen hautasijan perustaa hakemuksesta nykyisen uskonnonvapauslain 10 §:n nojalla opetusministeriön luvalla.

[945] Kirkolliskokous on laajassa lausunnossaan (30.11.1999 Nro 56, s. 22) Uskonnonvapauskomitean välimietinnöstä todennut mm. "nykyisen uskonnonvapauslain edellyttävän, että hautauksessa tulee noudattaa tapoja, jotka eivät ole ristiriidassa yleisesti hyväksyttyjen normien kanssa". Tällöin "yleisesti hyväksyttyjen normien vastaisuus" ei käsitteellisesti tarkoita samaa kuin voimassaolevan UskVapL 10 §:n 3 momentin mukainen sanamuoto: "Älköön sellaisessa hautauksessa ryhdyttäkö mihinkään, joka on omansa herättämään pahennusta seurakunnassa."

[946] Nykyistä käytäntöä muutettaisiin mm. maksujen ja tuhkan sijoittamisen osalta. Evankelis-luterilaisen kirkon hautausmaat olisivat pääsääntöisesti edelleenkin yleisiä hautausmaita, mutta myös kirkkoon kuulumattomat voidaan haudata sinne. Komiteanmietintö 2001:1 s. 87; lakiehdotus hautaustoimilaiksi 21 §.

jäseniin.[947] Tyypillinen tällainen kiistatilanne voi syntyä esim. haudan hoitamisesta, siitä kuka hautaan saadaan haudata tai pitääkö hautaan sijoitettu ruumis siirtää muuhun hautaan[948]. Kirkkolain hautaustoimen säännökset eivät täytä Hermansonin ja Ståhlbergin asettamaa kriteeriä, että kirkkolain säännösten on aineelliselta sisällöltään koskettava vain kirkon ja sen jäsenten välisiä suhteita.[949] Siinä mielessä kirkkolakidoktriinin mukaista olisi, että nämä säännökset olisivat joko kirkollisessa laissa tai yleisessä laissa.[950] Kirkkolain 17 luvun säännösten mukaan hautausmaan perustamiseen tai laajentamiseen on saatava valtion viranomaisen vahvistus (opetusministeriö).

---

[947] Ukom (1988 mm. I-kirjan sivuilla 75 ja 211) ehdotti säännöstä siitä, että seurakunnalla tulee olla oma hautausmaa tai mahdollisuus käyttää muuta vihittyä hautausmaata, sijoitettavaksi kirkkolain ulkopuolelle kirkkojärjestykseen. Kirkon verotulojen säilymisen epävarmuudesta johtuen katsottiin, että kirkolla täytyy olla taloudellisen tilanteen niin vaatiessa mahdollisuus irtautua hautausmaiden ylläpitovelvollisuudesta. Tätä komitean kannanottoa on pidettävä merkittävänä myös kirkkolakijärjestelmän kannalta. Komitea on siinä välillisesti ilmaissut erään järjestelmään liittyvän perusepäkohdan. Kirkon taloudellinen tilanne on suuresti riippuvainen valtiosta ja sen suomasta verotusoikeudesta. Kirkkolakijärjestelmän kannalta pitäisi olla oleellista se, että kirkkolain alaan kuuluvat säännökset voitaisiin sijoittaa kirkkolakiin, eikä säädöstön valinnassa saisi määräävänä tekijänä olla epävarmuus taloudellisista tekijöistä.

[948] Tässä kohdin viitataan vaikeaan sukuhaarojen väliseen kiistaan, jossa vainajan hautaan saattaminen sukulaisten erimielisyyden vuoksi kesti poikkeuksellisen kauan. Asiaan liittyen on saatu useita KHO-ratkaisuja (22.9.2000/taltio 2406, 20.12.1999/taltio 4187 ja 30.11.2000/taltiot 3136 ja 3136) sekä KKO-päätös 27.6.2000 nro 1351. KHO-päätökseen 30.11.2000 perustuen Helsingin seurakuntayhtymä on saadun tiedon mukaan helmikuussa 2001 haudannut Helsingin seurakuntayhtymän hautausmaalle 21.1.1999 kuolleen vainajan sukulaisten hautaamispaikkaa ja hautaamistapaa koskeneesta erimielisyydestä huolimatta.

[949] Hermanson 1933 s. 438–459 ja Ståhlberg 1931 s. 508. Lisäksi mainittakoon esimerkkeinä KHO-ratkaisuista, jotka riippumatta valittajien tai hakijoiden kirkon jäsenyydestä on käsitelty ja ovat koskeneet vainajan siirtämistä toiseen hautapaikkaan (KHO 3817/1/97), sukuhaudan hautaoikeuden palauttamista (KHO 959/1/96), haudalle istutetun sireenin poistamista (KHO 4889/1/91) sekä haudanhoitosopimuksen noudattamista (KHO 5859/1/93).

[950] Hautaustoimilakiehdotuksen 2 §:ään on ehdotettu säädettäväksi yleisistä velvollisuuksista. Säännösehdotuksessa on tavoiteltu vainajan ruumiin tai tuhkan käsittelyn hoitamista arvokkaalla tavalla ja pyritty siihen, että viime kädessä järjestelyt jäisivät vainajan kotikunnan määrättäviksi. Sama säännös pyrkii myös määrittelemään vainajan lähimmän omaisen. Säännösehdotuksen sanamuoto jättää kuitenkin epäselväksi, mitä esim. tarkoitetaan lähimmän omaisen määräytymisellä muilta osin perintöoikeuden mukaisesti. Komitean tarkoitus ei yksityiskohtaisten perustelujen (s. 73) mukaan olisi kuitenkaan ollut määritellä vainajan lähimmän omaisen käsitettä laajemmin ilmaisusta "muilta osin" huolimatta, vaan säännösehdotuksen tavoite on rajoitetumpi: säädettäisiin vain 2 §:n nimenomaisen säätämisen kohteena olevan yleisen velvollisuuden huolehtia vainajan ruumiin hautaamisesta ja tuhkaamisesta osalta tarkoitettuina vainajan lähimpinä omaisina ensisijaisesti lesken tai avopuolison jälkeen määräytyvistä lähimpinä omaisina pidettävistä. Säännös tuo kuitenkin sellaisenaankin vainajaa koskevien asioiden käsittelyyn tarvittavaa lisäsääntelyä, koska esim. pelkästään KL 17 luvun 2 §:n mukaan hautaoikeutta koskevan säännöksen ja sitä täydentävien kirkkojärjestyksen säännösten (esim. KJ 17:9) perusteella ovat mm. kysymykset oikeudesta vainajan ruumiiseen olleet vaikeasti ratkaistavissa. Ne kuuluvat luonteeltaan yleisen lainsäädännön mukaan ratkaistaviin asioihin, joiden osalta kirkkolain ala ei ole riittävä. Vrt. kuitenkin alav. 952, KHO 16.6.1994/2842.

Hallinto-oikeudellisena erikoisuutena voidaan pitää kirkkolain 17 luvun 3 §:n säännöstä, jonka mukaan haudan hoidon tultua olennaisesti laiminlyödyksi voidaan hautaoikeus tietyin edellytyksin julistaa seurakunnan kirkkoneuvoston toimesta menetetyksi. Hautaoikeuden menettämispäätöksestä tiedotetaan kirkkolain 25 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla. Tätä on kuitenkin edeltänyt hautaoikeuden haltijan velvoittaminen vuoden määräajassa päätöksen tiedoksi antamisesta kunnostamaan hauta hautaoikeuden menettämisen uhalla. Kun seurakuntien tiedossa ei aina ole hautaoikeuden haltijaa tai hänen olinpaikkaansa, on säännöksen mukainen menettely tiedoksiantamiseksi sellainen, että haudan hoitamisen laiminlyöntiä koskeva ilmoitus pannaan tiedoksi haudalle ja päätöksestä on lisäksi kuulutettava paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Käytännössä ongelmalliseksi todellisen tiedon saannin kannalta on osoittautunut säännöksen rajautuminen paikkakunnalla leviävään sanomalehteen, koska haudan hoitoon velvolliset omaiset asuvat usein toisella paikkakunnalla, eivätkä käy haudalla tai lue paikkakunnan sanomalehtiä. Haudan hoitaminen on hautaoikeuden haltijan vastuulla. Haudan hoitaminen voidaan järjestää myös erillisellä sopimuksella omaisten ja seurakunnan kesken. Sopimusperusteinen haudan hoito on yleensä järjestetty kirkollisverovaroista erillisenä, hautainhoitorahaston varoin. Nykyisen kirkkolain mukaan seurakunta voi myös muutoin sopia haudan hoidosta korvausta vastaan, jolloin seurakunta vastaa määräajan haudan hoidosta. Kirkkojärjestyksen 17 luvun 11 §:n mukaan seurakunta voi myös päättää kustannuksellaan hautausmaalla olevien hautojen perushoidosta. Käytännössä tämä tarkoittaa hautausmaa-alueen ja sillä olevien hautojen yhtenäistä, yleensä koneellista nurmikonhoitoa.[951] Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan hoidon taso ja sopimuksen pituus on voitu seurakunnan toimesta rajata hautainhoitorahaston varojen mukaan.[952]

---

[951] Halttunen-Voipio R.-Pihlaja 2002 s. 143 sel. 2 a.

[952] Esim. KHO 7.11.1979 II 158: Hautainhoitorahaston varat eivät riittäneet haudan ainaishoitosopimuksen edellyttämään hoitotasoon. Hoitotapaa voitiin yksinkertaistaa ja KHO 17.8.1984/3409 (sitoumuksen kestoaikaa voitiin lyhentää). Ainaishautaa koskevan hoitosopimuksen kestoajan määrittelyä ainaishaudan hoitamisesta vain sen ajan kuin rahaston varat riittävät. KHO 16.6.1994/2842 puolestaan polttohautausta koskeneessa asiassa katsoi, että tuomiokapitulin olisi tullut ottaa S. I-G:n kirjelmä valitusasiana eikä hallintokanteluna käsiteltäväkseen. KHO käsitteli viivytyksen välttämiseksi asian tuomiokapitulille palauttamatta ja ottaen huomion S. I-G:n läheisen suhteen entiseen aviomieheensä ja tämän hautaamiseen liittyvät toimenpiteet KHO totesi S. I-G:llä olleen oikeus saattaa V. I-G:n hautaustapaa koskeva asia valituksin tuomiokapitulin ratkaistavaksi. Itse pääasiassa, hautaamistapaa koskeneesta erimielisyydestä, KHO katsoi erimielisyyden ratkaisemisen kuuluneen kirkkoneuvoston toimialaan. KHO ei ole perustellut vuoden 1964 ja vuoden 1993 kirkkolakien voimassaoloaikojen taitekohdassa tehtyä päätöstään kirkkolain säännöksin.

Vaalikelpoisuus

Kirkon hallinnossa on myös koko joukko muita omaperäisiä normeja. Tällaisena on myös pidettävä mm. jo edellä mainittua kirkkolain 7 luvun 3 §:ää vaalikelpoisuudesta. Säännöksen mukaan vaalikelpoinen seurakunnan luottamustoimeen on kristillisestä vakaumuksesta tunnettu seurakunnan konfirmoitu jäsen. Tämä säännös pohjautuu tietenkin kirkon arvoperustaan ja sen tarkoituksena on vaikuttaa kautta koko kirkon hallinnon luottamushenkilöstön valintojen yleisenä perusteena ja kelpoisuutena. Sisällöltään se on tosin vaikeaselkoinen ja edellyttää vaikeasti mitattavissa olevia asioita, joskin vuoden 1993 kirkolaista puuttuu vuoden 1964 kirkkolain kirkkovaltuuston jäsenelle asettama lisävaatimus myös siitä, että hän on jumalaapelkäävä.[953] Tällaista ehtoa ei julkishallinnossa voida muualla asettaa. Kirkkolainsäätäjä on ilmeisesti pitänyt tätä kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon kuuluvana ja sijoittanut säännöksen kirkkolakiin. Kansankirkon dikotomiassa säännös edustaa sisäpiirikvalifikaatiota, uskonyhteisötakeita.

Kirkon organisaatiota koskeva sääntelytaso

Kirkon eri hallinnon tasojen organisaatiota koskevia säännöksiä on myös kirkkolaissa useassa luvussa. Hallintoelinten tehtävistä ja kokoonpanoista on kirkkolaissa säädetty. Myös nämä säännökset ovat osin omaleimaista kirkollista lainsäädäntöä, jota vastaavia säännöksiä ei muun yhteiskunnan normistossa ole. Toinen kysymys on, tarvitseeko tällaisten säännösten olla laissa vai riittäisikö säädöstasona kirkkojärjestys. Pääosin tämä säännösjako tehtiin vuoden 1993 kirkkolakiuudistuksessa, joten lähinnä voisi kysymys olla hienosäädöstä. Osaltaan säännöksiä voisi olla myös yleisessä laissa, kuten esimerkiksi uuden hautaustoimilain osalta on suunniteltu. Ainakin säännökset liittyisivät kirkollisten viranomaisten tehtäviin.

Perustuslakiin sisältyvä keskeinen periaate on perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista säätämisen lakitasoisuus. Perustuslain 121 §:n mukaan taas kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kirkon hallinnon järjestämisestä perustuslakiin ei otettu säännöstä samaan yhteyteen (11 lukuun) kuin valtion hallinnon ja kunnallisen itsehallinnon osalta. Kirkon osalta on perustuslain (6 luvun) 76 §:ssä lausuttu kirkkolakisääntelyn kohteeksi (vain) kirkon järjestysmuoto ja hallinto. Tästä voidaan todeta kirkkoa koskevan perustuslain käyttämän terminologian poikkeavan valtiota ja kuntaa koskevasta lakitasoisuusvaatimuksesta. Valtionhallinnossa laissa on säädettävä toimielinten yleisistä perusteistakin. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja lisäksi myös kunnille annettavista teh-

[953] Vuoden 1964 KL 288 §: n 1 mom. "Kirkkovaltuuston jäseneksi voidaan valita jumalaapelkäävä ja kristillisestä harrastuksesta tunnettu seurakunnan äänivaltainen jäsen, joka ei ole holhouksenalainen."

tävistä on säännökset otettava lakiin. Kirkon osalta on perustuslain mukaan välttämätöntä vain se, että kirkkolaissa säädetään kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Miten laajasti näistä säädetään, on osaltaan kirkkolainsäätäjän asia. Kirkkolakiin otettavia lakitasoisia normeja koskeva säännös perustuslaissa on joustava. Siinä mielessä sen voidaan nähdä tukevan kirkon itsenäisyyttä. Halutessaan tulkita kirkon järjestysmuodon ja hallinnon käsitteitä laajemmin kirkko voisi näin ollen tulkita perustuslain säännöksen sisältöä ehdottomalla kirkkolakiin säännöksiä tulkintansa mukaisesti. Jos toisaalta kirkon itsenäinen asema vaatisi suppeampaa kirkon järjestysmuodon ja hallinnon säätämistä lakitasolla, olisi mahdollista ehdottaa alaltaan suppeampaa kirkkolakia tältä osin. Perustuslain 76 §:n ja kirkkolain 2 luvun 2 §:n säännöksiä voidaan tarvittaessa tulkita joustavasti, kirkon sääntelytarpeen mukaisesti.

Muita kirkolle tyypillisiä järjestelyjä

Voimassa olevassa kirkkolaissa lakiin otettujen oikeusnormien määrä on jossakin määrin "veteen piirretty viiva" eli kirkkolain 2 luvun 1 §:n mukaan kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään tässä laissa. Toinen momentti kuitenkin erottelee järjestysmuodon ja hallinnon sääntelytasot erilaisiksi. Kirkkolaki lausuu tässä kohdin, että kirkon hallinnosta säädetään *tarkemmin* kirkkojärjestyksessä. Järjestysmuodon osalta säätäminen on jätetty kirkkolain varaan. Kirkkolain mukaan annetaan kuitenkin kirkkojärjestyksessä määräyksiä myös kirkon toiminnasta, mutta tämä ei ole sama asia kuin kirkon järjestys tai järjestysmuotoon kuuluvat asiat. Kirkkolainsäätäjä on ratkaissut kysymyksen kirkkolaista kirkon hallintolakina siten, että kirkkolaki ei perustuslain sanamuodon mukaan ole pelkästään kirkon hallintolaki, vaan se on osaltaan myös kirkon järjestysmuotoa ilmaiseva säädös. Kirkon vaalijärjestyksessä on säännöksiä eräistä erikoislaatuisista vaalimenettelyistä yhteiskunnan kannalta katsottuna. Seurakuntavaaleissa äänestävät seurakunnan äänioikeutetut jäsenet, mutta kirkon organisaation eri tasoilla on säädetty monimutkaisiakin välillisen vaalin muotoja. Kirkkoherran valitseminen on säilytetty suorana kansanvaalina, kun taas yleisenkin lain kannalta ongelmalliseksi osoittautunut kappalaisen valinnan toimittaa seurakunnan hallintoelin. Kirkkolaissa on 25 luvun 1 §:ssä säännökset kirkon hallinnon eri viranomaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta. Hallintomenettelylaissa ei tällaisia säännöksiä ole, mutta hallintolainkäyttölain 6 luvussa on säännökset valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon.

Kirkon jäsenyys kelpoisuusehtona kirkon viroissa ja työssä

Kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan kirkon, seurakunnan tai seurakuntayhtymän virassa sekä jumalanpalvelukseen, kirkollisiin toimituksiin, diakoni-

aan tai opetukseen liittyvässä pysyväisluonteisessa työssä voi olla vain evankelis-luterilaisen kirkon jäsen. Vuoden 1993 kirkkolaissa säännös tuli tähän muotoon. Sillä korvattiin sisältöä laajentaen vuoden 1964 kirkkolain 538 c §:n säännös. Viimeksi mainittu säännös siirrettiin Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseen katsomatta (173/1921) annetusta laista kirkkolakiin kirkkolakimuutoksella 33/1987.[954]

Käsiteltäessä HE:een 186/2001 vp sisältyvää kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentin muutosesitystä tuli eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä esiin kysymys, onko voimassa olevan kirkkolain edellä mainittu säännös perustuslain 6 §:n 2 momentin vastainen.[955] Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. uskonnon, vakaumuksen tai mielipiteen perusteella. Kirkkohallitus totesi eduskunnan perustelakivaliokunnalle 30.11.2001 antamassaan lausunnossa, ettei HE 186/2001 vp koskenut ollenkaan kyseistä voimassa olevassa laissa olevaa säännöstä, joka on säädetty HM 83 §:n voimassa ollessa. Kirkkohallitus on lausunnossaan todennut "evankelis-luterilaisen kirkon muodostavan sellaisen kirkkolailla turvatun hengellisen toimintapiirin ja yhteisön, että sanotunlainen kelpoisuusmääritelmä eli seurakunnan jäsenyys on perusteltu".[956] Perustuslakivaliokunnan voimassa olevaan kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentin säännökseenkin positiivisesti suhtautuvassa lausunnossa 4.12.2001 eduskunnan hallintovaliokunnalle on asiasta tutkimuksen kannalta tärkeä perustelu:

> "Kelpoisuusehtoa koskeva sääntely kohdistuu evankelis-luterilaisen kirkon, uskonnollisen yhdyskunnan palvelukseen pyrkiviin. Perustuslain 11 §:n turvaamaan uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy valiokunnan käsityksen mukaan myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia. Yleisen yhdistymisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen esitöissä todettiin nimenomaisesti, että yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus ovat yhdistysmisvapauden perustana (HE 309/1993 vp, s. 60/1).
>
> Valiokunta katsoo evankelis-luterilaisen kirkon sisäisen autonomian nauttivan perustuslain suojaa uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten perusteella. Tilanne on vastaavanlainen myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskannanotoista uskonnonvapaudesta todetaan, että uskonnonvapauteen si-

---

[954] Ukom I s. 29.

[955] Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 57/2001 vp valiokunta on kuitenkin päätynyt siihen, että HE 186/2001 vp voidaan kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (kuitenkin kirkkolain säätämistä edellyttävällä tavalla). HE 186/2001 vp on nyttemmin tullut myös eduskunnassa hyväksytyksi.

[956] Kirkkohallituksen lausunto 30.11.2001 perustuslakivaliokunnalle s. 2.

sältyy uskonnollisten ryhmien oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta sekä uskonnollisten oppilaitosten perustamisesta (General Comment 22.–30.7.1993).

Kirkon kirkkolain mukainen perustehtävä on uskonnollinen ja liittyy määrättyyn uskontunnustukseen. Perustuslain 11 §:stä johtuva kirkon oikeus sisäiseen autonomiaan huomion ottaen valiokunta pitää perustuslain 6 §:n 2 momentista huolimatta mahdollisena, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville. Tämä on kiistatonta sellaisiin virkoihin ja tehtäviin nähden, jotka liittyvät suoraan kirkon hengelliseen toimintaan. Mahdollisuus ulottuu valiokunnan mielestä kuitenkin myös muunlaisiin virkoihin ja tehtäviin."

Kun perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan eri asemaan saattaminen on luvallista hyväksyttävällä perusteella, voidaan kirkon hengellisen työn vaatimuksia pitää tällaiseen kelpoisuusehtoon oikeuttavinakin. Yhdenvertaisuuden mahdollista rikkomista vastaan voidaan asettaa myös kirkon jäsenten perustuslain 11 §:ssä suojattu uskonnon ja omantunnonvapaus. Perusoikeuksien joutuessa vastakkain on niiden vaikutuksia arvioitava punnitsemalla.[957]

Kirkon jäsenyyden vaatiminen viroissa ja työssä liittyy myös työsyrjintädirektiiviin (Neuvoston direktiivi 2000/78/EY). Direktiivin artiklaa 4 on valmisteltu työministeriön työryhmässä kirkonkin edustajien kanssa. Laajan selvittelytyön tuloksena syntyneen direktiivin ministeriössä tehtävän implementointityön valmistuttua harkitaan erikseen, olisiko mainittuun kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momenttiin tehtävä tarkistuksia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen (AOA) ratkaisussa 1994/4/99 seurakuntayhtymän mikrotukihenkilön työsuhteen osalta katsottiin työpaikkailmoituskäytännön osalta vaatimus kirkon jäsenyydestä tulkinnanvaraiseksi. AOA:n mukaan seurakuntayhtymä ei menetellyt lainvastaisesti vaadittuaan mikrotukihenkilöksi valittavalta evankelis-luterilaisen kirkon jäsenyyttä. Seurakuntayhtymän huomiota kiinnitettiin kuitenkin vastaisen varalle AOA:n päätöksessä mainittuihin näkökohtiin työnhakumenettelyssä sekä kirkkolain 6 luvun 1 §.n 2 momentin tulkinnassa. Tapausta selvittäessään AOA kiinnitti huomiota mm. siihen, ettei seurakuntayhtymän virkasäännössä tai muussakaan ohjeessa ollut säännelty työpaikkailmoitusmenettelyä, vaan se perustui vakiintuneeseen käytäntöön. Myöskään kirkkohallitus ei ole ohjeistanut seurakuntia tällaisessa menettelyssä. Tapauksessa ei ollut kyse perustuslain syrjintäkiellon väitetystä rikkomisesta,

---

[957] Ks. mm. Karapuun (1999 s. 85) käsityksiä perusoikeussäännösten erilaisista oikeusvaikutuksista sekä AOA 1049/4/98 s. 6, jossa AOA:n mielestä sen sijaan, että "pyrittäisiin toisen tai toisen perusoikeuden vaikutuksen maksimoimiseen, on perusoikeuksien ristiriitatilanteissa pyrittävä optimoimaan niiden vaikutukset". Kysymys on siten kansalaisten perusoikeuksien keskinäisestä punninnasta.

vaan kantelijan syrjivänä pitämästä lehti-ilmoituksen arvioinnista. Tällöin on AOA:n mukaan kirkon jäsenyysvaatimusta tarkasteltava tapauskohtaisesti (etukäteen) sen mukaan, missä määrin työsopimussuhteiset tehtävät liittyvät kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentissa mainittuihin toimintoihin. AOA on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että perustuslain 22 §:n mukaan lakeja on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Uskonnonvapautta koskeva perusoikeus liittyy perusoikeusuudistuksen ydinalueeseen. Perusoikeusmyönteisen tulkintatavan vaatimus koskee AOA:n mukaan myös ennen perusoikeussäännösten säätämistä vuonna 1993 annetun kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momenttia. Tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista ja ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa. Ratkaisun perusteluista on luettavissa nimenomaan kirkon jäsenyyskysymykseen liittyvä paradoksaalisuus kirkkolakijärjestelmän perusteiden sekä perusoikeusjärjestelmän ydinalueen perusoikeussäännösten soveltamisen välillä. Tämän lisäksi myös ylikansallisesta normistosta tulee säännösharmonisoinnin paineita.[958] Kirkko ei tämän mukaan ilmeisesti enää voisi saada yksiselitteisen selvää säännöstä kirkkolakiin tai ainakaan sen tulkintapaa, jolla se voisi täysin vapaasti disponoida rekrytoitavan henkilöstönsä kirkkoon kuulumisesta.[959]

Parisuhdelain aiheuttama tilanne kirkon palveluksessa olevien osalta

Hallituksen esityksestä 200/2000 säädetty laki rekisteröidystä parisuhteesta (950/2001) aiheuttanee kirkolliskokouksessa homosuhteeseen rekisteröityjen

---

[958] Työsyrjintädirektiivin 4 artiklan mukaan mm. jäsenvaltiot voivat säätää, että erilainen kohtelu, joka perustuu johonkin 1 artiklassa tarkoitettuun seikkaan liittyvään ominaisuuteen, ei ole syrjintää, jos tiettyjen työtehtävien luonteen tai niiden yhteyksien vuoksi, joissa tehtävät suoritetaan, kyseinen ominaisuus on todellinen ja ratkaiseva työhön liittyvä vaatimus, edellyttäen, että tavoite on oikeutettu ja että vaatimus on oikeasuhteinen. Kansallisessa direktiivin implementoinnissa joudutaan myös selvittämään saman 4 artiklan 2 kohdan käsitteen *eetos* sisältöä ja käytännön sovellutusta. Mainittu artiklan kohta nimittäin toteaa, ettei direktiivi, jos sen säännöksiä muutoin noudatetaan, vaikuta kirkkojen tai muiden julkisten tai yksityisten organisaatioiden, joiden eetos perustuu uskontoon tai vakaumukseen, oikeuteen vaatia palveluksessaan olevilta henkilöiltä vilpittömyyttä ja uskollisuutta järjestön eetokseen, kunhan ne toimivat kansallisen valtiosäännön ja lainsäädännön mukaisesti. (Eetos on Valpola 2000 mukaan "yksilön tai kansan moraalinen mielensuunta/ ankaran siveellinen katsomustapa.")

[959] Vrt. Kirchengesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Kirchenbeamten und Kirchenbeamtinnen in der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (Kirchenbeamtengesetz KBG) 17.10.1995/ § 7 (Einstellungsvoraussetzungen) tai Angestellte (VELKD) 17.11.1995/ § 2, sekä lov om Den norske kirke kapittel 5, § 29: "Kirkelig tilsatte og ombud og lærer ved teologisk fakultet skal være medlem av Den norske kirke. Departementet kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det." Ks. myös Svenska kyrkans kyrkoordning 2000, 34 kap. 7 §: "Behörig att anställas på och inneha en tillsvidareanställning i Svenska kyrkan är den som tillhör 1. Svenska kyrkan, eller 2. en kyrka eller ett samfund som Svenska kyrkan genom Kyrkomötet ingått en överenskommelse om särkild ekumenisk samverkan med. - -"(Poikkeuksia mm. hautaustoimen henkilöstön osalta).

kelpoisuutta kirkon palvelukseen koskevan kirkkolakialoitteen käsittelyn.[960] Parisuhdelain 5 §:n mukaan parisuhde rekisteröidään siten, että tällaisen suhteen osapuolet siviilivihkimiseen oikeutetun viranomaisen läsnä ollessa yhdessä allekirjoittavat rekisteröintiä tarkoittavan asiakirjan ja viranomainen samalla vahvistaa sen allekirjoituksellaan. Parisuhdelain mukainen rekisteröinti ei siten edellytä kirkollisten viranomaisten toimia.

Jos sisällöltään parisuhteeseen rekisteröityjen kelpoisuutta kirkon palvelukseen *kieltävä tai rajoittava* kirkkolakisäännös tulisi käsittelyyn ja hyväksytyksi kirkolliskokouksessa, mutta jäisi eduskunnan hyväksymistä tai tasavallan presidentin vahvistusta vaille, vahvistaisi tämä puitelakijärjestelmävaihtoehtoa ja sen arvostusta kirkkoa koskevana lainsäädäntöjärjestelynä verrattuna kirkkolakijärjestelmään. Ainakin vahvistuisi käsitys kirkkolakijärjestelmästä kirkkoa säännöksin kahlitsevasta lakijärjestelmästä. Kirkkolakijärjestelmän mielekkyydelle on keskeistä kirkon mahdollisuus saada lainsäädäntöönsä uskontunnustuksensa kannalta tarpeelliset säännökset uskonnollisen perustehtävänsä toteuttamiseksi.[961] Periaatteessa kirkolla on vuoden 1993 kirkkolain jakamisreformin jälkeen ollut käytössään kirkonsisäisesti hyväksyttävänä säädöksenä kirkkojärjestys. Käytännössä kirkon opillisiin käsityksiin liittyvien säännösten hyväksyminen kirkkojärjestyksen säännöksinä ei ole välttämättä helpompaa tai ongelmatonta erilaisista tulkinnoista johtuen. Kirkkojärjestys ei voi myöskään olla kirkkolakiin nähden ristiriidassa. Jos kirkko ei syystä tai toisesta, esim. yhteiskunnallisen, kirkon kannalta sekulaarin lainsäädännön puristuksissa, voisi saada kirkkolainsäädäntöönsä sen oppiperustan kannalta välttämättömiä säännöksiä, voisi tämä aiheuttaa kirkonsisäisen vaatimuksen kirkon aseman järjestämisestä muiden uskonnollisten yhdyskuntien tapaan. Tällöin vain ministeriön hyväksymässä yhdyskuntajärjestyksessä olisi mahdollista vapaammin säännellä hengellistä työtä kirkon julkisoikeudellisen aseman rajoittamatta. Tämä vaihtoehto merkitsisi lakia kirkosta kirkkolain sijasta sekä kirkon yhteiskunnallisen aseman merkittävää muutosta.

Myös Martin Scheinin on tuonut kirkon hallintoa koskevaan parisuhdelain soveltamiskeskusteluun tutkimuksenkin kannalta tärkeän näkökulman kirkon velvollisuudesta kunnioittaa perusoikeuksia. Lähtökohtaisesti kirkon perusoi-

---

[960] Tukkimäki (HS 9.12.2001) kirjoittaa aloitteen tarkoituksena olevan "kieltää parisuhdelain mukaiset homoliiitot kirkon työntekijöiltä". Tukkimäen otsikointi viittaisi siihen, että *lailla* haluttaisiin taata kirkon kurinpitokeinot, mutta kirkolliskokous voi kirkkolakiehdotuksen lisäksi hyväksyä myös kirkko*järjestyksen* säännöksiä. Vrt. Kotimaa 11.1.2002 nro 2 ja siinä piispa Jorma Laulajan ilmoitus kaikkien piispojen kannasta samaa sukupuolta olevien parisuhteisiin: "Tällaisten suhteiden siunaamista tai vihkimistä ei kirkossa tule olemaan". Risto Voipion mukaan kirkko ei voi omalla lainsäädännöllään estää homoseksuaaleja työntekijöitään rekisteröimästä suhdettaan. Hänen mukaansa tällaiset säännökset eivät voi olla vastoin perustuslakia. Myös oikeuskansleri Paavo Nikulan mielipiteeksi Kotimaa-lehti on kirjannut: "- - etteivät kirkkojärjestys ja kirkkolaki voi sisältää perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säädöksiä".

[961] Vrt. PeV:n lausunto 57/2001 vp / 4.12.2001.

keuksia kunnioittavan asenteen pitäisi olla täysin selvä. Kysymys onkin oikeastaan siitä, mikä merkityssisältö näille perusoikeuksille annetaan kirkon työn kannalta. Scheininin johtopäätös kirkon velvollisuudesta kunnioittaa perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia merkitsisi ainakin häntä haastatelleen lehden mukaan sitä, ettei kirkko saa syrjiä homosuhteeseen rekisteröityjä.[962] Tällaista Scheininin lausumaa vastaan ei tietenkään voida väittää, koska kaikkia kansalaisia ja julkisen vallan käyttäjiä luonnollisesti koskee perusoikeuksien noudattamisen velvoite ja syrjinnästä pidättäytyminen. Toinen kysymys kuitenkin on, mikä olisi tällaista perusoikeussäännösten vastaista syrjintää. Scheinin edellyttäisi kirkkolakiin kaavaillun kiellon "ymmärrettävyydeltä" tai hyväksyttävyydeltä sen perustumista luterilaisen kirkon oppiin tai kirkon uskontunnustukseen. Scheinininkin mukaan jokaisella kirkolla ja uskontokunnalla on luovuttamaton oikeus säännellä oma oppinsa. Scheinin toteaa haastattelussa mm. katolisen kirkon pappien selibaatin olevan ko. kirkon oppirakennelmaan kuuluva asia. Niinpä hänen mukaansa katolinen kirkko voi erottaa selibaatista poikkeavat papit palveluksestaan. Vastaavasti Scheininin mukaan luterilaisen kirkon naispappeuskysymys kuului aikanaan kirkon itsensä päätettäväksi osana silloista kirkon uskontunnustusta. Sitä ei voinut siten kirkon ulkopuolelta määrätä, vaikkakin kysymyksessä oli naisia syrjivä käytäntö. Scheininin mukaan kirkko voi näin ollen poiketa perustuslaista vain, jos säänneltävä asia liittyy kirkon uskontunnustukseen. Hänen näkemyksensä mukaan hengellisessä työssä kirkon sanoman levittäjiltä voidaan edellyttää liittymistä kirkon yhteiseen uskontunnustukseen. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 4.12.2001 kirkon jäsenyydestä esittämien näkökantojen rinnastamista parisuhdelakiproblematiikkaan Scheinin ei pidä oikeana.

Tutkimuksen kirjoittajan mielestä Scheininin argumentaatiota voidaan perusoikeusjuridiikan ja Euroopan ihmisoikeussopimuskäytännön sekä myös työsyrjintädirektiivin valossa pitää vakuuttavana. Kuitenkin uskonnonvapauden käsitteen sisällössä on syvyyttä ja ulottuvuutta, joita ei riittävän monipuolisesti perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytäntöjen nykyvaiheessa ole otettu huomioon. Siten mm. käsitykseen kirkkojen tai uskontokuntien ei-syrjivien kieltojen perustumisesta tunnustukseen olisi sisällyttävä tietty "teologiavaraus" ts. uskontunnustuksen käsitteen sisällön määrittely. Tähän liittyy myös kirkkojen ja uskontokuntien yhteisöjen tunnustuksia luovien käytäntöjen merkitys itse tunnustusten sisältöjen suhteen sekä tunnustuksiin liittyvän päätöksenteon merkitys perusoikeudellisen ja ihmisoikeussopimuksellisen vähemmis-

[962] Scheinin (IS 10.12.2001). Ks. myös Scheininin (1999 s.187–203) käsitystä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja Suomen perusoikeusjärjestelmästä sekä (s.353–386) uskonnon ja omantunnonvapaudesta. Myös mm. Rosas (1999 s. 205–220) on käsitellyt perus- ja ihmisoikeuksia eurooppaoikeudessa. Ks. myös Kotimaa-lehden haastattelu (Laulaja, R. Voipio, Nikula, Rissanen) parisuhdelakiin liittyvistä ongelmista.

tösuojan kannalta. Argumentoitaessa tunnustusten pohjalta on tällaisiin perusteluihin liityttävä myös kysymys näiden tunnustusten sisällöistä ja niiden mahdollisesta itseymmärryksestä. Esimerkiksi luterilaista kirkkoa koskevaan positiiviseenkin oikeuteen on tullut kirjatuksi kirkon "ylipositiivisena perustuslakina" kirkon opin perustuminen Raamattuun ja opin/tunnustuksen arvioiminenkin yksin sen mukaan. Tältä osin Scheininin argumentaatiossa ei ehkä ole tilaa kirkon ylipositiiviseen perustaan pitäytyvän vähemmistön oikeuksille kirkon jäseninä eikä kansalaisina edes sellaisessa tilanteessa, jossa kirkko poikkeaisi arvopohjastaan itse määritellen uudet arvot (esimerkiksi luterilainen kirkko päättäisi muuttaa oppiperustaansa ja vaatia papeiltaan selibaattia) sinänsä muodollisesti oikeata päätöksentekomenettelyä noudattaen.

Scheininin käsitys perustuu sinänsä selkeään positiivisoikeudelliseen näkemykseen kirkon omista opeistaan tekemän ratkaisun ja kirkon oikeudellisten normien sekä niiden ja niitä koskevien tulkintojen harmonisoitumisesta yhteiskunnallisiin normiratkaisuihin. Kirkon on tämän käsityksen mukaan katsottu selittäneen oman tunnustuksensa ja siihen perustuvat oikeudelliset norminsa yhteiskunnan käsityksiä vastaaviksi.[963] Juridiikan keinoin onkin loogisesti päädyttävä tähän lopputulokseen. Vastuu yhteiskunnallisten normien soveltamisesta kirkkoon jää tämän käsityksen mukaan lopulta kirkon tunnustuksen sisällön määrittelijöille. Tämä tulkintatapa sisältää kuitenkin kirkon ja valtion välisten suhteiden kirkon tunnustuksen määrittelyn "dominoimisen siemenen". Käsitys edellyttää vapautta kirkon tunnustuksen tulkinnalle/ muodostamiselle, mutta sisältää kuitenkin samalla myös "kätketyn odotuksen" kirkon tunnustuksen harmonisuudesta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Pohjoismaisissa kirkko-oikeudellisissa symposiumeissa on myös sivuttu Ruotsin kirkon järjestysmuodon ja kirkkoa koskevan lainsäädännön suhteiden sekä etenkin kirkon jäsenyyteen ja kasteeseen liittyvien ongelmien käsittelyissä kirkon ja yhteiskunnan arvopohjien merkitystä. Tutkimuksen kirjoittajan mielestä Ruotsin kirkon osalta asian ytimeen osuvana voidaan pitää Träskmanin havaintoa lainsäädännöllisten ratkaisujen kytkennästä teologiaan.[964] Positiivinen kirkkoa koskeva lainsäädäntö saattaa siten olla myös reflektiota kirkon tunnustuksen vastaisesta teologiasta.

Scheininin juridinen argumentaatio osoittaa kirkon kannalta kestämättömäksi sellaisen luterilaisen kirkon oikeudellisten normien sääntelypohjan tai kirkolliset käytännöt, joissa normien säätäminen tapahtuisi kirkon oman tunnustuspohjan hämäryydessä, koska juridinen loogisuus edellyttää asioiden myöhemmässä tul-

---

[963] PeV:n lausunto 57/2001 vp / 4.12.2001.

[964] Träskman (1988 s. 12): "Förhållandet mellan kyrkans väsen som 'de heligas samfund' och den rättsordning som ska råda i Sverige är inte ointressant för utomstående kristna. Skiljelinjen går inte mellan juridik och teologi, *utan mellan teologi och teologi*!" (Kurs. tutkimuksen kirjoittajan).

kintavaiheessa normien perustumista kirkon omaan oppiin ja tunnustukseen sekä presumptiota niiden ristiriidattomuudesta kansallisiin perusoikeus- ja muihin säännöksiin sekä ylikansallisiin normeihin ja sopimuksiin nähden. Scheininin argumentaatio perustuu positiivisoikeudelliseen näkemykseen myös kirkkojen tunnustusten syntymisestä. Lähtökohtana on Scheininin näkökulmasta ymmärrettävä kirkkojen ja uskontokuntien tunnustuksissa myös luterilaisuuden osalta käsitys muuttaa kirkon oppiakin koskevia asioita enemmistöpäätöksin.

Tutkimuksen kirjoittajan mielestä myös Suomen kirkon oikeudellisten normien ajankohtaisissa sääntelytilanteissa on ollut nähtävissä piirteitä, joissa kirkon piirissä hämärtymässä olevia käsityksiä kirkon tunnustuksen sisällöistä pyritään vahvistamaan kirkkolakijärjestelmän kautta kirkon opin vastaisiksi ymmärrettyjen järjestelyjen kieltämiseksi kirkon oikeudellisin normein. Tällöin paradoksaalista on kuitenkin pyrkimys oikeudellisten normien avulla säännellä kirkon oppia koskevaa asiaa, jonka pitäisi olla selvä muutenkin kirkon teologiselta arvopohjalta. Paradoksaalisuutta lisää vielä päätöksentekijöiltä edellytettävä päättämisvelvollisuus siitä, mitä on pidettävä kirkon oikeana oppina. Kun lisäksi tällaisessa päätöksenteossa ei välttämättä edes päädytä[965] kirkon teologiselta pohjalta arvioitavissa olevaan oikeaan ratkaisuun ja sen mukaiseen oikeudellisen normin sisältöönkään, voi tällainen päätöksenteko lopputulokseltaan johtaa ristiriitaan kirkon tunnustuksen ja positiivisten säännösten välillä.

---

[965] Syynä voi olla esim. tarvittavan teologisen perustietämyksen puuttuminen, yhteiskunnallinen tms. kirkkopoliittinenkin painostus, kirkolliskokouksen vaadittavan määräenemmistön puuttuminen tai kirkolliskokouksen ehdotuksen hyväksymättä/ vahvistamatta jättäminen. Tällaisen kieltosäännöksen hyväksyminen kirkkojärjestykseenkin edellyttää samaa määräenemmistöä kirkolliskokouksessa kuin kirkkolakiehdotuksen hyväksyminen.

6 Yhteiskunnan ja kirkon muuttuminen sekä kirkkoa koskevan oikeudellisen normijärjestelmän muuntuminen

6.1 YHTEISKUNNAN JA KIRKON MUUTTUMISEN VAIKUTUKSET SCHAUMANILAISEN KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄN TAVOITTEIDEN KANNALTA

Vuoden 1869 kirkkolaki oli syntyessään ajassaan edistyksellinen laki. Yhteiskunta rakentui uskonnollisissa oloissaan voimassa olevan Ruotsin perustuslain mukaisen oikeauskoisen valtion ja uskontopakon periaatteille. Vuoden 1869 kirkkolakia säädettäessä jopa joustettiin valtiosäännön tulkitsemisessa ja toimittiin näin poliittisella riskirajalla.[966] Ajankohta oli kuitenkin suopea liberalistisille aatteille ja valtiojohto halusi luoda edellytykset myös vapaammalle uskontopolitiikalle. Tosin ortodoksisten kansalaisten uskonnolliset olot ja heidän osaltaan tarve tiukempaan uskontopakkoon Venäjän sisäisen ortodoksisen uskonnon turvaamiseksi hidastivat uskonnonvapauden laajentumista. Vasta vähitellen yhteiskunnallinen lainsäädäntö voitiin muuttaa vastaamaan samaa liberalistista uskonnonvapauden periaatetta, joka oli ominaista vuoden 1869 kirkkolaille. Luterilaisesta kirkosta oli tämän lain mukaan tullut mahdolliseksi erota joskin käytännössä eroaminen oli pitemmän aikaa vaikeaa. Suuriruhtinaskunnan osalta valtakunta oli muuttunut vuoden 1869 kirkkolain säätämisellä tiukan tunnustuksellisesta valtiosta kristilliseksi valtioksi. Valtion uskontopoliitikka suosi enemmistökirkkoa verrattuna muihin uskontosuuntiin. Eriuskoislain säätäminen muodosti välivaiheen siirryttäessä kristillisestä valtiosta tunnustuksettomaan valtioon uskonnonvapauslain säätämisen myötä vuonna 1922.[967]

Verrattaessa uskonnonvapauslain säätämisen aikaista vuoden 1922 nuorta tasavaltaa vuoden 2002 Suomeen on yhteiskunnallisessa kehityksessä tapahtunut valtavia muutoksia. Siirtyminen tunnustuksellisen valtion ajasta moderniin yhteiskuntaan on merkinnyt suurta lainsäädännön sisällön muuttumista. Luterilainen ja kristillinenkin arvopohja yhteiskunnan positiivisen oikeuden säännöksissä

---

[966] Pirinen 1985 s. 212–213. Ks. myös Kansanaho 1954 s. 139–140 ja Heilimo 1958 s. 71–72 ja s. 88–89.

[967] Heilimo (1958 s. 82) mm. huomauttaa, että schaumanilaisen kirkkolain säätämisen aikoihin "uskonnottomuus oli vielä tuntematon käsite".

on kaventunut huomattavasti. Jo vuoden 1919 hallitusmuodon myötä voidaan tasavallan katsoa muuttuneen uskonnollisesti neutraaliksi. Yhteiskunnan muuttumista suhteessaan kristilliseen arvopohjaan voidaan myös ilmaista valtion muuttumisena kristillisiä arvoja tukevasta neutraalin valtion kautta moniarvoisemmaksi ja sekulaarisemmaksi valtioksi.[968]

Kirkkolakijärjestelmää voisi pitää jonkinlaisena lainsäädännöllisenä takuuna tai jopa jossakin mielessä eräänlaisena konkordaattina valtakunnan poliittisen johdon ja valtaväestöä edustavan kirkon välillä. Muuttuneessa valtiollisessa tilanteessa 1800-luvulla kysymys oli majesteetin suopeudesta ja siitä, minkälaisen järjestelyn hän salli uskonnollisissa oloissa. Kysymys ei ollut kuitenkaan autonomisessa Suomessakaan von Campenhausenin 1970-luvun saksalaisessa kirkko-valtio -keskustelussa käyttämästä Canossan matkan käsitteestä.[969] Kysymys ei ollut Venäjän keisarin tarpeesta jonkinlaiseen nöyristelyyn kirkon edessä, vaan ennemminkin keisarin vapaamielisyydelläkin oli rajansa, eivätkä valtiosäädyt kään halunneet niitä liiaksi kokeilla. Kysymys oli enemmänkin politiikasta; valtaväestön kirkko oli hyödyllinen yhteistyökumppani yhteiskuntarauhan säilyttäjänä.

Vaikka kirkkolakijärjestelmä on valtiosääntöoikeudellisesti ankkuroitunut yhteiskuntaan, on sen nykyinenkin voimassa oleminen yhteiskunnan sallimisen varassa. Sekulaarimmaksi muuttuneella yhteiskunnalla ei omassa arvopohjassaan ole käytännössä muuta perustetta kirkon erityisaseman järjestämiseen kuin valtaväestön kuuluminen enemmistökirkkoon.[970] Kansalaisten uskonnollisten näkemysten ottaminen huomioon on antanut yhteiskunnalle perusteen tukea kirkon asemaa. Tämä ajattelutapa on hyvin yhteensopiva modernin kansalaisyhteiskunta-ajatuksen kanssa. Myös Ruotsissa vuoden 2000 kirkkoreformin yhteydessä tuli voimistuneena esiin tämä sama peruste. Ruotsissa kirkon jäsenyyden ja kansalaisuuden käsitteiden riippuvuus toisistaan sekä pitkä valtiokirkollinen perinne ovat vain luoneet pohjaa kirkon kokemiseksi jonkinlaiseksi ruotsalaiseksi uskontohuoltolaitokseksi.[971]

---

[968] Ks. jakso 3.3.1.

[969] Von Campenhausen (1977 s. 220): "Ein Canossa-Problem gibt es für Staat und Kirche heute nicht."

[970] Ks. esim. Laurila (1992 s. 23–27): "Kansalaiset valtiossa ja kansalaiset kirkossa". Vrt. kuitenkin ortodoksisen kirkkokunnan asema vähemmistön kirkkona.

[971] Ks. Träskman (1992 s. 37): "Mitt svar utgår givetvis ur synen på kyrkans väsen. Om en kyrka inte bygger på sin egen bekännelse och är denna bekännelse trogen, så är det inte någon kyrka längre. Och om därvid avvikelsen beror på ett yttre tvång från statsmakternas sida, så förvandlas kyrkan till en statsinstitution, samhällets organ för sedligt religiöst fostran." Träskman viittaa samassa yhteydessä myös Erik Wolfiin (1961a s. 501): "Wesenskirche und Rechtskirche sind eins: Jeder Versuch, sie auseinanderzureissen, fuhrt zur Schwärmerischen Anarchie oder zur politischen Entwesung der Kirche." Träskman (ibid.) toteaa vielä:" Klarar inte kyrkan av pressen från statens sida, så måste den verkligen uppge sin offentligrättsliga ställning. I vår tid har kyrkan t.o.m fått lov att gå under jorden."

Yhteiskunnan asenne kirkkoon ja kirkon oma ymmärrys itsestään vaikuttavat siihen, miten kirkon asema yhteiskunnassa järjestetään. Tämä puolestaan määrää, mitä kirkkoon sovellettavat normit ovat. Se, mitä arvoja yhteiskunta edustaa, ei suinkaan ole kirkon oikeuden kannalta merkityksetöntä.[972] Ainakin teoriassa yhteiskunnallisen kehityksen kulkiessa kohti sekulaarimpaa valtiota olisi mahdollista, että valtio pyrkisi esim. majesteettioikeuden valtuuksin tai vain yhteiskunnassa vallalla olevan ideologian ylivertaisuudella vaikuttamaan kirkon edustamaan arvopohjaan sekä myös kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön ja päätöksentekoon.[973] Tällöin olisi kysymys schaumanilaisessa asetelmassa yhteiskunnan siirtymisestä sille kuuluvasta placet regium-asemasta kirkkoon nähden uuteen asemaan, jossa se päättäisi kirkossa hyväksyttävistä arvoista ja opeista. Tällaisen kehityssuunnan ei välttämättä tarvitsisi edes tapahtua valtion pyrkimyksin vaikuttaa kirkon sisäisiin arvostuksiin, vaan kysymys voisi teoriassa olla myös eräänlaisesta kirkollisesta Finnlandisierung-ilmiöstä, jolloin kirkko sekularisoituisi omaan arvopohjaansa nähden ja hakisi arvopohjansa ympäröivästä yhteiskunnasta. Kysymys olisi siten nykyaikaisesta "Canossa-ilmiöstä", jossa kulkeminen tapahtuisi eri suuntaan kuin ennen, mutta kuitenkin sinne, missä valta on. Kirkon itsenäistä taloudellista valtaa rajoittaa tosiasiassa riippuvuus taloutensa osalta valtion lainsäädännöstä. Kirkon verotusoikeus on kirkkolakijärjestelmässä luokiteltu valtion asiaksi. Tämä ei ole kuitenkaan merkinnyt sitä, että kirkko olisi pakotettu toimimaan vailla taloudellista pohjaa. Järjestely on kuitenkin ollut vaikuttamassa myös siihen, että nyky-yhteiskunnassa realistisempi ajatus matkustussuunnasta on Canossasta pois kuin sinne.

---

[972] Kärjistyneenä tämä kysymys on noussut esiin *ideologisten valtioiden* syntymisen yhteydessä. Tästä enemmän esim. Murtorinne 1972, s. 72–154. Berliinin urheilupuistossa 13.11.1933 noin 20.000 hengen suurkokouksessa lähti liikkeelle kansallissosialistiskirkollinen vyöry. Saksalaiset kristityt-uskonliikkeen organisoima kokous vaati tri Reinhold Krausen esitelmään innostuneesti yhtyen mm. "arjalaislain johdonmukaista täytäntöönpanoa Saksan kirkossa, ei-saksalaisiin kristittyihin lukeutuvien pappien erottamista, Vanhan Testamentin poistamista käytöstä sekä Uuden Testamentin säilyttämistä vain siltä osin, kuin se vastasi saksalaista henkeä." Murtorinne toteaa: "Kristinusko oli Krausen mukaan puhdistettava juutalaisen rabbiinin Paavalin synti-käsityksestä ja luotava sen tilalle saksalaista luonnetta vastaava uskonto, jonka pääsisältönä oli sankarillinen Jeesus-hahmo ja ylvästietoinen ihminen. Juutalaiset oli erotettava Saksan kansalliskirkosta." Myöhemmin sitten selkeästi ilmeni, ettei valtiojohto tyytynyt placet regium-oikeuteen kirkossa. Myös ruotsalainen "kansankoti-ideologia", joka valtiokirkkokytkennässä on voinut lyödä leimansa myös kansankirkon arvopohjaan, käy kirkon ja valtion suhteissaan esimerkkinä kirkon maltillisemmasta muuntumisesta.

[973] Ks. Keskitalo 1999, s. 246. Keskitalo luonnehtii Newbiginin sekularismin määrittelyn ("suljettu uskomussysteemi tai ideologia, joka periaatteessa kieltää sellaisen todellisuuden olemassaolon tai relevanssin, jota voidaan mitata luonnontieteellisillä menetelmillä") tulevan lähelle naturalismia tai ateismia. Keskitalo toteaa väistämättömänä mukana olemistamme siinä sekä negatiivisia että positiivisia elementtejä sisältävässä historiallisessa prosessissa, jota kutsutaan sekularisoitumiseksi.

Suomalaisessa yhteiskunnassa kirkon asema on ollut vakaa. Omaleimaisessa kirkkolakijärjestelmässämme on toteutunut edellytysten luominen itsenäisen kansankirkon toiminnalle. Valtio on kuitenkin muuttunut kristillisestä, sosiaalivastuussaan kehittymättömästä valtiosta kristillisistä arvoista vieraantuneemmaksi, mutta moderniksi ja sosiaalisesta vastuustaan tietoisemmaksi valtioksi. Mutta myös kirkko on muuttunut[974]; tietoisuus sosiaalisesta vastuusta on saattanut kasvaakin muutosprosessissa, mutta kirkossa sitoutumista kirkon tunnustukseen ei nähdä enää yhtä tärkeänä kuin yli sata vuotta sitten.[975]

Valtiota ei enää voida pitää kristillisenä valtiona, mutta kirkkolakijärjestelmän perustana on sitä luotaessa ollut myös kirkon jäsenten nykyistä selkeämpi sitoutuminen kirkon arvopohjaan ja Raamatun arvovaltaan. Silloin kiisteltiin kirkon tunnustuksen kirjaamisen tavasta kirkkolakiin. Kirkkolain 1 §:n saamaa muotoa voidaan pitää kompromissina Schaumanin mielipiteen jakaneiden (liberaaleja näkemyksiä) ja konservatiivisten (esim. pietistiset herätysliikkeet) katsomusten välillä.[976] Kirkon päättäjien vieraantumista kirkon omista perusteista kirkkolakijärjestelmän alkuperäiseen ideaan nähden on pidettävä selviönä ja kansankirkko nykyisellään on entistä enemmän sosiologinen yhteisö, jossa suuremmaksi ongelmaksi kuin Schaumanin aikana on muodostunut kansankirkon uskonyhteisöluonteen säilyminen. Tällöin toisarvoisemmaksi muodostuu myös kysymys kirkkoa koskevan normin syntymisen muodosta. Kirkolle pitäisi olla tärkeätä turvata oma asemansa tehtävästään käsin; se ei voi ollessaan uskollinen tehtävälleen muuttaa julistustaan ja toimintaansa kulloinkin yhteiskunnassa vallalla olevan ideologian mukaisesti. Kirkon jäsenet, kansalaiset, ovat myös ilmaisseet kirkon uskottavuuden olevan suuri nimenomaan sen toteuttaessa hengellistä kutsumustaan.

Jos kirkon jäsenten vieraantumista kirkon tunnustuspohjasta on ollutkin selkeästi havaittavissa, ei tämä ole niinkään näkynyt kirkon jäsenten aktiviteettia osoittavissa mittareissa. Säännöllisesti jumalanpalveluksiin osallistumisella ei

---

[974] Vähäisinä esimerkkeinä nykyisestä kirkon elämässä ajankohtaisista kysymyksistä voidaan myös pitää seuraavia HS:n otsikointeja ja artikkeleita: HS 11.3.2001 "Piispoja puhuttivat doping ja moraali sekä eläinten kohtelu", HS 28.3.2001: "Jumala-alustus hyydytti Uudenmaan papit " ja HS 9.3.2001:"Saksassa hankkeilla kirkollinen avioerorituaali".

[975] Suomalaisessakin kansalaiskeskustelussa esim. tutkija, VTM Ilona Kemppainen on kirjoituksessaan HS 11.10.2000 (Luterilainen kirkko ministeriöiden jatke?) esitellyt varsin ruotsalaisia näkemyksiä: "Suuri osa suomalaisista näet tuntuu uskovan, että Suomen evankelis-luterilainen kirkko on jonkinlainen ministeriöiden jatke, osa yhteiskunnan koneistoa vailla syvempää uskonnollista merkitystä. Kirkkoon kuuluminen on samaa kuin olla suomalainen. Kirkosta eroamista ei voi perustella uskonnollisilla syillä, koska niillä ei perustella siihen kuulumistakaan. Tässä ajatusmallissa jokaisesta suomalaisesta tulee uskonnon asiantuntija, koska kirkkoon kuuluminen on osa myyttistä suomalaisuutta."

[976] Vrt. esim. Träskman (1993 s. 30) [demokratiakysymyksestä]:"Förklaringen är kyrkopolitisk. Schaumans syn på kyrkan passade utmärkt ihop med de starka finska pietistiska väckelserörelsernas syn."

voida jonkinlaisesta sitoutuneisuutta osoittavasta "indiisiarvostaan" huolimatta ilmaista, ainakaan yksiselitteisesti, kirkon jäsenten vahvaa tai löysempää sitoutumista luterilaisen kirkon opetukseen. Kirkolliset toimitukset tavoittavat edelleenkin valtaosan kirkon jäsenistä eri elämän vaiheissa ja rippikoulun käy käytännössä lähes koko ikäluokka ja kirkkoon liitytään jopa rippikoulun käynnin mahdollistamiseksi.[977] Tämäkään ei kuitenkaan voi mitata "sisällöllisiä arvostuksia", joiden suhteen on notorisesti voitu havaita liberalisoitumista kirkon arvopohjasta ainakin verrattuna asennoitumiseen Schaumanin kirkkolain säätämisen aikaiseen tilanteeseen.[978]

Verrattaessa kirkon eri tahojen, jäsenten, papiston ja muiden työntekijöiden ja luottamushenkilöiden sitoutumista kirkon luterilaiseen arvopohjaan sellaisena kuin kirkko on sitä tulkinnut uskonpuhdistuksen jälkeen on todettava kirkossa vuosien 1869 ja 2002 välillä tapahtuneen selkeä asennemuutos. Kysymys ei ole pelkästään kirkon hallinnollisten rakenteiden muuttumisesta, vaan nimenomaan myös kirkon arvopohjaan sitoutumisen muuttumisesta. Tämä ei ilmene kovinkaan paljoa kirkkolain säännösten muuttumisena, sillä esim. kirkon tunnustusta koskevat säännökset vastaavat vuoden 1869 kirkkolaissa suurin piirtein voimassa olevan kirkkolain säännöksiä täydennettyinä kirkkojärjestyksen säännöksillä. Aineellisten säännösten muuttuminen johtuu suurelta osalta kirkon hallinnon kehittymisestä.

---

[977]Grönblom (1993 s. 69–70) on esittänyt korrelaatioita suomenruotsalaisten seurakunnan jäsenten *uskonnollisten asenteiden yhteydestä neljään kysymysryhmään*: lastenkasvatus, seksuaalietiikka, poliittiset kysymykset ja oikeusasiat. Vuonna 1970 tehdyssä tutkimuksessa vahva korrelaatio oli havaittavissa lastenkasvatuksen ja seksuaalietiikan alalla. Vaikka tutkimuksesta on jo aikaa, se osaltaan havainnollistaa korrelaatiota dikotomiasuhteessa uskonyhteisö-sosiologinen yhteisö. Konservatiivisuus uskonnollisissa ja sosiaalisissa asenteissa korreloi eri tavoin eri asiaryhmien kohdalla. Tämä osoittaa uskonnollis-sosiologisen yhteisön immanenttien ainesosien reagoinnin heterogeenisuutta ympäristössä tapahtuviin muutoksiin kansankirkkokokonaisuuteen nähden.

[978] Empiirisenä aineistona tästä muuttumisesta jo lyhyemmälläkin aikavälillä käy esim. Kirkko uudelle vuosituhannelle -kirjan (2000) tilastot vuosilta 1996–1999 mm. taulu 1 (s. 21), kuvio 3 (s. 26), jonka mukaan tosin vuosien 1991 ja 1999 välillä usko kristinuskon opettamaan Jumalaan olisi prosentuaalisesti noussut 33 %:sta 47 %:iin). Kuvio 4 (s. 27), kuvio 6 (s. 29) ja kuvio 7 (s. 31), joiden mukaan mm. 22 % haastatelluista uskoi sielunvaellukseen, 19 % ufoihin ja 15 % noitiin, kuvio 8 (s. 32), jonka mukaan haastatelluista 15 % piti kirkkoa maallistuneena, 24 % suvaitsemattomana, 29 % etäisenä, 58 % rikkaana jne. Nämäkin luvut ovat samansuuntaisia kuin havainnot kristillisen tiedon vähenemisestä ja perusasennoitumisen ohentumisesta kansankirkon papiston, muiden työntekijöiden, luottamushenkilöiden ja jäsenistön sitoutumisessa kirkon ylipositiiviseen arvopohjaan. Tämä vaikuttaa myös kansankirkon toimintaan. Se tulee myös näkyviin hallinnossa ja kirkkoa koskevassa sääntelyssä. Vaikkei HS 8.7.2001 ollutta Riku Siivosen kirjoitusta (Pyhä työ ei enää kiinnosta) voida pitää kovin merkittävänä lähteenä asenteiden muuttumisesta, viestii sekin toteamuksillaan jonkinlaista paradigmamuutosta asennoitumisessa kutsumustyöhön (-- "eläkkeelle jäävien pappien tilalle ei ole tulijoita. Kukapa haluaisi työpaikkaan, jossa on huono ilmapiiri, tavoitteet menevät ristiin ja johtaminen on sekavaa"). Vrt. Lindbladin 1997 tutkimus Sankareita ja syntipukkeja.

Vuoden 1869 kirkolle oli kansankirkkona ominaista vahvempi uskonyhteisöluonne. Tämä henkii jo lain valmistelutöistä ja näkyy myös säännösten sisällöissä. Nykyisessä kansankirkossa sosiologisen yhteisön painoarvo on tullut selvemmin esiin suhteessa uskonyhteisöön. Kysymys kuuluukin, riittääkö vuoden 1993 kirkkolakireformi saattamaan säännökset vastaamaan kansankirkon immanentissa järjestyksessä tapahtuneita muutoksia. Tämän tutkimuksen liitteeksi otetulla kansankirkon sisäisellä dikotomisella sääntelymallilla on kuvattu kirkon uskonyhteisöluonteen ja sosiologisen yhteisön välistä jännitettä yleensä sekä niiden immanenttia vahvuutta vuosien 1869 ja 2002 kansankirkoissa. Mallissa ilmaistuin arvioluvuin (1–5)[979] kaikkein selkeimmin arvopohjan muuttuminen on havaittavissa suhtautumisessa kirkkokuriin. Sinänsä kirkkokuriin liittyviä seikkoja ei tarvitse pitää kirkon hallintoa koskevien säännösten muuttumista kuvaavana parhaana mahdollisena mittarina. Tätä asiaryhmää koskevien säännösten muuttuminen kuitenkin kuvaa kaikkein selkeimmin kirkon arvopohja-asennoitumisessa pitemmällä aikavälillä tapahtunutta paradigmamuutosta. Samanlaista kehityssuuntausta kirkon jäsenten ja työntekijöiden arvomaailmamuutoksina on nähtävissä myös esim. asennoitumisessa kristilliseen avioliittokäsitykseen. Tätä ei kuitenkaan ole otettu vertailuun.

Vuoden 1869 kirkkolakia säädettäessä oli kirkkokurista säätyvaltiopäivillä eri säätyjen kesken suurta mielipide-eroa. Papisto olisi halunnut kirkkokuria koskevien säännösten säilyttämistä ja säännöksiin jäikin ns. pikkupanna. Vuoden 1993 kirkkolain aineellisista kirkkolakisäännöksistä kirkkokuri puuttuu kokonaan – siitä on jäljellä vain jäänne kirkkojärjestyksen 4 luvun otsakkeessa, mutta ei sisällöllisesti ollenkaan itse kirkkolain säännöksissä. Jäänteitä kirkkokurista on tosin luettavissa seurakunnan jäseneen kohdistettavissa sielunhoidollisiksi tarkoitetuissa kehotuksissa *papille* "opastamaan kristilliseen elämäntapaan" ja *kirkkoherralle* "oikaisemaan" kirkon tunnustuksen vastaisesti opettavaa. Jälkimmäinen velvoite näkyy lisäksi myös erityissääntelynä kirkkolain 5 luvun 3 §:n 2 momentissa, jossa *tuomiokapitulille* on annettu valtuudet kirkon tunnustuksesta poikenneen papin pidättämisestä pappisviran toimittamisesta. Jollei pappisviran toimittamisesta pidätetty pappi ole itse pyytänyt puolen vuoden kuluessa eroa pappisvirasta tai osoittanut tahtovansa pysyä kirkon tunnustuksessa, voi tuomiokapituli pappia kuultuaan antaa hänelle hakemuksetta eron pappisvirasta. Tuomiokapitulilla on lisäksi kirkkojärjestyksen 19 luvun 1 §:n mukaan velvollisuus

[979] Mikä on oikea arvioluku asteikolla 1–5, on riippuvainen mm. yhteiskunta- ja kirkkopoliittisista arvioijan näkemyksistä. Numeroiden suuruudella ei ole niin suurta merkitystä kuin niiden muuttumisen suunnalla. Liitteessä esitetyt arvioluvut eivät pyri ilmaisemaan mitään "teologisia totuuksia", vaan ovat sijoitetut malliin suuntaa-antavina pyrkien havainnollistamaan tapahtunutta asennemuutosta.

valvoa mm. pappien ja seurakuntien muiden viranhaltijoiden virkatoimia ja elämää.[980]

Ilmeisenä ajattelutapana vuoden 1869 kirkkolakia säädettäessä on ollut, että valtion ja kirkon intressit kirkkolain alaa koskevissa asioissa ovat samansuuntaiset. Kirkkolakikonstruktio on lähtenyt ajatuksesta, ettei kirkkolaki voisi periaatteessa sisältää mitään sellaista, mikä voisi johtaa ristiriitaan kirkkolain ja yleisen lain kesken. Koko kirkkolakijärjestelmän ideana sitä synnytettäessä oli kristillisen valtion lähtökohdista noussut ajatus sellaisesta päätöksenteosta kirkossa, jossa ei olisi merkitystä, ovatko päättäjät pappeja tai maallikoita. Kirkkolakijärjestelmä synnytettiin kansankirkkoon tai voisi sanoa juuri sen synnyttäneen kansankirkon, jossa päättäjien hyvät tiedot evankelis-luterilaisen kirkon opista ja arvomaailma täyttivät kansankirkon uskonyhteisöluonteen vaatimukset. Tällöin kirkon päätöksentekoon osallistumisen ja edustuksellisuuden selkeänä lähtökohtana oli se, että kirkon luottamushenkilöt edustavat kirkkoa, nimenomaan sen arvoin. Kysymys demokraattisuudesta tyhjänä teknisenä periaatteena ilman evankelis-luterilaisen kirkon edustamaa uskoa ei varsinaisesti aktualisoitunut, vaikkakin epäilyjä tästä oli.[981] Vuoden 1869 kirkkolain syntyvaiheet olivat värikkäät ja voisi sanoa lopputuloksen yllättäneen lainsäätäjänkin, koska ns. lainsäätäjän tahtoa eräissä yksityiskohdissa jouduttiin selvittämään vielä vuosikymmeniä lain voimaantulon jälkeen. Päättäjätkään eivät ilmeisesti ole olleet täysin selvillä kirkkolakiehdotuksen tarkasta sisällöstä.[982] Nykyään kaikkien yhteinen pappeus ja demokratiakaan eivät ilman muuta takaa kirkollisen päätöksenteon sujumista sisällöllisesti Schaumanin ajattelemien suuntaviivojen mukaan. Tällöin ei esteenä päätöksenteolle dikotomiassaan tasapainoisen kansankirkon tavoin olisi kuitenkaan kirkkolakijärjestelmä, vaan sen käyttäjät. Kirkkolakijärjestelmän rakenteesta johtuen ydinkysymys on edelleenkin, elävätkö kirkon jäsenet ja tekevätkö sitä edustavat henkilöt päätöksensä kirkkonsa edustamien arvojen mukaan.

---

[980] Ks. jaksossa 5.4 mainittuja esimerkkejä kolmen tuomiokapitulin käytännön toimenpiteistä papin opin valvomisessa. KL 18:1 mukaan piispa valvoo pappien toimintaa ja KJ 18:1 mukaan, että papit ja seurakuntien muut viranhaltijat ovat oppinsa puolesta nuhteettomia ja käyttäytyvät elämässään kristillisesti.

[981] Esim. Pirinen 1985 s. 133. Schaumanin kaavailema synodi ei ollut hallinnollinen elin, vain lakiasäätävä. On huomattava, että *Schaumanin tapa väistää kirkon ylipositiivisen arvopohjan ja positiivisen kirkkolain välinen ristiriita* oli se, että "*oppikysymyksiä synodi ei lainkaan käsittele*, vaan ainoastaan kirkon ulkonaista järjestämistä koskevia asioita". (Kurs. tässä.) Pirinen korostaa myös Schaumanin halua lisäksi "antaa *arkaluontoisissa asioissa takeita enemmistövaltaa vastaan*" – seurakunnan oikeutta käyttää vanhoja kirjoja uusien vahvistamisen jälkeen. Näitä periaatteita Schaumanin jälkeinen kirkko ei ole noudattanut yhtä paljon kuin Schauman ja hänen aikalaisensa. Träskman (1992 s. 29): "Schauman ville dock inte tala om demokrati i politisk mening utan hänvisade helst till det allmänna prästadömet och lokalförsamlingen."

[982] Esim. Pirinen 1985 s. 229, s. 237–238.

Kirkkolakijärjestelmällä tavoiteltiin kirkon vapauttamista valtion määräämisvallasta. Tämä tapahtui yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa koko kirkkoa koskeva lainsäädäntö oli ollut täysin valtion aloitteesta tapahtuvaa. Tällöin oli vallinneessa kirkon taloutta koskevassa järjestelyssä käytännössä mahdotonta ajatella muunlaista kirkon itsenäistämistä kuin sellaista, jossa valtion kontrolli säilyi kirkon talouden osalta.[983] Osa kirkon hallintoa, tuomiokapitulilaitos, oli suoraan valtion ylläpitämää. Kirkolta puuttui oma keskushallinto ja kun sitä ryhdyttiin perustamaan, ensimmäiset suunnitelmat siitäkin yritettiin toteuttaa *valtion* kustantamina. Vuoden 1869 kirkkolakireformin tavoitteena oli saada kirkon oma laki sellaiseksi, että siihen tulevien säännösten tuli olla kirkosta lähtöisin. Lainsäädännölliseksi ristiriidaksi muodostui siten alusta alkaen paradoksi siitä, mitä tämä kirkosta lähtöisyys oikeastaan tarkoitti. Tämä lainsäädännöllinen tavoite kaikkien kirkkolakisäännösten kirkosta lähtöisin olevasta alkuperästä ei toteutunut edes ensimmäisessä kirkkolaissa.[984] Kirkkolain kahtalainen luonne on tuottanut oikeudelliselle tulkitsemiselle vaikeuksia vuoden 1869 kirkkolain alkutaipaleilta saakka vaatien lain soveltamisen ensimmäisinä vuosikymmeninä oikeusoppineiden kirkkolain alaa koskevia lausuntoja.

Kirkkolain säätämisen ala on vuoden 1869 kirkkolain säätämisen valmisteluvaiheista saakka ollut altis erilaisille tulkinnoille. Schaumanin alkuperäinen näkemys kirkon omasta lainsäädäntövallasta ei toteutunut hänen aikomallaan tavalla, mutta toteutuneessakin muodossaan kirkkolakijärjestelmä myöhemmin on jossakin määrin hämärtynyt sisältöönsä ja tarkoitukseensa nähden. Yhteiskunnassa on haluttu kunnioittaa kirkon itsenäisyyttä ja valtion viranomaiskoneistossa on varsin pitkälle varottu kajoamasta kirkollisiin säännöksiin yleisiä lakeja säädettäessä.

Kirkkolain riittävyys kirkon hallintolaiksi on tullut ongelmalliseksi eräiden yleisten lakien soveltamisen osalta. Nykyisessä lainsäädännöllisessä tilanteessa on vielä vaikeampi määritellä yleisen lainsäädännön ja kirkkolain soveltamisalojen yhteensovittamista kuin muutama vuosikymmen schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän säätämisen jälkeen. Nykyisin kysymyksiä siitä, koskeeko jokin laki kirkkoa ja vain kirkkoa tai voidaanko sen katsoa olevan yksinomaan kirkosta lähtöisin, voidaan pitää entistäkin moniselitteisempinä. Oman vaikeutensa asian tarkasteluun tuo vielä se, että vuoden 1869 lain säätämisen lähtökohtia on sekularisoituneessa nyky-yhteiskunnassa enää vaikea pitää relevantteina.

---

[983] KLF 1863 laadittiinkin tällaiseen yhteiskunta-kirkko-kontekstiin. Kun alkuperäinen suppean kirkkolain alan sisältänyt ehdotus (kirkolliskokous olisi säätänyt kirkkolain) ei toteutunut, jäivät kirkon taloutta koskevat asiat suppean kirkkolain alan ulkopuolelle.

[984] Brotheruksen 1923, s. 162 toteaumus Schaumanin kirkkolain alkuajoilta : "Kirkkolakia ei tarvitse paljoakaan tarkastella, ennen kuin huomaa sen sisältävän koko joukon sellaisia säännöksiä, jotka menevät ulkopuolelle komitean itsensä kirkkolaille suunnittelemien periaatteiden eli säännöksiä, joita ei voida ajatella lähteneiksi kirkosta, missään tapauksessa ei 'ainoastaan' kirkosta".

Kirkkolakisäännöksen tuleminen voimaan muodollisessa merkityksessään riippuu kirkkolain erityisestä säätämisjärjestyksestä johtuen sen ehdottajan ja lainsäätäjän yhdenmukaisista päätöksistä. Kirkon sisäinen omantunnonkysymys sen sijaan kaikkina aikoina on, voiko kirkko samaistua ja missä määrin, yhteiskunnan normistoon, myös siihen, jolla sen oma lainsäädännöllinen asema normitetaan. Jos kirkkolaki on katsottava riittäväksi kirkon hallintolakina, siinä tulee olla kirkon kannalta tarpeelliset säännökset kirkon hallinnosta. Toisaalta kirkkolain riittävyyteen kirkon hallintolakina pitäisi kuulua myös se, ettei kirkon hallintoa määrääviä säännöksiä ole muissa hallinnollisissa laeissa. Ainakin olisi oltava selkeä soveltamisjärjestys eri säädösten soveltamisalojen välillä.

Kirkkolain asema aineellisessa merkityksessään on nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa sikäli muuttunut, ettei yhteiskunnassa enää voida siten kuin vuoden 1869 kirkkolain syntyessä ilman muuta lähteä siitä, että kirkon ja valtion intressit lainsäädännöksi ovat yhteiset. Lisäksi yleisen lainsäädännön laaja-alaistuminen ja säädösten lukumääräinen lisääntyminen sekä myös yleisen lainsäädännön luonteen osittainen muuttuminen ovat saaneet aikaan sen, ettei valtakunnallisesti ole nähty syystä tai toisesta mahdolliseksi jättää kirkon hallintoa yleisen lain soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka se olisi sinänsä voinut olla kirkon tahto. Tästä on seurannut kirkon hallintoa sääntelevien normien sijoittumista myös kirkkolain ulkopuolelle eli kirkkolaki muodollisessa merkityksessään ja aineellisessa merkityksessään ovat joutuneet eri säädöksiin. Kirkon lainsäädännöllistä autonomiaa ajatellen tilanne on vaikea kirkkolakijärjestelmän kannalta, jos kirkon hallintoa koskevat säännökset eivät ole kirkon itse ehdottamassa laissa, vaan enenevässä määrin lainsäädännössä, jonka sisältöön kirkolla ei ole ehdottamisen oikeutta.

6.2 KIRKKOA KOSKEVAN OIKEUDELLISEN NORMIJÄRJESTELMÄN MUUNTUMINEN JA KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄN KAUTTA OSOITETTU JOUSTAVUUS

Itse kirkkolakijärjestelmästä johtuu, että valtion intressi on läsnä jo kirkkolain säätämisessä. Kirkkolaki on osaltaan myös yhteiskunnan laki.[985] Kirkolla ja valtiolla oli vuoden 1869 kirkkolain syntyessä nykyistä runsaammin yhtymäkohtia keskinäisissä suhteissaan, vaikka niitä vielä nykyäänkin on paljon. Tilannetta

[985] Brotheruksen (1923 s. 151) kanta oli, että kirkkolaki on luonteeltaan kirkon itselleen antama "järjestyssääntö", johon valtio suhtautuu paitsi sanomalla "placet", mutta myös julistamalla kirkon itselleen antama laki voimassa olevaksi oikeudeksi. Vrt. Scheininin (1999 s. 375) toteamukseen siitä, että vuoden 1993 kirkkolaki (1054/1993) on edeltäjiään selvemmin luterilaisen kirkon sisäistä järjestystä koskeva laki.

tässä suhteessa mutkistaa vielä se, että yhteiskunnan kannalta pakottavan lainsäädännön tarve on lisääntynyt. Eri syistä on ollut säädettävä lakeja, jotka tulevat sovellettaviksi organisaatiorajat ylittäen. Toissijaisesti sovellettavat lait ovat kirkkolain soveltamisalan suhteen ongelmattomampia, koska kirkkolaki tulee tällöin jo yleisen lain toissijaisuudesta johtuen yksiselitteisesti sovellettavaksi. [986]

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja valtion välisissä suhteissa keskinäiset siteet ovat huomattavasti vähentyneet ja kirkko on saanut lisää itsenäisyyttä. Kun parlamentaarinen Kirkko ja valtio-komitea vuoden 1977 mietinnössään vielä kirjasi runsaat parikymmentä yhtymäkohtaa kirkon ja valtion välisissä suhteissa, on näiden siteiden lukumäärä vähentynyt muutamalla siitäkin.[987]

Vuoden 1970 kirkon asettaman Kirkko ja valtio-komitean ehdotuksia kirkkolainsäädännön kehittämisestä voidaan pitää kaukonäköisinä. Se pyrki mm. täsmentämään kirkkolain ja yleisen lain välistä rajaa ottamalla kirkkolakiin vain ne kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat säännökset, jotka hallitusmuodon 83 §:n mukaan siihen kuuluivat.[988] Komitea ehdotti myös niistä kirkon taloutta koskevista asioista, jotka eivät liity kirkon ja valtion välisiin suhteisiin, annettaviksi perussäännökset kirkkolaissa ja sääntelemällä niistä muutoin kirkonsisäisin alempiasteisin määräyksin. Kirkon omaa lainsäädäntöä piti kehittää myös siten, että sen piiriin tulisivat kirkkolain ulkopuolelle jäävät kirkon omat asiat. Osaksi tähän suuntaan kehitys on kulkenutkin. Vuoden 1964 kirkkolaissa (635/1964) pykäliä oli kaikkiaan 548, eivätkä nämä kaikki suinkaan olleet pelkästään kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevia. Koska kirkonkaan hallinto ei voi toimia tyhjiössä, ei ole edes lakiteknisesti mahdollista laatia lakia sellaiseksi, että siinä olisi sisällöltään vain puhtaasti järjestysmuotoa ja hallintoa koskevia säännöksiä.[989] Merikosken tekemä käsitteellinen erottelu[990] kirkkolaista sen aineellisessa

---

[986] Esim. HMenL 2 §. Hallintomenettelylain laajentaminen hallintolaiksi. OLJ 4/1997 ja 2/2000.

[987] Numminen (1992 s.172) luonnehti näköpiirissä olevia muutoksia kirkon ja valtion välillä siten, että suomalainen yhteiskunta olisi nyt valmis tekemään eräänlaisen välitilinpäätöksen valtion ja kirkon suhteissa. Tämä tarkoittaisi Nummisen mukaan sitä, että institutionaaliset ja hallinnolliset suhteet valtion ja kirkon välillä poistettaisiin lähes tyystin, mutta että kirkon elämän häiriöttömälle jatkumiselle tarpeelliset taloudelliset edellytykset säilytettäisiin. Samoin kansan uskonnollisen peruskasvatuksen mahdollisuudet turvattaisiin säilyttämällä uskonnonopetus koululaitoksen piirissä.

[988] Kirkko ja valtio-komitea 1970 s. 21.

[989] KJKom (1979 s. 46) kaavaili kirkkolain uudeksi sääntelyalaksi sellaista, että kirkkolakiin otettaisiin vain perussäännökset kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta, jolloin avautuu laaja ala kirkon itsensä antamille täytäntöönpanomääräyksille. Erityisesti hallinto vaatii komitean mielestä suuressa määrin *oikeudellisesti sitovia toimintasäännöksiä.* Komitean mielestä kirkon omien normien pääpaino tulisi olemaan hallinnon alalla, joka sisältää myös taloudellisten asioiden hoitamisen. Komitean näkemyksenä oli, että "kirkon hallinto tarvitsi oikeudellisesti sitovia toimintamääräyksiä, mutta että kaikki hengellinen toiminta jäisi kuitenkin hallinnollisen toiminnan ulkopuolelle". Määrittelyyn on kuitenkin jäänyt normatiivinen epäselvyys, sitovatko hengellistä toimintaa

ja sen muodollisessa merkityksessä osoittaa, miksi kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevia säännöksiä sisältävä laki voi paisua niin laajaksi kuin vuoden 1964 kirkkolaki.

Ennen vuoden 1993 kirkkolakia ei ollut käytettävissä lainsäädännöllistä menettelyä, jonka avulla kirkkolaista olisi voitu vähentää säännöksiä ja yksityiskohtaista sääntelyä, jolloin oli turvauduttava laajasisältöiseen kirkkolakiin sen muodollisessa merkityksessä. Kirkkolain aineellisen sisällön kannalta kirkkolakijärjestelmä edellytti kirkkolain säännösten koskevan vain kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon liittyviä kirkon omia asioita. Kirkkolaki oli ennen vuoden 1993 reformia enemmän kirkon hallintolaki sekä muodollisessa että aineellisessa merkityksessään kuin sen jälkeen, koska *kaikkien* hallintoa koskevien lakisäännösten oli periaatteessa sisällyttävä kirkkolakiin. Kirkkolakiin kuuluvat hallinnolliset säännökset olivat silloinkin kirkkolakia aineellisessa merkityksessä eli sisälsivät säännöksiä kirkon omista asioista. Mutta kirkkolaki muodollisessa merkityksessään sisälsi *runsaasti aika vähäisiä* kirkon omia asioita, jotka olisivat voineet jo huomattavasti aikaisemmin olla joko Merikosken ehdottamassa kirkkoasetuksessa tai muussa uudentyyppisessä säädöksessä, jossa olisi ollut mahdollista kirkkolain delegointisäännöksellä säätää hallinnosta tarkemmin. Säädösvalmistelussa päädyttiin kuitenkin kirkkoasetuksen sijasta kirkkojärjestykseen uutena säädöstyyppinä.

Vuoden 1993 kirkkolakiuudistusta kirkkolain jakamisesta on pidetty "kirkolliskokouksen suurimpana uudistuksena sitten piispa Schaumanin päivien".[991] Kirkkolain jakamisen yhteydessä ei syntynyt samanlaista tunnustustaistelua kirkon asenteesta omaan arvopohjaansa kuin kirkkolakijärjestelmää luotaessa.[992] Toisaalta kirkkolain jakamisessa päädyttiin eräänlaiseen kompromissiin tunnustuksen säädöksiin kirjaamisessa tälläkin kerralla: kirkon tunnustuksesta otettiin maininta sekä kirkkolain että kirkkojärjestyksen ensimmäisen luvun ensimmäiseen pykälään. Yhtenä syynä tähän ratkaisuun oli, ettei siinä tarvinnut ottaa lopullista kantaa siihen, olisiko kirkon tunnustusta koskevan säännöksen oikea paikka eduskunnan säätämässä laissa vai vain kirkon hyväksymässä kirkkojärjestyksessä. Kirkkolain jakaminen merkitsi itse kirkkolakiin, sen muodollisessa merkityksessä, jättämistä huomattavasti vähemmän säännöksiä kuin ennen.

---

mitkään hallinnolliset normit, vai onko se toimintaa, joka on vain hengen/hengellisessä johdossa. Komitea on sentään todennut, ettei "tämä kuitenkaan sulje kokonaan pois hengelliseen toimintaan kohdistuvaa oikeudellista sääntelyä".

[990] Merikoski 1951 s. 42–46.

[991] Numminen (1992 s. 168) luonnehtiessaan arkkipiispa Vikströmin käsitystä kirkkolakireformista v. 1993.

[992] Tosin Schaumanin kirkkolain säätämisenkin yhteydessä voidaan kirkon tunnustuspykälästä käytyjä kiistelyjä pitää ainakin osin väärinkäsityksistä ja henkilösuhteista johtuvina. Esim. Kansanaho 1976 s. 51–52.

Kirkkolaki on kuitenkin säilyttänyt hallintolakiasemansa siten, että siihen on jätetty vain perustavat säännökset hallinnosta ja muu hallintoa normittava säädösaineisto on siirretty kirkkojärjestykseen, jossa kirkon hallinnosta on säädetty tarkemmin.

Kirkkolaki on vuoden 1993 reformin jälkeen aikaisempaa enemmän kirkon hallinnollisten normien "peruspylväikkö" ja kirkon hallinnon eräänlainen rakennepiirros tai runko. Tässä mielessä kirkkolaki on saanut puitelainkin luonnetta.[993] Kirkkolaissa ovat nykymuodossaan entisestään korostuneet, kirkon hallinnollisten säännösten tultua siirretyiksi enenevässä määrin muihin säädöksiin, kirkon järjestysmuotoa luovat elementit.

Kirkon hallintolaiksi, laki tässä käsitettynä *laajassa merkityksessä*, on katsottava kaikki voimassa olevat kirkkohallinto-oikeudelliset säädökset. Kirkkolaki muodollisessa merkityksessään ei yksin riitä kirkon hallintolaiksi. Kirkon hallintoa tarkemmin normittavana säädöksenä tarvitaan myös kirkkojärjestys. Vaikkei kirkkolaissa olekaan säädetty siitä, että kirkon vaalijärjestyksessä säädettäisiin kirkon hallinnosta tarkemmin, voidaan kuitenkin siinäkin olevia säännöksiä pitää välttämättöminä kirkon hallinnolle sen järjestämiseksi. Kirkon hallintoa koskevat myös useat kirkolliset lait tai uskontoa koskeva lainsäädäntö. Useat yleiset lait on saatettu kirkon hallintoon eri tavoin sovellettaviksi. Eräitä muita yleishallinnollisia lakeja sovelletaan myös kirkon hallintoon, vaikka velvoittavaa normia ei ole.[994] Tämä tutkimus on pyrkinyt osoittamaan myös ylikansallisten normien positiivisoikeudellista luonnetta kirkkohallintolakinormeina samoin kuin yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden soveltamisvelvoitteen. Lisäksi oikeastaan kirkon hallintoa koskevaan normistoon liittyvät myös mahdolliset metanormien luonteiset säännöt, joiden mukaan pyritään selvittämään kirkkolainsäädännön ja yleisen hallinnollisen lainsäädännön yhteinen soveltamisala sekä myös kirkkoa koskevien normien oikea sisältö. Tällaisia sääntöjä ovat mm. kirkkolain ja yleisten lakien erilaisten soveltamisalasäännösten tulkintatavat sekä oikean normin löytämiseksi luotu käytäntö useiden normien tullessa sovellettaviksi.

Toisaalta kirkkolain riittävyyttä kirkon hallintolaiksi on arvioitava myös vuoden 1869 kirkkolain säätämisen perusajatuksesta, kirkon itsenäisyydestä käsin.

---

[993] Toisaalta vuoden 1993 kirkkolakireformin jälkeen kehityssuunta näyttää jossakin määrin kääntynyt takaisin kohti "täydempää" kirkkolakijärjestelmää johtuen valtiosääntöperustaan tulleista lailla säätämisen velvoitteista. Esim. kirkkolain muutokset 936/1996 (virkasuhteen irtisanomista koskevien säännösten ottaminen lakiin) ja 705/1999 (vaitiolovelvollisuus, julkisuus ja salassapito).

[994] Kirkon laintarkastustoimikunnan lausunto kirkolliskokoukselle 25.10.1999, lausunto Nro 10/1999. Lausuntoon sisältyy myös jäsen Mäkisen eriävä mielipide, jossa hän on pitänyt HM 83 §:n 1 momentin mukaisena järjestyksenä sitä, että kirkkolain 24 lukuun oli säädettävä uusi 5 c §, jolloin kirkollista valitusoikeutta ei rajoitettaisi muulla kuin kirkkolailla (hankintalailla). Ks. myös Leino 2000 s. 73–74 (Kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen perustuvat ohje- ja johtosäännöt).

Tällöin joudutaan erityisesti arvioimaan kirkkolain asemaa oikeusjärjestyksessä sekä kirkkolain normien vaikuttavuutta aineellisessa merkityksessään oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa. Muodollisessa merkityksessään kirkkolailla on normaalin lain asema ja luonne oikeusjärjestyksessä. Tällöin joudutaan arvioimaan, onko kirkkolailla yhteiskunnallisena lakina sekä erityisenä kirkon omana lakina vielä sellainen lainsäädännöllinen asema nyky-yhteiskunnassa, mikä kirkkolakijärjestelmän luomisella pyrittiin saamaan aikaan. Kysymys on myös osaltaan siitä, täyttääkö kirkkolaki ja voiko se edes täyttää hallinnollisena normina perustuslain sille asettaman tehtävän toimia kirkon hallintolakina niin, ettei kirkon hallintolakina faktisesti ole perustuslain 76 §:n vastaisesti jokin muu säädös. Kirkkolakijärjestelmän mielekkyyden kannalta olennaisena kysymyksenä voidaan myös pitää sitä, onko kirkkolain asema normikokonaisuudessa vähitellen muuttumassa sellaiseksi, ettei se enää voi toteuttaa tarkoitusta, jota varten järjestelmä alunperin luotiin.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että lainsäädäntöjärjestyksen osalta *muodollisesti* tarkasteltuna kirkkolaki on perustuslainkin mukaan kirkon hallintolaki. Kun vain kirkolliskokous voi tehdä ehdotuksen kirkkolain sisällöksi, toteutuu kirkon hallinto ja sitä koskeva kirkkolain sisältö kirkon haluamassa muodossa.[995] Tasavallan presidentti voi tosin käyttää valtaoikeuksiaan ja jättää eduskunnan hyväksymän kirkkolain vahvistamatta. Kirkkolakijärjestelmään kuuluu valtion oikeus olla hyväksymättä kirkkolakia, mutta tämä negatiiviseksi katsottava oikeus toimii vain positiivista kirkkolakia säilyttävästi. Tätä oikeutta käyttämällä ei voi syntyä uusia kirkkolakisäännöksiä eikä kumoutua voimassa olevia säännöksiä.

Voiko kirkkolaki nykyoloissa edes periaatteessa olla perustuslain tarkoittama, ja myös *aineellisessa* merkityksessään kirkon hallintolaki, ratkeaa oikeastaan sillä perusteella, onko kirkon ja muun yhteiskunnan välillä edelleen katsottava olevan kirkkolakijärjestelmän luomisen aikana vallinnut yhteisten arvojen edistämisen intressi. Jos myös todellisuudessa kirkkolaki muodollisessa ja aineellisessa merkityksessään on riittävästi yksi ja sama asia, merkitsee tämä mahdollisuutta järjestää kirkon lainsäädännöllinen asema edelleen kirkkolakijärjestelmän avulla. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon vuonna 1993 luodun kirkkojärjestyssäädöksen merkitys kirkkolakijärjestelmää täydentävänä ja nykyaikaistavana järjestelmämuutoksena. Avainkysymykseksi muodostuu, onko kirkkolaki todellisuudessa etääntymässä aineelliselta sisällöltään yhä kauemmas kirkon järjestysmuodosta ja kirkon hallinnosta säädettävästä laista, vaikka kirkkolaki muodollisessa merkityksessään täyttäisi valtiosäännön edellyttämän kirkkolain

---

[995] KL-muutoksella 771/1996 KL 2:2:een lisätty uusi 2 momentti lainsäädäntöteknisten virheiden korjaamisesta ei muuta tätä periaatetta. Näissäkin korjauksissa edellytetään (sinänsä työlästä ja hidasta) kirkolliskokouksen lausunnon hankkimista.

kriteerit. Jos aineellisia asioita koskevat säännökset ovat merkittävästi muualla kuin kirkkolaissa, merkitsee tämä kirkkolain aseman muuttumista olennaisesti.

Yhteenvetona tutkimuksen edellä esiin tuoduista seikoista voidaan todeta, ettei kirkon hallintoa sitova lainsäädäntö ole kaikissa vaiheissaan vastannut sitä, mitä sen olisi pitänyt olla schaumanilaisessa mielessä. Tähän on löydettävissä periaatteellisesti tarkasteltuna ainakin kahdenlaisia syitä. *Ensinnäkin* ylikansallisen lainsäädännön syntyminen merkitsee kirkon hallinnolle samanlaista kysymyksenasettelua kuin kansalliselle lainsäädännölle muutenkin. Jos kirkon hallinto ei olekaan järjestettävissä yksinomaan kirkolliskokouksen ehdottamalla tavalla, vaan kirkon hallintoa sitovan normin määrää ylikansallinen yhteisö, on alkuperäinen valtiosääntöön kirjattu kirkkolainsäätämisperiaate tullut rikotuksi. Ylikansallinen normisto sääntelee myös kansallista lainsäädäntöä, eikä perustuslakikaan voi turvata kirkon lainsäädännöllistä autonomiaa yli kansallisten rajojen. Tämän normiston merkitys on kirkkolainsäädännönkin kannalta kasvamassa. *Toiseksi* kirkkolain ehdottajan (kirkolliskokous) ja kirkkolain säätäjän (eduskunta ja presidentti) tahtojen erilaisuudesta on myös eräissä tapauksissa viime vuosikymmeninä ollut merkkejä nähtävissä, vaikka valtion lainsäädännön kautta annettu kirkkolaki täyttääkin muodollisessa merkityksessä kirkkolain vaatimukset.

Kysymyksessä *kirkollisesta keskushallituksesta* vuosina 1917–1923 oli nähtävissä se, ettei kirkkolain säätämisen suhteen vallinnut ehdottajan ja lainsäätäjän kesken täyttä yhteisymmärrystä. Kirkolliskokous ehdotti 5.6.1923 valmistusvaliokunnan mietinnön mukaisesti äänin 69–19 kirkkolakiin lisäyksen kirkkohallituksesta sekä tämän lisäyksen aiheuttamat muutokset tiettyihin kirkkolain kohtiin. Vuoden 1928 kirkolliskokous sai vastaanottaa Tasavallan Presidentin kirjelmän, jossa hän ilmoitti nähneensä "hyväksi olla toistaiseksi antamatta esitystä kirkkohallituksesta eduskunnalle". Vuonna 1933 kirkolliskokous sai ilmoituksen asian jäämisestä kokonaan raukeamaan.[996] Syynä oli valtion kireä taloudellinen tila. Presidentti Paasikivi ei myöskään halunnut antaa hallituksen esitystä vuoden 1948 kirkolliskokouksen ehdottamasta *kirkolliseen avioliittoon vihkimiseen* liittyvästä lainsäädäntöehdotuksesta. Valtion majesteettimahdin tosiasiallinen käyttäminen kirkon omissa asioissa ilmeni myös sotarovastin viran muuttamisessa kenttäpiispaksi. *Sotarovastin asemaa* koskevan asian käsittelystä on Murtorinne kertonut melko yksityiskohtaisesti.[997] Kun kirkolliskokouksessa ei saanut alkuvaiheessa kannatusta sotarovastin piispuus edes sotilasjohdon arkkipiis-

---

[996] Esim. Kansanaho 1958 s. 233 ja 237.

[997] Murtorinne 1995 s. 252–253. Tammikuussa 1941 pidetyssä kirkolliskokouksessa käsiteltiin piispainkokouksen toimesta laadittua selvitystä. Selvityksen pohjalta pidettiin tärkeänä kirkon johdon ja sotarovastin välistä yhteyttä ja vuorovaikutusta. Kirkolliskokous ei kuitenkaan halunnut sotarovastille "piispuutta", vaan puhe- ja äänioikeus piispainkokouksessa katsottiin tarkoituksenmukaiseksi. Sotarovastin tehtäviä ei pidetty piispanviran tehtävinä.

palle lähettämän kannanoton jälkeen, tasavallan presidentti nähtävästi pääesikunnan aloitteeesta ja opetusministeriön esityksestä päätti 11.7.1941 jatkosodan alettua myöntää sotarovasti Johannes Björklundille kenttäpiispan nimen ja arvon. Tämän jälkeen kirkon hallintoelimet joutuivat uudelleen käsittelemään asiaa. Murtorinne toteaakin useiden synodaalikokousten enemmistön katsoneen, että "kirkon tuli periaatteellisista epäilyistä huolimatta taipua valtiovallan ja puolustusvoimain johdon näkyvästi ilmaisemaan tahtoon ja antaa sotarovastille *myös kirkkolaissa* kenttäpiispan nimi ja sitä vastaava asema". Murtorinteen havainto on merkittävä periaatteelliselta kannalta. Kirkkolakijärjestelmä ulkonaisesti tarkasteltuna merkitsee kirkolle lainsäädännöllisesti luotua perustuslaillista oikeutusta päättää oman lakinsa sisällöstä. Kirkon sisäisen elämän kannalta kuitenkin vakava kysymys on, mikä merkitys tällaiselle perustuslailliselle oikeudelle on annettava, jos kirkko ei itse halua käyttää tätä oikeuttaan, vaan ehdottaa kirkkolakia, joka on vastoin kirkon ylipositiivista perustaa. Kirkon taholta aluksi esitetty "tahdonilmaisu" pohjautuikin kirkon omaan ylipositiiviseen perustaan.

Arkipyhäkysymyksen käsittelyn yhteydessä säädettiin eräiden pyhäpäivien ajankohdasta 1970-luvulla kirkkolaissa, mutta päätöksen aineellisen sisällön osalta ei muutoksen voida katsoa olleen (eikä edes voida katsoa olevan) täysin kirkon itsensä päätettävissä. Käytännössä on otettava huomioon myös ammattiyhdistysliikkeen vaikutus.[998] Jo vuoden 1869 kirkkolain alkutaipaleella jouduttiin pohtimaan kysymystä, voiko voimassa oleva kirkkolaki olla esteenä yleisen lain säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tasa-arvolain säätämisen yhteydessä ei kirkolliskokousta kuultu. Tosin muuta kirkollista viranomaista kuultaessa tätä yleistä lainsäädäntöä valmisteltaessa tuotiin esiin se, ettei soveltamisalasäännöstä voitu kirkon taholla pitää onnistuneena sanamuodoltaan. Lakiin tullut säännös on sittemmin johtanut tasa-arvolain soveltamiseen papin vaalissa, minkä on nähty olevan vastoin periaatetta siitä, että seurakunta saa valita pappinsa. Toisaalta kirkkokaan ei ole ehdottanut kirkkolakiin säännöstä siitä, miten tasa-arvolakia olisi sovellettava kirkon hallinnossa.[999] Kirkon järjestysmuodonkin osalta voidaan nähdä yhteiskunnallisen

---

[998] Vuoden 1964 kirkkolain (635/1964) 19 §:n 2 mom:n muutos (475/1972). Ks. Holopaisen (1986 s. 374) huomatus siitä, että *kirkkolain 19 §:n yhteiskunnallinen luonne tunnustettiin kirkonkin taholla*, kun loppiainen ja helatorstai siirrettiin kirkolliskokouksen ehdotuksesta, koska siirtoa ei olisi voitu tehdä ilman kirkolliskokouksen aloitetta.

[999] Tosin nyttemmin tasa-arvolain soveltamisesta kirkon hallinnossa syntyneen keskustelun tuloksena voidaan pitää, että toukokuussa 2001 kirkolliskokous päätti lähettää kirkkohallitukselle edustaja-aloitteen nro 5/2001 (naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain soveltaminen kirkossa). Kirkolliskokous kehotti, hyväksyen yleisvaliokunnan mietinnön nro 4/2001, kirkkohallitusta myös *valmistelemaan kirkkolain muutoksen, jolla kirkkolakiin edellytetään säännökset siitä, miten naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia sovelletaan kirkon hallintoon* ja henkilövalintoihin sekä tasa-arvolakiin mahdollisesti tarvittavista muutoksista.

vaikuttamisen painoarvo mm. kirkon virkaa koskevassa päätöksenteossa. Asia nähtiin keskeisesti yhteiskuntapoliittisena tasa-arvokysymyksenä.

Julkisista hankinnoista annettuun lakiin oli lailla 1247/1997 tehty muutoksia, jotka aiheuttivat epäselvyyksiä mm. evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien tullessa hankintayksiköiksi. Kirkkohallituksen esityksen nro 17/1999 kirkollikokoukselle mukaan kirkkolakiin haluttiin lisätä mm. 24 lukuun 5 c §, jossa muutoksenhakua koskevia säännöksiä haluttiin selventää kirkkolakinormin lisäksi myös siten, että julkisista hankinnoista annettua lakia (1505/1992) muutettaisiin. Tässä yhteydessä asiassa kuultiin kauppa- ja teollisuusministeriötä, joka ei pitänyt lainkaan mahdottomana myös julkisista hankinnoista annetun lain muuttamista ehdotetulla tavalla, mutta ministeriö kuitenkin ilmoitti ehdotetun muutoksen tulevan otetuksi huomioon joskus tulevaisuudessa lakia muutenkin muutettaessa.[1000]

Enenevässä määrin on *yleistä hallintoa varten luotu lainsäädäntöä* eikä tämän lainsäädännön soveltamisalan kannalta ole kaikissa tapauksissa nähty relevantiksi kysymystä, olisiko kirkon itsensä saada tehdä ehdotus ko. säännöksistä kirkkolakiin. Toisaalta yhteiskunnalla on välttämätöntä tarvetta säätää pakottavaa lainsäädäntöä. Yhteiskunnan kannalta on tarvetta tällöin säätää lain soveltamisala kaikki yhteiskunnan toiminnot (julkisyhteisön kirkkokin) kattavasti. On kuitenkin vastoin kirkon intressiä, että yhteiskunta yksin säätää yleisiä lakeja, joita myös kirkossa tulee soveltaa. Heilimon toteamus kirkkolain tulkitsemisen vaikeuksista[1001] kaipaisi modernisointia siinä mielessä, että määritelmään kirkkolain tulkitsemisen vaikeuksista olisi tehtävä täydennys yhteiskunnan muun lainsäädännön ja ylikansallisen säännöstön lisääntymisestä, monipuolistumisesta ja osittaisesta yleisen lainsäädännön luonteen muuttumisesta aiheutuvasta säädösten yhteensovittamisen problematiikasta.

Kirkkolakiin aineellisessa merkityksessä kuuluvien säännösten sijainti ja sisältö lainsäädännössä

Alunperin kirkkolakijärjestelmä luotiin kokonaissäädökseksi kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta, mutta näin ei enää tarkkaan ottaen ole. Etenkin kirkon hallintoa koskevan normiston siirtymistä lainsäädäntötoimin kirkkolaista muihin

---

[1000] Kirkkohallituksen esitys nro 17/1999 (s. 3–4) kirkolliskokoukselle ja kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintö nro 6/1999, jossa lakivaliokunta (s. 13) on katsonut kirkkolain olevan "säätämisjärjestyksensä johdosta erityisasemassa muihin lakeihin verrattuna". Valiokunnan mielestä "kirkkolain mukaisen muutoksenhaun rajoittamista koskeva säännös on otettava tämän vuoksi kirkkolakiin".

[1001] Heilimo (1967 s. 10): "Kirkkolaki on kuitenkin aina ollut tunnetusti vaikeasti selitettävissä. Syyt tähän ovat sekä teologisia että juridisia."

säädöksiin on eri syistä tapahtunut. Jo vuoden 1973 kirkkolakimuutoksessa lisäksi kirkolliskokous (tai jos kirkkolaissa erikseen säädettiin myös kirkkohallitus tai piispainkokous) oikeutettiin antamaan tarkempia määräyksiä kirkkolain täytäntöönpanosta.[1002]

Kirkkolain jakaminen kolmeen osaan

Vuoden 1994 alusta toteutetussa kirkkolain jakamisessa on (1054–1056/1993) kirkon hallintoa koskevia säännöksiä suoranaisesti siirtynyt uusien säädösten myötä pois kirkkolaista. Kirkkolain 2 luvun 1 §:n 2 momentissa on kylläkin delegointisäännös siitä, että kirkon hallinnosta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä, jossa annetaan määräyksiä myös kirkon toiminnasta. Kirkkolakiin 2 luvun 3 §:n 1 momentiksi otetun säännöksen mukaan kirkolliskokous antaa kirkon vaalijärjestyksen. Saman pykälän 2 momenttiin on lisäksi sijoitettu valtuutussäännös tarkempien määräysten antamiseen kirkkolain ja kirkkojärjestyksen (ei kirkon vaalijärjestyksen) täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

Kirkkolain uudistamiskomitean perusteina kirkkolain jakamiselle olivat tietenkin lähtökohtaisesti kirkolliskokouksen tehtäväksiannon mukaiset näkemykset.[1003] Kirkkolain uudistamiskomitean linjauksena on kuten aikaisemmin, mm. jaksossa 4.3.1. on todettu, katsottava olleen sen, että kirkkolakiehdotuksessa kirkkolakiin ehdotettiin otettaviksi ennen kaikkea kirkon ja valtion suhdetta sekä kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat säännökset, joiden kirkkolakiin sisällyttämistä HM 83 §:kin edellytti. Komitean pyrkimyksenä oli kirjoittaa näistä asioista säännökset kirkkolakiin niin täydellisinä, ettei niistä olisi tarvetta ottaa säännöksiä ja määräyksiä kirkkojärjestykseen tai kirkon vaalijärjestykseen. Kirkkolaki supistui huomattavasti, vaikka komitea halusi siirtää kirkkolakiin myös vuoden 1964 (635/1964) kirkkolain kirkkolainsäädäntöjärjestystä sekä kirkon hallinnollista ja kielellistä jakoa koskevat säännökset. Keskeisiä "lakivarauksia" komitean mielestä olivat kirkon jäsenten sekä kirkon ja seurakunnan viranhaltijoiden oikeusturvaa ja valitusoikeutta koskevat säännökset. Myös kirkon tunnustuspykälän sekä kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen antamiseen

---

[1002] KL 529 §:n 2 momentin 6 kohta (607/1973).

[1003] Kirkolliskokous asetti 6.11.1980 komitean "laatimaan ehdotuksen uudeksi kirkkolaiksi *ja siihen liittyväksi kirkkojärjestykseksi*". Komitean työn ohjeiksi hyväksyttiin samalla *ne yleiset suuntaviivat*, jotka oli esitetty kirkkojärjestyskomitean 10.10.1979 antamassa mietinnössä, täydennettyinä ja täsmennettyinä kirkolliskokouksen perustevaliokunnan mietinnössä n:o 4/1980 ja kirkolliskokouksen 9.11.1979 kirkko ja valtio-komitean mietinnöstä antamassa lausunnossa esitetyillä näkökohdilla ja kannanotoilla. (Kurs. tutkimuksen tekijän). Komitea tyytyi uudistamistyössään kuitenkin suhteellisen vaatimattomaan rooliin – lähes tekniseen kirkkolain jakamiseen kolmeksi säädökseksi. Kirkkolain muutoksen (laajan kokonaisuudistuksenkin) hyväksyminen edellytti määräenemmistöä, jonka saavuttamista ei ollut järkevää riskeerata liian monella muutoksella.

valtuuttavat säännökset komitea katsoi välttämättömiksi sijoittaa kirkkolakiin.[1004]

Ehdotus kirkkojärjestykseksi sisälsi säännökset kirkon toiminnasta ja kirkon sisäisistä asioista. Sen lisäksi kirkkojärjestykseen tulivat säännökset kirkkolakiehdotuksen ulkopuolelle jätetytyistä kirkon ja seurakuntien järjestysmuodon ja hallinnon täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevista yksityiskohdista sekä säännökset viroista ja viranhaltijoista. Kirkkojärjestysasioita olivat komitean mielestä myös eräät jumalanpalveluksia, kirkollisia toimituksia, virkoja sekä seurakunnan hallintoa ja toimintaa koskevat, aikaisemmin kirkkolaissa olleet säännökset. Kirkon vaalijärjestykseen ehdotettiin sijoitettaviksi kirkon hallinnon eri tasoilla tapahtuvia vaaleja koskevat määräykset. Tämä säännössiirtymä säädöksestä toiseen muunsi samalla kirkkolakijärjestelmää.

Kirkkolakiin kuuluvien aineellisten säännösten joutuminen yleisiin lakeihin

Edellä jaksossa 4.3.3 on käsitelty kirkkolain ja yleisten lakien sekä eräiden muiden normien keskinäiseen soveltamiseen liittyviä ongelmia. Kirkolle on kirkkolaissa taattu yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Käytännössä kuitenkin muidenkin lakien säännöksiin sisältyy kirkon hallinnossa sovellettaviksi ja noudatettaviksi tulevia asioita, joita voidaan tällöin pitää jossakin mielessä kirkon omina asioina. Käytännössä tällaiset tilanteet on ratkaistu lakien sääntely- ja soveltamisalan yhteensovittamisissa eri lakien osalta useammalla eri tavalla:

1. *Kirkkolain nimenomaisella viittaussäännöksellä* sovelletaan eräitä yleisiä hallinnollisia lakeja kirkon hallinnossa. Tällaisia viittaussäännöksiä yleisiin lakeihin otettiin vuoden 1993 kirkkolakireformissa 25 lukuun ja on myöhemminkin lisätty kirkkolakiin (myös muihin lukuihin). Kirkkolain säännöksissä viitataan seuraaviin yleisiin lakeihint:
   - hallintomenettelylaki (598/1982),
   - hallintolainkäyttölaki (586/1996), (Viittaukset hallintolainkäyttölakiin KL 19:6, 24:8, 25:1,3),
   - tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/1996),
   - asiakirjojen lähettämisestä annettu laki (741/1954),
   - säädettyjen määräaikojen laskemisesta annettu laki (150/1930) ja
   - viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999).[1005]

[1004] UudK 1985 mm. s. 2–8. Erityisesti kirkon tunnustuspykälän sijainnin osalta Seppo (1989 s. 127 ja 130) kritisoi komitean linjauksia ja katsoo komitean mm. poikenneen "työn lähtökohdiksi annetuista linjauksista todella merkittävällä, koko kirkkolain jakamisajatuksen mielekkyyteen sateilevällä tavalla sijoittaessaan tunnustuspykälän kirkkolakiin eikä kirkkojärjestykseen". (Kompromissiksi kirkolliskokouksessa tuli, että viittaus kirkon tunnustukseen tuli *sekä* kirkkolain *että* kirkkojärjestyksen alkuun).

[1005] Toisaalta useat yleiset lait ovat edellyttäneet KL:ssa säädettävän niissä mainituista asioista

2. Eräisiin hallinnollisiin lakeihin on otettu näiden *soveltamista kirkkoon koskeva rajoitus*.

Esimerkiksi

- tasa-arvolaki (609/1986) sisältää 2 §:ssä rajoituksen siitä, ettei se koske evankelis-luterilaisen kirkon uskonnonharjoitukseen liittyvää toimintaa.[1006]

3. Yleinen *laki voi sisältää velvoituksen soveltaa sitä myös kirkon hallinnossa*:

- Julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) soveltamisalasäännöksen mukaan lakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden laissa tarkoitettujen hankintayksiköiden hankintoihin.[1007]

4. Yleinen laki voi *velvoittaa soveltamaan* sen lain soveltamisalaan muutoin kuuluvissa asioissa kirkkolakia, *jos kohde on kirkollinen*:

- Rakennussuojelulain (60/1985) 4 §:n 2 momentissa on säädetty, että kirkollisten rakennusten suojelusta on säädetty kirkkolaissa; vrt. KL 14:5,1, jossa on mm. säädetty ennen vuotta 1917 rakennetun kirkollisen rakennuksen suojelunalaisuudesta.

5. Kirkossa (seurakunnassa) joudutaan myös *soveltamaan muita lakeja, joiden soveltamisala koskettaa seurakunnan viranomaistoimintaa*. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita hautaustoimessa usein sovellettaviksi tulevat TervSuojeluL 42–43 § (763/1994) ja -A 39–42 § (1280/1994).[1008] Tähän kategoriaan kuuluvat lisäksi periaatteessa myös *koko voimassa oleva lainsäädäntö, koska periaatteessa kaikkien lakien säännöksiä kirkossa on yleisesti noudatettava*, ellei kirkkolain yleisen lain soveltamista rajoittavaa normia ole säädetty.

Ylikansallisen lainsäädännön etusija kirkkolainsäädäntöön nähden

Kuten jaksossa 4.3.5 on todettu myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden normit voivat tulla sovellettaviksi kirkon hallinnossa. Hallintoviranomaisille, joihin

---

(UskVapL, RaksuojL, työlainsäädännön pyhänormit, VäestörekL, jne.) Kirkkolain 25 luvun 8 §:ään *tehdyn muutoksen* (706/1999) mukainen viittaussäännös puolestaan edellyttää, että *lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on kirkon hallinnossa sovellettava*, jollei KL 5 luvun 2 §:stä, 6 luvun 3 §:stä tai 24 luvusta muuta johdu. Ks. Voipio 1989 s. 134–135.

[1006] Toisaalta tasa-arvolain 17 §:n 4 momentin mukaan kirkon ja seurakunnan asiakirjojen salassapidosta evankelis-luterilaisessa kirkossa on säädetty erikseen. Säännös ei erikseen nimeä kirkkolakia tällaiseksi säädökseksi, vaan periaatteessa voisi kysymykseen tulla muukin säädös. Tasa-arvolaki velvoittaa siten eräiltä osin soveltamaan kirkkolakia, jossa puolestaan on viittaussäännös lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Vrt. tähän mm. Ahlan (1938 s. 12) perustevaliokunnalle julkisia arkistoja koskevasta hallituksen esityksestä antamaan lausuntoon jäljentämismenetelmästä.

[1007] KL 24:5 c §:iin (lisätty KL:iin lakimuutoksella 649/2000) on säädetty valituskielto kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen, tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen hankintaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on julkisista hankinnoista annetun lain vastainen, jos asian tutkiminen kuuluu kilpailuneuvoston toimivaltaan.

[1008] Halttunen-Voipio R.-Pihlaja 2002 s. 67 sel. 2. Uudessa hautaustoimilakiehdotuksen 1 §:ssä on myös viittaus kirkkolakiin (1054/1993).

kuuluvat myös itsehallintoyhdyskuntien viranomaiset ja muuten itsenäiset viranomaiset, kuuluvat yhteisöoikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa samanlaajuiset velvollisuudet kuin kansallisille tuomioistuimille.[1009] Se voi merkitä yhteisöoikeuden kanssa ristiriitaisten kansallisten normien – periaatteessa myös kirkkolainsäädännön normien – soveltamatta jättämistä. Tällöin sovellettavan normin ollessa muualla, kirkkolain aineellisen normin voidaan katsoa faktisesti siirtyneen kirkkolaista sen ulkopuolelle. Normi, jonka mukaan sellaisessa tapauksessa toimittaisiin, olisi ylikansallinen. Käytännössä ylikansallisesta lainsäädännöstä voi ennemminkin seurata kirkkolainsäädäntöön harmonisointipaineita. Hallintoviranomaisten toimintaa ajatellen viranomaisten harkintavaltaa rajoittavana tekijänä yhteisöoikeus tulee vaikuttamaan vain yhteisöoikeudellisesti relevanteissa tilanteissa, joita etenkin kirkon sektorilla on varsin rajoitetusti.

[1009] Mäenpää 1996 s. 96.

7 Johtopäätöksiä kirkkoa koskevasta oikeudellisesta normijärjestelmästä

7.1 KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖKELPOISUUDEN ARVIOINTI

Kirkkolain olemukseen ja sen säätämisen lähtökohtiin on kuulunut myös, missä määrin yhteiskunta voi sallia kirkon elää omaa elämäänsä. Alunperin kirkon aseman lainsäädännöllisen järjestämisen ajattelutapana on ollut kirkon ja sen edustamien arvojen vaikuttaminen myönteisesti myös yhteiskunnan itselleen hyväksymien normien ja arvojen sisältöön. Myös tämän vuoksi käytännössä samojen ihmisten muodostaman yhteiskuntayhteisön ja kansankirkkoyhteisön välinen yhteys on ollut relevantti. Kuten aikaisemmin mm. jaksoissa 3.3.1 ja 6.1 on todettu, aikojen kuluessa tämä yhteys on löystynyt, eikä kirkon asemaa yhteiskuntaan ja sen lainsäädäntöön nähden voida välttämättä enää tarkastella vuoden 1869 kirkkolain säätämisen tilanteesta käsin, jolloin yhteiskunnan katsottiin haluavan toteuttaa omaa lainsäädäntöään kirkonkin toivomassa muodossa. Kansankirkon muuntuneessa kirkkolakijärjestelmässä päätöksenteon voidaan nykyisellään kansankirkossa havaita tapahtuvan dikotomisen sääntelymallin mukaan tarkastellen kirkon ylipositiivisesta perustan vaikuttaessa huomattavasti vähemmän kuin aikaisemmin kirkkolainsäädännölliseen sääntelyyn. Kirkon ylipositiivisen arvopohjan lisäksi sääntelyn sisältöön vaikuttavat myös yhteiskunnalliset ja ylikansalliset näkemykset ja velvoitteet. Kirkkolakisääntelyssä asetetaan kansankirkon dualismissa enenevässä määrin painoa kansankirkon sosiologisen yhteisön vaateille ja tarpeille. Toisaalta voidaan todeta yhteiskunnan yleisen lainsäädännön normien enenevässä määrin tulevan kirkkolakijärjestelmästä huolimatta sovellettaviksi myös kirkon hallintoon joko kirkkolakiin otetuin viittaussäännöksin tai muuten.

Robbers on eurooppalaisia valtioita ja kirkkoja sekä niitä koskevissa lainsäädännöllisten järjestelyjen analyysissään päätynyt kolmeen eri tyyppiin.[1010] Ruotsin kirkossa vuoden 2000 alussa toteutettu kirkon "privatisoiminen" sekä myös Suomen kirkkoa koskevassa lainsäädännössä viime aikoina tapahtuneet oikeudellisia normeja koskevat järjestelyt[1011] ovat muuttamassa Robbersin tyy-

[1010] Vrt. jakso 3.3.1 (s. 93). Ks. Robbers 1996b s. 324. Mm. Suomen ja Ruotsin kirkot Robbers tyypittelee luokkaan I (valtiokirkot).

[1011] Suomen kirkon osalta tällaisina lainsäädäntöä koskevina tapahtumisina voidaan pitää mm. kirkkolain jakamista, yleisen lainsäädännön monimuotoistumista ja sen soveltamisalan laajentumispyrkimystä myös (perinteiselle) kirkkolain säätämisalalle sekä ylikansallinen normisto.

pittelyissä kirkkojen jakautumista eri ryhmien sisällä. Suomen ja Ruotsin kirkot saattaisivat olla vähitellen siirtymässä pohjoismaisesta ryhmästä "eteläisempään kategoriaan" eli joko "ranskalaiseen" ryhmään II (lait erottavat kirkot ja valtiot toisistaan) tai "italialaiseen" ryhmään III (kirkon ja valtion periaatteellinen ero, mutta yhteiset tehtävien yhdyssiteet). Ei varmaankaan voida puhua äkillisistä siirtymistä, mutta vähittäistä ryhmien sisäistä polarisoitumista voidaan tarkastelussa havaita. Suomen kirkon lainsäädännöllisissä oloissa tämä merkitsisi schaumanilaisesta kirkkolakijärjestelmästä luopumista tai sen selkeätä muuntumista. Norjan ja Tanskan valtiokirkoissakin on aivan viime päivinä tapahtunut liikahduksia pitkään vallinneissa käsityksissä.

Kirkkolakijärjestelmän "akilleuksen kantapäänä" voidaan pitää valtion mahdollisuutta halutessaan tulkita periaatteessa mikä tahansa kirkkoa keskeisesti koskeva laki sellaiseksi, ettei siinä tunnusteta kirkon tarvetta rajata omaa toimintaansa tämän lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kirkon hallinnon näkökulmasta edellä kuvattu tilanne voisi johtaa "kirkon lainsäädännöllisen ghettoutumisen paradoksiksi" nimittämääni ongelmaan. Tarkoitan tällä paradoksilla sitä, että kirkon tulisi voida yhteiskunnan normeista vapaana saada säädetyksi lakia ja antaa sisäisiä normeja omista asioistaan. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Jos yhteiskunnallinen kehitys ja sen uusi kaiken kattava sääntely johtaisi siihen, ettei kirkolla käytännössä olisi mahdollisuutta vaikuttaa omaan toimintaansa ja hallintoaan koskevaan lainsäädäntöön, kirkko voisi ajautua jonkinlaiseen lainsäädännölliseen paitsioon. Tällaisen kehityksen tuloksena kirkkolakijärjestelmästä muodostuisi kirkolle kahle. Se järjestelmästä voisi tulla myös kansankirkon sisäisen kehityksen tuloksena, jos kansankirkon dikotomisuudessa kirkko menettäisi liiaksi uskonyhteisön luonnetta. Kirkollisen päätöksenteon ajautuminen kirkon omasta tahdosta tiukasti yhteiskunnan ehdoin tapahtuvaksi merkitsisi käytännössä kansankirkon luonteen muuttumista sosiologise(mma)ksi yhteisöksi. Tällöin puitelakijärjestelmän kautta olisi periaatteessa mahdollista elvyttää kirkon uskonyhteisön luonnetta kirkon sisäistä vapautta lisäämällä, mikä merkitsisi kuitenkin samalla kirkon yhteiskunnallisen aseman muuttumista. Ongelmana tällaisessa tilanteessa olisi Suomen kirkollisissa oloissa nimenomaan *kirkon* puuttuva tahto Ruotsin mallin mukaisen "irtautumisen" toteuttamiseen. Ruotsissakin toteuttamisen tahto oli *valtion* puolella.

Toisaalta kirkon itse onnistuessa täysin (vain omien) lainsäädännöllisten tarpeidensa sääntelyssä voisi sekin johtaa äärimmäisenä eristäytymisessään yhteiskunnasta lainsäädännölliseen ghettoutumiseen. Kirkon lainsäädännöllisen aseman järjestämisen onnistuminen merkitsisi siten balanssia kirkon tehtävään perustuvan omaleimaisuuden sekä yhteiskunnan edellyttämän myös kirkkoon sovellettavien oikeusnormien soveltamisen välillä. Tällöin keskeinen kysymys ei niinkään olisi normin säätämisen muoto, vaan sen sisältö sekä normin suhde

kirkkoon ja yhteiskuntaan.[1012] Olennaista kirkkolakijärjestelmän säilyttämisen kannalta on kysymys, toteuttaako kirkon oikeus ehdottaa kirkkolakiin säännöksiä kirkon kannalta tärkeän tavoitteen riittävästä hallinnollisesta, lain säännösten turvaamasta itsenäisyydestä.[1013]

Kirkkolakijärjestelmä on kuitenkin ollut joustava ja kirkkolain säännöksiä on tarvittaessa muutettu. Itse kirkkolakijärjestelmä oli suuremman muutoksen alaisena vuoden 1994 alusta. Tällä reformilla purettiin runsaasti kirkkolakijärjestelmän kankeuden aiheuttaman kirkkolain säännösten määrän kasvun muodostanutta lainsäädännöllistä painetta. Itse kirkkolain laajuus säännösten lukumäärän osalta saatiin vähennettyä noin kolmannekseen. Tämän tutkimuksen liiteosassa olevat vertailut vuosien 1869, 1964 ja 1993 kirkkolakien sisällöistä ja vertailu vuoden 1993 kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kesken sekä uusimmat säännösmuutokset osoittavat kirkkolakien sisällön laadullista ja myös säännösten määrällistä muuttumista runsaan sadan vuoden aikana. Reformi vuodelta 1993 merkitsi kirkkolakijärjestelmän mukauttamista normihierarkkisiin tarpeisiin.

Tässä tutkimuksessa on aikaisemmin viitattu kirkkolain alan vaikean määrittelyn osalta jaksossa 4.3.3.1 oikeusoppineiden mielipiteisiin, joita on pidettävä ahtaina tulkintoina. Tiukasti toimittaessa tällaisen supistavan tulkinnan mukaisesti voidaan perustellusti kysyä, onko todellisuudessa ollenkaan sellaisia kirkon omia asioita, jotka olisivat pelkästään sen omia asioita. Kun kirkkolaki on eduskunnan säätämä ja tasavallan presidentin vahvistama laki, on väitetty kirkkolain jokaisen säännöksen sisältävän myös valtion intressin. Näin ahtaan tulkinnan mukaan tarkasteltuna ei kirkkolakiin siten voisi ollenkaan sisältyä vain kirkkoa koskevia asioita. Kirkon omia asioita voisivat tämän mukaan ilmeisesti olla vain ne säännökset, joista kirkko itse päättää vuoden 1993 reformin jälkeen eli kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen sisältyvät asiat. Tämä olisi kuitenkin vastoin itse kirkkolakijärjestelmän ratiota.

Kirkkolakijärjestelmän luomisen tarkoituksena oli turvata kirkon itsenäinen asema valtioon nähden. Pyrkimyksenä oli antaa kirkolle kelpoisuus saada aikaan säännöksiä asioista, jotka ovat siitä itsestään lähtöisin. Tässä kohdin ollaan kirkkolain alan tarkastelun toisessa äärilaidassa. Kirkosta itsestään lähtöisin olevat asiat ovat paitsi vaikeasti määriteltäviä, myös kirkon omasta erityislaatuisesta yhteisöluonteesta johtuvia. Tästä lähtökohdasta puolestaan voidaan johtaa absurdi kirkkolakijärjestelmän tulkinta, jonka mukaan kirkkolakiin voisi ottaa pelkäs-

---

[1012] Tähän kysymykseen liittyviä ongelmia on tarkasteltu esim. jaksossa 5.5 (jäsenyys kelpoisuusehtona, parisuhdelain aiheuttama tilanne).

[1013] Vikström (1992 s. 49) pitää suomalaista kirkon ja valtion välisten suhteiden sääntelyjärjestelmää periaatteessa edelleen käyttökelpoisena ja toimivana. Kirkon kannalta kirkon ja valtion välisten yhteyksien määrittely on ennen muuta teologinen ja uskontopoliittinen, ei niinkään juridinen kysymys. Kirkon valtiosuhteiden arviointi voi lähteä kirkon olemuksesta ja tehtävästä, yksilön ja yhteisön uskonnonvapaudesta sekä kansan uskontokuntajakaumasta.

tään säännöksiä, jotka ovat vain kirkon hallinnolle ominaisia. Käytännössä ehdotuksia kirkkolakimuutoksista on tehty myös asioissa, jotka eivät ole olleet kirkosta lähtöisin. Kirkkolakia on jouduttu ehdottamaan muutettavaksi jopa pääosin yhteiskunnasta tai Euroopan yhteisöstä lähtöisin olevista asioista. Käytännössä tällainen erotteluperuste säännösehdotuksen lähtöisyydestä ei ole mielekäs, koska lähtöisyyden määrittelyä ei voida läheskään aina ilmaista yksiselitteisesti.[1014] Käytännössä ei ole toimittu kummankaan tulkintalinjan mukaisesti, vaan kirkkolain aineellinen sisältö on muodostunut pitkälti vuoden 1869 kirkkolain alan määrittelyn linjauksen mukaisesti. Uudessa tilanteessa kirkkolain alaan liittyvä tilanne on aina ratkaistu in casu.

Kirkkolakijärjestelmän heikkoutena voidaan pitää sen vain näennäisriippumattomuuden luovaa luonnetta, koska kirkon talouden takeet todellisuudessa riippuvat valtion toimenpiteistä.[1015] Kirkon oikeus verotuksen kautta saataviin tuloihin on viime kädessä valtiosta riippuva. Kirkkolakiin otetut verotusta koskevat säännökset menettävät merkityksensä, jos valtion toimenpitein kirkolta poistettaisiin verotusoikeus. Tässä tutkimuksessa on tuotu esiin muita myös kirkon taloutta koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät yleisiin lakeihin tai kirkollisiin lakeihin, joihin kirkolla ei ole kirkkolakijärjestelmän mukaista oikeutta tehdä säännösehdotuksia. Kirkkolakijärjestelmän laajentaminen koskemaan myös kirkon taloutta keskeisesti kirkon omina asioina, muuttaisi kirkkolakijärjestelmää ja kirkon asemaa itsenäisempään suuntaan. Kirkon taloudessa ja verotuksessa on kysymys kirkon omien jäsenten rahoittamasta kirkon taloudesta. Kirkkolakijärjestelmässä tällaiset asiat on nähty valtion asioina, joista on säädettävä yleisessä laissa tai yhteiskunnan aloitteesta säädettävässä kirkollisessa laissa.

Valtion veroista on perustuslain 81 §:n mukaan säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kirkollisverostakin tulee säätää lailla-miksei (vain tai pääosin) kirkkolailla? Nyt on kirkollisveroasioissa omaksuttu hajautettu säännöstämismalli: Kirkollisverosta on ollut yleisesti jotakin säädettynä kirkkolaissa, mut-

---

[1014] Jos kirkkolakia ehdotettaisiin muutettavaksi tasa-arvolain soveltamisalasäännöksen sisällön vuoksi, voisi syytä pitää osaltaan myös yhteiskunnasta lähtöisin olevana syynä. Ulkomaisista opinnoista ja tutkintotodistuksesta säädetty KL 6: 2a § (1303/1997) puolestaan voisi olla esimerkkinä yhteisöoikeudellista syntyperusteista.

[1015] Jo Hermanson (1933 s. 448) lausunnossa vuoden 1908 kirkolliskokouksen asettamalle kirkkolakikomitealle totesi "kirkkolain antaneen kirkolliskokouksellekin eräänlaisen verotusoikeuden". Tämän Hermanson totesi näkyvän KL 460 §:stä. Edelleen s. 449 hän totesi kirkkolaissa olevan "monta säännöstä, joissa seurakuntia ja kirkon jäseniä velvoitetaan suorittamaan aineellista apua kirkollisten tarkoitusten perille ajamiseksi". Hän totesi sekä seurakunnilla että kirkolliskokouksella olevan "jonkunlaista oikeutta taksoittaa tällaisia maksuja". Aivan vieraskaan ajatus kirkon oikeus päättää omasta verotuksestaan ei ole ollut kirkkolakijärjestelmän alkuaikoina. Myöhempinä aikoina on mm. Träskman (1993 s. 33) kiinnittänyt huomiota kirkon taloutta koskevien säännösten joutumiseen väärään lakiin. Niiden pitäisi olla kirkkolaissa.

ta myös kirkollisissa laeissa[1016] sekä materiaalisesti keskeiset säännökset yleisessä verolainsäädännössä. Vastaava tulkinta on ulottunut muihin keskeisiin kirkon taloutta koskeviin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin mm. kollektiivisopimusjärjestelmästä ja eläkejärjestelmästä säädettäessä. Erona näiden osalta verotusta koskeviin säännöksiin on, että näistä asiaryhmistä on kuitenkin säädetty erityinen kirkollinen laki. Tällaisen erityisen kirkollisen lainkin suhteen ongelmaksi jää kirkon puuttuva lakiin perustuva oikeus ehdottaa tällaista lainsäädäntöä valtiota sitovasti.

Ainakaan pelkästään Hakkila-Merikosken supistavan tulkinnan mukaisen ainoastaan kirkkoa koskeva- kriteerin mukaan tarkasteltuna ei esiin tulevia lainsäädäntöasioita voida useinkaan pitää kirkkolain alaan kuuluvina, vaikka ne saattaisivat syvästikin koskea myös kirkkoa. Käytännössä tällaisten asiaryhmien lisääntyminen lainsäädännössä on tekemässä kirkon oman lainsäädännön perustaa ellei täysin turhaksi, niin ainakin huterammaksi.

7.2 KIRKKOLAKIJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUDET

Kirkkolakijärjestelmää kehitettäessä kirkon itsenäistä asemaa vahvistaen voidaan perustellusti kysyä, miten kirkon hallinnon itsenäisyys nyky-yhteiskunnassa ylipäätänsä olisi järjestettävä. Kun kirkkolakijärjestelmä on perustuslakiin pohjautuva ja kytkeytyneenä kirkkolakiin, edellyttäisi järjestelmän muuttaminen periaatteessa aloitetta kirkolliskokoukselta. Kirkon taholla ei kuitenkaan ole tiedossa kirkon lainsäädännöllistä asemaa paremmin turvaavaa järjestelmää ehdotuksen valmistelemiseksi kirkkolakijärjestelmän kumoamiseksi tai muuttamiseksi.

Näin ollen voitaisiin ennemminkin kysyä, miten kirkon itsenäisyys nykyisessä kirkkolakijärjestelmässä olisi turvattava vai olisiko valtion toimesta löydettävissä jokin uusi järjestelmä, jossa kirkko nykyistä itsenäisemmin voisi päättää omasta lainsäädännöstään ja hallinnostaan. Sen sijaan perusteita sen puolesta, että kirkolliskokous voisi Schaumanin alkuperäisen ajatuksen mukaisesti säätää kirkkolain itse ja valtion puolesta se vain vahvistettaisiin, on vaikea nykyajan moniarvoisessa yhteiskunnassa löytää.

Kirkon täydellinen lainsäädännöllinen itsenäisyys vaatisi järjestelmää, joka loisi absurdin tehtävän valtiovallan roolille kirkkolain säätämisessä. Valtiovallan pitäisi pystyä olemaan neutraali lainsäädännön koskiessa kirkon järjestysmuo-

[1016] Vrt. esim. lain evankelisluterilaisten seurakuntien virkataloista (1034/1944) tilalle säädetty laki evankelisluterilaisten seurakuntien virkataloista ja rahastoista (106/1966) sekä laki eräiden kirkollisten suoritusten perusteista (1035/1944).

toa, mutta esivallan tehtävää käyttäessään yhteiskunnan velvollisuutena on toteuttaa oikeudenmukaisuutta. Jos oikeudenmukaisuus ei kirkon hallinnossa toteutuisi, olisi esivallan velvollisuutena luterilaisten perusoppien mukaan oikeastaan toteuttaa se. Tämä varmaankin on ollut myös hallitsijalle tarkoitetun placet regiumin tarkoitus ja sisältö. Kirkkolain alaa koskevan ongelman sisältö valtiovallan kannalta on siinä, että suljettu kirkon sisäinen hallintojärjestelmä oikeastaan estää tai ainakin vaikeuttaa mukaisesti esivaltaa hoitamasta sille kuuluvaa tehtävää turvata oikeudenmukaisuutta ja järjestystä – myös kirkon hallinnon sisällä – ellei kirkko itse pystyisi siitä huolehtimaan. Valtion puolelta taas Canossa-matkojen luonteista kirkon yliarvostamista merkitsisi toisaalta joko väärä luottamus siihen, että kaikki kirkollinen on aina toimimista oikein tai olla puuttumatta kirkon tekemiin ratkaisuihin silloinkaan, kun ne eivät yhteiskunnan oikeusturvanäkökohdista tarkasteltuina ole hyväksyttäviä.

Jos kirkon itsenäisyyttä taas pyrittäisiin toteuttamaan Ruotsin kirkon mallin mukaisesti kirkon julkisoikeudellinen asema poistamalla tai ainakin olennaisesti muuttamalla, kirkon asema olisi verrattavissa muiden uskonnollisten yhdyskuntien asemaan yhteiskunnassa. Epäilemättä kirkko menettäisi sitä tämän mallin mukaan itsenäistettäessä yhteiskunnallisesti merkittävää statustaan.[1017] Kansan valtaenemmistön muodostaessa kirkon jäsenistön on kirkon yhteiskunnallinen asema perusteltavissa ja valtion intressissä on turvata kirkkoon kuuluvien kansalaistensa uskonnollisiin tarpeisiinkin kuuluvia oikeuksia. Asetelmaksi näyttäisi näin muodostuvan yhä enemmän kansalaisyhteiskuntaan soveltuvien perusteiden löytyminen.

Kirkon omasta aloitteesta liikkeelle lähtenyt hanke kirkollisen hallintolainkäytön siirtämisestä kirkon viranomaisilta hallintotuomioistuimiin, merkitsee yleishallinto-oikeudellisen säännössubstanssin osuuden lisääntymistä kirkkoa koskevassa hallinto-oikeudellisessa normistossa. Tällä on myös vaikutuksensa kirkkolakijärjestelmään. Repressiivisessä hallinnon kontrollissa toimittaisiin tämän jälkeen enenevässä määrin yhteiskunnan yleisten säännösten ja sääntöjen mukaan. Mutta lisäisikö se kirkon hallinnon itsenäisyyttä, on vaikeammin määriteltävissä oleva kysymys. Tämä merkitsisi kirkon hallinnon sulkeutumista, vaikka se näennäisesti pyrkisi yleishallinnollisuuteen. Kirkon hallinto sisäpiiris-

---

[1017] Ks. Träskbacka (2000 s. 118) vuoden 2000 reformin käsittelyn yhteydessä esiin tulleeseen ruotsalaiseen kirkko-valtio-suhteiden peruspiirteeseen eli siihen, että valtio ja sosiaalidemokraattinen hallitus ovat pitkään halunneet hallita tosiasiallisesti kirkkoa eli kysymys on ollut pitkälti politiikasta myös kirkon hallintoelimissä. Ministeri Marita Ulvskog antoi 18.8.1995 valtioneuvoston kyselytunnilla kirkolliskokouksen ymmärtää, että hallituksen kirjelmä reformista kirkon ja valtion välisissä suhteista kirkolliskokoukselle oli jo kompromissi, eikä siinä ollut lisäkompromissivaraa. Kirkollisveron osalta ministeri Ulvskog vastasi:"Vi kommer att kalla det kyrkoavgift, tror jag. Men i praktiken, även om det låter fånigt, kommer det naturligtvis att vara en skatt. *Det är sådant som kallas politik, vet ni.*" (Kurs. tämän tutkimuksen tekijän).

tyisi, vaikka ulkoa päin tarkasteltuna tällainen järjestelmämuutos saattaisi näyttää toteuttavan päinvastaisia vaikutuksia. Kontrollin siirtyminen kirkon hallinnon ulkopuolelle toisi perusteen tietynlaisella eristäytymisellä itsenäistää hallintoa.

Kirkkolain säätämisessä on ollut otettava huomioon kirkkoa ympäröivän yhteiskunnan lainsäädännölliset vaatimukset. Kirkon aseman järjestäminen vuoden 1869 kirkkolaissa tähtäsi syvimmältään jopa siihen, että täytyisi ainakin periaatteessa olla mahdollista voida säätää kirkon oma laki siten, että se voisi olla jonkinlaisessa ristiriidassa yleisen lainsäädännön kanssa vain kirkkoa ja sen jäseniä koskevana, jos kirkon ylipositiivisesta arvoperustasta nousisi välttämättömyys tähän. Vaikka tämän ajatuksen ilmaiseminen mietinnöissä tms. oli etenkin poliittisista syistä mahdotonta, ajatuksen voidaan katsoa sisältyvän konkludenttisesti itse järjestelmään ns. asian luonteesta nousevana. Tällöin olisi kuitenkin täytynyt voida osoittaa kirkon ylipositiivisesta arvoperustasta nousevan välttämättömyyksiä poiketa muun yhteiskunnan normistosta. Vuoden 1869 kirkkolakiin hyväksytyssä kirkkolakijärjestelmässä hallitsija (nyk. presidentti) on voinut käyttää harkintaa, jonka sisältönä saattaisivat olla myös kirkon ylipositiivista perustaa koskevat arvot. Samoin eduskunta on voinut olla hyväksymättä kirkolliskokouksen ehdotusta, vaikka kirkon järjestysmuodosta sinänsä voisi johtaa oikeutuksen saada laiksi kirkolliskokouksen ehdottaman sisältöinen säännös kirkkolakiin. Yhteiskunnan muuttuessa enemmän sekulaarimmaksi, ei ole takeita yhteiskunnan ja kirkon samansuuntaisista intresseistä. Ennemminkin yhteiskunnan sekularisoituminen voi lisätä yhteiskunnan intressilistalle asioita, jotka eivät välttämättä ole sopusoinnussa kirkon omista perusteista nousevien intressien kanssa. Kirkon samanaikainen sekularisoituminen välttäisi ristiriidan kirkon ja valtion intressien välillä, muttei ristiriitaa kirkon arvopohjan ja säädettävän kirkkolain välillä. Kaikessa paradoksaalisuudessaankin valtiollisessa kehityksessä tapahtunut Suomen yhteys Venäjään autonomisen kauden aikana loi itsenäistymisen edellytykset. Tämä puolestaan merkitsi, "ettei kirkko ole ollut ensi sijaisesti valtiovallan uskontopolitiikan välikappale ja käskyläinen, kuten Ruotsin osalta ehkä kärjistäen voitaisiin sanoa, vaan kirkollisten piirien itsenäisten ponnistelujen näyttämö".[1018]

[1018] Numminen (1991 s. 139) piti myös Suomen kirkossa edustuselimille ajan mittaan tärkeintä aspektia, legitimiteettiä edustettavien silmissä, varsin hyvänä. Nummisen mukaan "kansanvaltaiset elementit ovat luontevasti sisältäpäin kirkon omien edellytysten mukaisesti rakentuneet kirkollisen järjestelmämme osaksi". Numminen päätyykin siihen, että tämä on merkinnyt kirkon itsenäisyyden turvaamista riittävästi valtioon päin ja Suomen pitämistä Pohjoismaissa tässä suhteessa esimerkkinä. Numminen toteaakin tämän tutkimuksen havaintojen kanssa yhdensuuntaisesti, että "verrattaessa Ruotsiin voidaan todeta, että siellä kansanvaltaisten elementtien tuominen kirkolliseen elämään on tapahtunut ikään kuin ulkoapäin sanellen, valtion tarpeellisiksi katsomien lainsäädäntötoimien kautta". Numminen on osunut suoraan kirkkolakijärjestelmän ytimeen todetessaan

Hallintomenettelylain voimassaoloaikana on saatu kokemuksia hallintomenettelyn yhdenmukaistumisesta hallinnon eri aloilla. Yhteiskunnan kehittymisen myötä on kuitenkin tullut tarpeita laajentaa entisestään yhdenmukaisuutta julkishallinnon eri sektorien hallintokäytäntöjen välillä. Hallintomenettelylaki on sisällöltään melko rajattu ja hallinnosta on löytynyt uusia aloja, jotka olisi saatava yleisen hallinnollisen sääntelyn piiriin. Jos yhdenmukaistamisella pyrittäisiin kirkon hallinnon menettelytapojen entistä laajempaan harmonisiointiin muun yhteiskunnan hallinnossa noudatetun käytännön kanssa, merkitsisi tämä kirkkolain tarpeellisuuden vähenemistä. Vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus on korostanut asiakaslähtöisyyttä ja hyvän hallinnon vaatimuksista on muodostunut hallintotoiminnan keskeisiä tavoitteita.[1019] Perusoikeusuudistuksen myötä on tullut esiin tarve lisätä yksilöiden osallistumismahdollisuuksia sekä itseään että elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tärkeänä tavoitteena on nähty myös yleisten hallinnollisten lakien kodifiointi hallintolakiin. Samoin uudistamistarvetta on myös nähty erityislainsäädännön vähentämisessä. Tämä saattaisi merkitä lainsäädännöllisiä paineita kirkkolakiin, koska siihen sisältyy nimenomaan hallinto-oikeudellista sääntelyä.

Yleisen hallintolain säätämisen tarpeina pidetyt uudistukset eivät kirkkolain kannalta ole keskeisiä. Kirkkolaki kirkon hallintolakina on siinä mielessä riittävä, etteivät kirkon oman hallinnon tarpeiden kannalta valmistelussa esille tulleet puutteet ole muodostaneet kirkon hallinnolle sääntelyn kannalta erityisiä ongelmia. Toteutuessaan yleisen hallintolain säännöksinä ne saattaisivat kuitenkin harmonisoida kirkkolain säännöksiä muun yhteiskunnan normeihin joko niin, että kirkkolaissa olevat säännökset jäisivät turhiksi, tai toistaisivat suurin piirtein yleisessä hallintolaissa olevia periaatteita. Tällöin tarve säännellä kirkkolaissa kirkon hallintoa erityissäännöksin vähenisi ja kirkkolain tehtäväksi jäisi pääosin kirkon järjestysmuodon sääntäleminen laissa. Tilanne alkaisi tällöin muistuttaa Ruotsin kirkkoreformia siinä, että kirkkoa koskevaan lakiin jäisivät vain keskeisimmät kirkon asemaan vaikuttavat säännökset. Kirkon hallinto olisi muutoin kirkon sisäisin päätöksin järjestettävissä, mutta tällöin olisi kaikessa hallinnossa otettava täysimittaisesti huomioon yleinen hallinnollinen lainsäädäntö.

Kirkkolakijärjestelmään on tunnettu luottamusta, eikä ainakaan julkisuudessa ole esitetty vakavasti otettavia mielipiteitä järjestelmän purkamiseksi.[1020] Kirk-

---

(s. 140): "Suomen luterilaisen kirkon lainsäädäntö on kasvanut tarpeesta muodostaa eriuskoisen hallitsijan suoraa vaikutusvaltaa vastaan kirkolle oma toimialue. Ruotsissa taas on seurattu yleistä yhteiskunnallista kehitystä, joka on korostanut koko yhteiskunnan oikeutta säännellä myös kirkollista lainsäädäntöä."

[1019] OLJ 2/2000 ja 4/1997.

[1020] Kaila (1923 s. 81) toteaa: "Täytyy myöntää tämän järjestelmän tähän saakka toimineen varsin hyvin; useimmissa tapauksissa ovat kirkkolakia koskevat muutosehdotukset saavuttaneet eduskunnan ja korkeimman vallan vahvistuksen. Eräissä harvoissa tapauksissa on vahvistus kielletty".

kolakijärjestelmän nähdään antavan kirkolle liikkuma-alaa oman elämänsä ja hallintonsa järjestämiseen. Luterilaisissa kirkoissa on pidetty yleisesti Suomen ev.lut. kirkon aseman järjestämistä ihanteellisena.[1021] Käytännössä ei näyttäisi olevan muuta mahdollisuutta kuin toimia kuten aikaisemmissa kirkkolain alaa koskevissa lausunnoissa on todettu. Yksittäistapauksissa on tutkittava erikseen, kuuluvatko jotakin tiettyä asiaa koskevat säännökset kirkkolakiin vai yleiseen lakiin.[1022] Tässä tutkimuksessa on tuotu esiin erilaisten lakien ja kirkkolain soveltamisalojen yhteensovittamiseen liittyviä ratkaisutapoja, mutta asia vaatii kuitenkin jatkoselvitystä.[1023]

Huonoin vaihtoehto olisi jättää ongelmalliset asiat lainsäädännössä avoimiksi ja etsiä tarvittaessa ratkaisua hallinto- tai lainkäyttökäytännön avulla. Tällöin voitaisiin myös joutua siihen tilanteeseen, että kirkolliskokous joutuisi tutkituttamaan näkemystä kirkkolain soveltamisalasta yleiseen lakiin nähden ehdottamalla kirkkolakiin säännöksiä, joista on otettu jo normeja yleiseen lakiin. Tämä vaihtoehto saattaisi kuitenkin toimia stimuloivasti kirkkolain alaa koskevien tulkintojen saamiseksi. Se voisi toisaalta olla myös vastakohtaisuuksien syntyessä askel uuden lainsäädännöllisen järjestelyn luomiseksi kirkon asemalle yhteiskunnassa, jos mahdollisessa kärjistymistilanteessa kirkolliskokouksen ehdotus ja valtiovallan tahdonilmaisut eivät olisi yhtäpitävät. Rousseau piti järjestyneen yhteiskunnan edellytyksenä yhteiskuntasopimusta.[1024]

Kun kirkon hallinnossa sovellettava normi on kirkkolaissa olevan viittaussäännöksen vuoksi yleisessä laissa, on kysymys kirkon hallintoa koskevan normiston yleistä hallintoa myötäilevästä piirteestä. Tällaisissa säännöstämistilanteissa on kysymys siitä, etteivät kirkon hallinnon ominaispiirteet vaadi tai muusta syystä ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi säätää kirkon hallinnon tarpeisiin erityisiä kirkkohallinto-oikeudellisesti omaleimaisia säännöksiä. Kirkon yliposi-

---

[1021] Mm. Heilimo 1958 s. 7.

[1022] Mm. Ahlan v. 1938 eduskunnan perustevaliokunnalle antama lausunto ja Merikoski 1951 s. 37–46.

[1023] Ahla (1955 s. 5) esitti, että olisi "pyrittävä luomaan sellainen valtiosääntökäytäntö, että valtion lainsäädäntöelimet käsitellessään kirkolliskokouksen ehdotuksia vapaaehtoisesti rajoittuisivat tutkimaan vain sen, ovatko ehdotukset sopusoinnussa valtakunnan oikeusjärjestyksen ja valtion etujen kanssa". Ratkaisumallina Ahla piti jonkinlaisen gentlemannisopimuksen tekemistä. Ahla viittasi saksalaisen oikeuden oikeusteorian ilmiöön "Verfassungswandlung", jonka mukaan käytäntö antaa jollekin valtiosääntömääräykselle määrätyn uuden sisällön. *Nykyoloissa on ennemminkin todennäköistä, että "Verfassungswandlung"-ilmiö vähitellen tekee kirkon lainsäädännöllisestä aloiteoikeudesta kuolleen kirjaimen ts. vakiintuu käytäntö, jonka mukaan uusia yleisiä lakeja säädetään piittaamatta kirkkolainsäädännön alasta.*

[1024] Rousseaun (1997 s. 52) mukaan "on keksittävä yhtymismuoto, joka kaikella yhteisellä voimalla puolustaa ja varjelee jokaisen yhteisön jäsenen henkilöä ja omaisuutta ja jossa kukin sellainen jäsen, liittyessään kaikkiin muihin, tottelee kuitenkin vain itseään ja pysyy yhtä vapaana kuin ennenkin." Rousseaun mukaan tällaisen perusvaikeuden yhteiskuntasopimus ratkaisee.

tiivisen oikeusperustan kannalta olisi kuitenkin, jos yleisen lainsäädännön normi aiheuttaisi ristiriidan, joko säädettävä kirkkolakijärjestelmän kautta kirkkoon soveltuva normi tai muutoin löydettävä lainsäädännöllinen ratkaisu kirkon sisäisen normiristiriidan poistamiseksi.

Supistetun kirkkolakijärjestelmän tai korvaavan puitelakijärjestelmän edut ja haitat

Kun perustuslain mukaan kirkkolaissa (aineellisena sisältönä) olisi oltava säännökset, jotka koskevat kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa, voitaisiin ainakin teoriassa ajatella sellaista kirkkolakijärjestelmää, jossa perustuslain muutetun sanamuodon mukaan kirkkolaki sisältäisi vain jompaa kumpaa, järjestysmuotoa tai hallintoa, koskevat säännökset.

Jos kirkkolakia olisi supistettava siten, että se voisi sisältää säännöksiä vain joko kirkon järjestysmuodosta tai hallinnosta, tulisi paremmin kysymykseen vain kirkon järjestysmuotoa koskeva kirkkolaki. Kirkkolaki, joka sisältäisi säännöksiä pelkästään kirkon hallinnosta, olisi vaikeasti laadittavissa, koska kirkon hallinnosta säätämisen on aina perustuttava johonkin kirkon järjestysmuotoon. Järjestysmuotoa koskevaa normia ei voida sijoittaa säädöshierarkiassa alemmalle tasolle hallinnolliseen normiin nähden. Lähtökohtaisesti hallintoakin koskevan normin tulisi olla laissa, joten kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevien säännösten eriyttäminen eri säädöksiin ei sekään vaikuta mielekkäältä. Perustuslain sanamuoto voitaisiin tietenkin laatia esim. niinkin, että kirkon järjestysmuodosta säädettäisiin kirkkolaissa ja kirkon hallinnosta muussa laissa.

Vuoden 1869 kirkkolaissa kirkon järjestysmuotoa koskivat pykälät 7–17. Näissä säännöksissä oli ilmaistu aivan yleiset puitteet kirkon toiminnalle, kuten kirkon jäsenten jakautumisesta seurakuntiin, seurakuntien jäsenten yleisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, seurakuntien varojen hankkimisesta, seurakunnan papeista ja hallintoelimistä, jakautumisesta hiippakuntiin, kirkkolakijärjestelmästä, seurakuntajaosta, uusien papin virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä hiippakuntajaon muuttamisesta. Ensimmäisen kirkkolain systematiikasta voidaankin näin havaita, mitä kirkkolaissa itsessään käsitettiin kirkon järjestysmuodolla. Kysymys on ollut myöhemmän, vuoden 1979 kirkkojärjestyskomitean, terminologiaa käyttäen "ulkoisten rakenteellisten edellytysten luomisesta".[1025]

Jos perustuslaki edellyttäisi vain kirkon hallinnosta säätämistä kirkkolaissa, jouduttaisiin siitä säätämään ikään kuin kelseniläisittäin (erottaen kirkon järjestysmuoto kirkon hallinnosta). Jotta kirkon hallinnosta olisi mahdollista säätää

[1025] KJKom 1979 s. 13.

kirkkolakia pelkästään kirkon hallinnosta, mutta ei järjestysmuodosta, olisi kuitenkin edellytettävä jokin perusnormi (Grundnorm). Kirkon järjestysmuotoa voitaisiin sinänsä pitää kirkon hallintoa koskevalle säännökselle jonkinlaisena perusnormina.[1026] Jotta kirkkolakiin voitaisiin sisällyttää vain kirkon hallintoa koskevia säännöksiä, olisi kirkon järjestysmuotoa koskevat säännökset sijoitettava muuhun säädökseen, lakihierarkiassa ylemmäs perustuslakiin tai kirkkolain rinnalla toiseen lakiin. Vain teoriassa voitaisiin säätää lakia kirkon hallinnosta siten, ettei kirkon järjestysmuoto perustuisi kirkon ylipositiivisen oikeusperustan lisäksi mihinkään positiivisoikeudellisiin normeihin. Vaikka kirkolle oletetaan ylipositiivinen oikeusperusta, on hallintoa koskevien yksityiskohtaisten normien säätäminen käytännössä mahdotonta pelkästään Raamatun tai kirkon tunnustuksen perusteella tai mukaan. Tällöin jouduttaisiin ainakin kirkon järjestysmuodon ja kirkon hallinnon käsitteet määrittelemään toistensa kattaviksi.[1027] Kirkkolain uudistamisissa on sellaisissa käsitteissä kuin kirkon järjestys (konstituutio), kirkon järjestysmuoto ja kirkon hallinto esiintynyt käsite-epäselvyyksiä. Vuoden 1964 kirkkolakiin sisältyneistä säännöksistä osa siirrettiin vuoden 1993 kirkkolain sijasta kirkkojärjestys-nimiseen säädökseen. Tämä osaltaan ennemminkin lisäsi epäselvyyttä kirkon eri nimisiin järjestyksiin liittyvissä käsitteissä.

Kirkon järjestysmuodon ja hallinnon lainsäädäntöpohjan ollakseen kirkon hallintoa koskevaa (oikeaa) normistoa, on pohjauduttava kirkon omaan järjestysmuotoon (konstituutioon). Vastoin kirkon järjestystä (Raamattua/kirkon tunnustusta) säädettynä kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevien normien voisi katsoa olevan jopa kirkon olemuksen vastaisia. Näin tarkasteltuna kirkollinen lakijärjestelmä oikeusjärjestyksen osana näyttää kelseniläiseltä (normien hierarkia), vaikkakaan ei pelkästään positiiviselta (ylipositiiviset arvot/normit).

Nykyinen kirkkolakijärjestelmä toteuttaa tosin oikeassa mielessä säädöshierarkkisesti kelseniläistäkin systematiikkaa siinä, että kirkon järjestysmuodon ja hallinnon säätämistä velvoittava normi on sijoitettu perustuslakiin. Jos perustuslaissa olisi viittaus kirkkolakiin ja siinä (vain) kirkon hallinnosta säätämiseen,

---

[1026] Siltala 2001a s. 39. Kelseniläinen oikeuspyramidiajattelu edellyttäisi jonkinlaista fiktiota perustuslakiakin edeltävästä perustuslaista. Kirkkohallinto-oikeudellisessa oikeuspyramidissa velvoittavaksi perusnormiksi eli perustuslakiakin edeltäväksi perustuslaiksi voitaisiin edellyttää kirkon ylipositiiviseen oikeusperustaan sijoittuva kirkon järjestysmuoto, joka kylläkin on saanut positiivisoikeudellisia muotoja mm. kirkkolakijärjestelmän mukaisesti säädetyissä kirkkolaeissa.

[1027] Ks. KJKom (1979 s. 13) määrittelyt käsitteille järjestysmuoto ja hallinto :"Kirkon järjestyksen tehtävänä on luoda ulkoiset rakenteelliset edellytykset ja takeet kirkon olemuksen ja tehtävän toteuttamiselle, jolloin järjestysmuoto samalla ilmaisee sen, kuinka kirkko ymmärtää itsensä." Myös hallinnon tehtävänä varmaankin on "luoda ulkoiset rakenteelliset edellytykset ja takeet...", joten käsitteiden määrittelyt ovat jossakin määrin toisensa sisään sulkevia. KJKom ei ole kyennyt määrittelemään kirkon hallinnon ja kirkollisen toiminnan eroa. Toistensa vastakohtina niitä ei ole pidettävä. Kirkon tehtävän toteuttamiseksi suoritetut hallintotoimet sisältävät myös toimintaa. Ks. esim. s. 34: "Hallinto on toimintaa. Kaikki kirkollinen toiminta ei kuitenkaan ole hallintoa."

olisi kirkon järjestysmuoto perustuslain suhteen ns. tyhjän päällä[1028], ellei perustuslaissa siis säädettäisi edes kirkon järjestysmuodon yleisistä perusteista.

Jos perustuslain sanamuoto kirkkolaissa säädettävistä asioista rajoittuisi (vain) kirkkolakiin kirkon järjestysmuotolakina, muodostuisi ongelmalliseksi kirkon hallintoa koskevien säännösten säädöstaso. Voimassa olevassa kirkkolaissa on kirkon hallintoa koskevaa säädöstasoa muutettu vuoden 1869 alkuperäisestä kirkkolakijärjestelmän yksitasoisesta rakenteesta kaksitasoiseksi hallintosäädöshierarkiaksi. Tärkeätä on myös toisaalta havaita tässä suhteessa myös uudenkin vuoden 1993 kirkkolain säätämisen jälkeen tapahtunut lainsäädännöllinen kehitys. Esimerkiksi uusi perustuslaki edellyttää enemmän lakitasoista sääntelyä kuin vuoden 1919 hallitusmuoto. Tällä on myös vaikutuksensa kirkkolakiin kirkon hallintolakina.[1029] Julkishallinnossa on periaatteena ollut, että hallinnosta säädetään lailla.[1030] Tällöin niukka puitelakijärjestelmä, jossa kirkon sisäisin järjestyksin säädettäisiin viranomaisten asemasta ja tehtävistä, ei joustavuudestaan huolimatta välttämättä soveltuisi kirkonkaan hallinnon säädöskontekstissa erityisen hyvin hallinnon lainalaisuuteen.

Vuoden 1993 kirkkolakireformi merkitsi toimenpiteenä kirkkolakijärjestelmän aineellisen sisällön supistamista ja uudelleen järjestämistä. Formaalisesti tarkasteltuna reformi merkitsi, jos ei schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän murtumista, niin ainakin sen hienovaraista muuntumista. Tämän muuntumisen on katsottava kuitenkin olleen kirkkolakijärjestelmän sisäinen ja toteuttaneen myös schaumanilaisen kirkkolakijärjestelmän primääriä tavoitetta kirkon itsenäisen aseman parantamisesta. Kirkkolain hallinnollisia säännöksiä siirrettiin kirkon sisäisiin säädöksiin, mutta kirkkolain viittaussäännöksillä otettiin myös

---

[1028] Ruotsin millennium-uudistuksen osalta on tämä ongelma mm. puitelain (lag om Svenska kyrkan) ja kirkkojärjestyksen välisessä suhteessa. Puitelaissa ei ole oikeastaan säännelty kirkon järjestysmuotoa, ja hallinnostakin on vain ylimalkaisia viittauksia. Puitelaissa on lähinnä kirkon ja valtion suhteiden karkea sääntely. Kirkkojärjestyksen on katsottava olevan jonkinlainen kirkon sisäinen järjestyssääntö, joka ei perustu lainsäädännölliseen delegointiin. Kirkolla on kuitenkin katsottava olevan edelleenkin julkisen hallinnon (vaikkakin entistä vähemmän) piirteitä, mutta sen järjestysmuodon ja perusteet ovat jääneet niukkojen lakisäännösten varaan. Ruotsin kirkkoa koskevassa lainsäädäntöjärjestelyssä oikeusnormipyramidin huippua on jossakin mielessä laskettu alemmaksi kirkon kohdalla. Kirkon valtiosääntöoikeudellista statusta on pyritty turvaamaan kirkkoa koskevaan erilliseen lakiin liittyvin lainsäätämisjärjestyksellisin toimenpitein: väljä laki, jonka muuttamisen tarve pieni, mutta muuttamisen järjestys vaikea.

[1029] Mm. KL 6 lukuun on säädetty 8 a § ja 8 b §, joissa on säännökset virkasuhteen irtisanomisesta ja lakkaamisesta ilman irtisanomista. Myös asiakirjajulkisuuden ja salassapitoa koskevien säännösten suhteen ei ole mahdollista säädöshierarkisesti siirtää sääntelyä kirkkolaista alemmalle säädöstasolle.

[1030] PeL 119 §:n 2 momentin ja PeL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. PeL 80 §:n mukaan taas lailla on myös säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

samalla yleistä hallinnollista lainsäädäntöä sovellettavaksi kirkon hallintoon. Tutkimuksessa on viitattu näihin yleishallinnollisiin lakeihin.

Supistettu kirkkolakijärjestelmä merkitsisi vuoden 1993 kirkkolakireformin jatkamista siten, että siihen jätettäisiin vain niukasti, jos ollenkaan, hallintoa koskevia säännöksiä ja sellaisia sijoitettaisiin kirkon sisäisiin säädöksiin, pääasiassa kirkkojärjestykseen. Kirkkolaki voisi tällöin olla myös periaatteessa aineelliselta sisällöltään laki kirkon järjestysmuodosta, vaikkakin se säilyttäisi kirkkolain asemansa ja säätämisen järjestyksensä eli muun lain säätämisestä poikkeavan lisäpiirteensä. Yhteiskunnan kannalta tarkasteltuna suppea kirkkolaki olisi jossakin määrin lainsäädäntötöiden määrää vähentävää, jos kirkkolakiin jäisi entistä vähemmän säännöksiä. Tällöin niitä todennäköisesti myös muutettaisiin harvemmin. Kutakin yleistä lakia säädettäessä jouduttaisiin kuitenkin edelleen erikseen harkitsemaan, tulisiko säädettävään yleiseen lakiin kirkon hallintoa koskeva rajoitus. Tällöin mallina olisi esim. tasa-arvolain säätämisen yhteydessä omaksuttu soveltamisalarajoitussäännös.

Kirkon kannalta nykyiseen järjestelmään verrattuna supistettu kirkkolakijärjestelmä vastaisi suurin piirtein nykyistä kirkkolakijärjestelmää, jos kirkon hallinnon tarvitsemien omien normien osalta löytyisi tarkoituksenmukainen normiston antamisen muoto eli kirkkojärjestystä voitaisiin pitää riittävänä säädöstasona. Kirkkojärjestyksen status hallinnollisten normien säädösmuotona on kuitenkin heikompi kuin lain ja julkishallinnossa noudatetun periaatteen mukaan viranomaisten tehtävistä olisi säädettävä lailla. Tosin suomalaisessa järjestelmässä, toisin kuin Ruotsissa vuoden 2000 reformin jälkeen[1031] on, kirkkojärjestyskin säädettäisiin lakiin sisältyvän delegointisäännöksen perusteella, eikä se olisi säädöksenä pelkästään jonkinlaisten moraalisten velvoitteiden varassa.

Supistettuun kirkkolakijärjestelmään voidaan kuitenkin katsoa liittyvän periaatteellista rajanveto-ongelmaa sen ja puitelakijärjestelmän eroista, ts. milloin supistetun kirkkolakijärjestelmän mukaan säädetyn kirkkolain on sisällöltään

---

[1031] Träskbacka (2000 s. 139) kertoo suunnittelusihteeri Gunnar Edqvistin vastaneen kirjeellä 15.1.1997 arkkipiispa Gunnar Wemanin puolesta Ruotsin kirkkolakireformiin liittyen Träskbackan kysymykseen ("Vilket värde ges de inomkyrkliga normerna som kyrkan själv skall styra med?") seuraavasti: " Svaret på din fråga är alltså att det inte endast blir fråga om moraliskt bindande normer utan att de kommer att ha ett stöd i lagstiftningen utan att det är fråga om delegering av viss normgivning från riksdagens sida." Edqvist perusti näkemyksensä siihen, että kirkolliskokouksella on Ruotsin kirkosta annettavan lain nojalla "korkeimman päättävän elimen asema" ja sillä perusteella se voisi vahvistaa kirkon sisäisiä sääntöjä. Vrt. tässä kohdin myös SOU 1997:41 s.186:"En ny och grundläggande uppgift för kyrkomötet blir att besluta och utveckla det kyrkliga regelsystemet, dvs. inomkyrklig normgivning." Ruotsin oikeusjärjestelmässä on tosin lainvalmistelutöille annettu enemmän painoarvoa kuin meillä. Ks. mm. Schwarze-Laakso-Kuuttiniemi (1999 s. 84): "Ruotsalaiselle oikeuslähdeopille tunnusomainen piirre on lakien esitöiden merkitys säännösten tulkinnassa ja oikeudellisessa argumentoinnissa." Vrt. Strömberg 1995 s.21–23.

katsottava supistuneen niin paljon, että se faktisesti on vain puitelaki. Kirkkolakijärjestelmässä muodolliselta kannalta on viime kädessä kuitenkin kysymys säätämisjärjestyksestä, ei säädetyn lain sisällöstä. Alunperin kirkkolakijärjestelmä kuitenkin luotiin todellisesta tarpeesta turvaamaan kirkon oikeutta ja itsenäisyyttä säätämällä myös aineellista sisältöä koskevia säännöksiä sisältävä kirkkolaki.

7.3 KIRKKOLAKI VAI LAKI KIRKOSTA?

Tämän tutkimuksen ydinkysymys kulminoituu kysymykseksi kirkkolakijärjestelmän mielekkyydestä nykyisessä modernissa yhteiskunnassa. Kysymykseen vastaamisessa määritellään samalla, mitä kirkkolailla, kirkon oikeudella ja kirkolla on ymmärrettävä. Kun kirkon lisäksi yhteiskunta ja sen oikeusjärjestys muuttuvat, myös kirkon ja valtion välisten suhteiden ja kirkkoa koskevan lainsäädännön määrittely tuottaa vaikeuksia. Joudutaankin palaamaan tämän tutkimuksen alussa olleeseen viisauteen:"oikeutta ei ole vain se, mikä 'näkyy', se, mikä on luettavissa esimerkiksi lakikirjasta tai oikeustapauskokoelmista".[1032]

Kirkkolakijärjestelmän mielekkyyskin on dikotominen asia, kun se liittyy kahden osapuolen, kirkon ja valtion välisiin suhteisiin. Tällöin on kysyttävä sen mielekkyyttä kummankin osapuolen kannalta. Kirkon kannalta se on nähty linnoitukseksi, joka antaa turvaa ja mahdollisuuden elää lakijärjestelmän takaaman itsehallinnon piirin sisällä. Toisaalta linnoituksetkin voivat muodostua harhoiksi tai jonkinlaisiksi luostareiksi ja muurit osoittautua helposti ylitettäviksi aikojen muuttuessa. Syytä kirkkolakijärjestelmän itsetarkoitukselliseen kanonisoimiseenkaan ei siten ole.

Valtion näkökannalta katsottuna kirkkolakijärjestelmää tuskin on voitu pitää kovin suurena ongelmana, koska lähes koko kansan muodostamana kirkkona luterilaisen kirkon asema ja lainsäädäntö olisi joka tapauksessa säännöksin järjestettävä jollakin tavoin. Pohjoismaisista malleista[1033] ei löytyne sellaista kirkon aseman järjestelyä, valtiosta itsenäistetty Ruotsin kirkko mukaan lukien, joka aiheuttaisi valtiolle vähemmän henkilötyövuosien menetyksiä kuin luterilaisen kirkon kohdalla on asian laita Suomessa. Tanskassa valtiovalta, kirkollisministeriö ja valtiopäivät, hoitavat kirkon keskushallinnonkin tehtävät. Norjassakin kirkolliset asiat työllistävät huomattavasti, ministeriön osaston verran, valtion hallintoa.

Olennainen kysymys kirkkolakijärjestelmän kannalta – ainakin kirkon näkökulmasta – on salliiko kirkkolakijärjestelmä kirkolle nykyisenä aikana mahdolli-

---

[1032] Ks. s. 1 (Tuori-viittaus).

[1033] Islannin kirkkoa ei tässä arviossa ole otettu lukuun.

suuden hoitaa sen ylipositiiviselta arvo/normipohjalta säädettyä tehtävää suomalaisessa yhteiskunnassa. Tähän kysymykseen on lopultakin ainoa vastaus kirkon oma vastaus, sen uskollisuus tai välinpitämättömyys omalle tehtävälleen. Itse kirkkolakijärjestelmään nähden tämän tutkimus osoittaa, että sen tilalle voi olla vaikea löytää parempaakaan. Kysymys olisikin järjestelmän hienosäädöstä ja/tai sen alkuperäisempään tarkoitukseen palaamisesta. Valinta näiden vaihtoehtojen välillä ratkeaa edelleenkin pääosin yhteiskunnallisen todellisuuden esittämistä vaatimuksista. Kirkkolakijärjestelmä luotiin alunperin vuoden 1869 kirkkolakia laadittaessa "siinä tarkoituksessa, että se olisi laki Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja että sen sisältö oli tarkoitettu nimenomaan kirkon tarpeitten osalta olemaan sellainen, joka kirkolle on välttämätön ja joka kuuluu sen olemukseen".[1034]

Etenkin Ruotsin kirkon tulevista vaiheista voidaan saada kokemuksia siitä, miten optimaalisella tavalla voidaan järjestää kirkon ja valtion väliset suhteet muuttuvassa yhteiskunnassa ja kirkossa. Tämä ei tarkoita suinkaan sitä, että Ruotsissa tehdyt ratkaisut voisivat olla ilman muuta Suomen kirkon asemaa järjestettäessä toimivia. Ruotsin kirkko on joutunut kamppailemaan päästäkseen itsenäisempään asemaan aivan toisenlaisessa valtiollisessa tilanteessa. Ruotsin kirkko on saavuttanut itsenäisyyttä, mutta itsenäisyyden hintana on ollut yhteiskunnallisen aseman heikkeneminen.

Yhteiskunnalliseen kehitykseen ei näyttäisi soveltuvan sinänsä mahdollinen päinvastainen kehityssuunta: kirkkolakijärjestelmän elvyttäminen ja kirkkolain alan laajentaminen sellaiseksi, että myös kirkon talouden perusta tulisi sisältymään kirkkolain säätämisalaan. Todennäköisin kehityssuunta Suomessakin saattaa pitkällä aikavälillä olla Ruotsin mallin mukainen, laki kirkosta tai supistetumpi kirkkolakijärjestelmä. Tähän viittaisivat useatkin eri tekijät. Näistä yhteiskunnallinen kehitys on viime vuosina näyttänyt suuntautuvan enenevässä määrin kohti sekulaarista valtiota. Tällöin näyttäisi kehityssuuntana olevan kirkolle jäävä supistuva oma toimiala. Se voi toisaalta merkitä keskittymistä olennaisimpaan. Kirkkolakijärjestelmä on osoittautunut joustavaksi siinä, että se on voinut ottaa huomioon yhteiskunnan muuttumisen päälinjat ja säilyttää samalla kirkon oman toimialan. Hallinnollisen lainsäädännön lisääntymisen myötä kirkon lainsäädännöllisen tilanne saattaa muodostua sellaiseksi, että lisääntyvä epäselvyys sovellettavasta normista johtaa käytännöllisistä syistä supistettuun kirkkolakiin.

Myös supistetussa kirkkolakijärjestelmässä on Suomen kirkollisiin oloihin ja kirkon ja valtion välisten suhteiden eri historiallisiin vaiheisiin paremmin soveltuvana vaihtoehtona selviä etuja verrattuna Ruotsin mallin mukaiseen puitelaki-

---

[1034] Tätä Heilimon 1968, s.12 pelkistystä kirkkolakijärjestelmän tavoitteista (vaikka Schaumanin alkuperäinen ehdotus ei toteutunutkaan vuoden 1869 kirkkolaissa) on pidettävä asian ytimeen osuvana. Samasta lähtökohdasta olisi myös arvioitava kirkkolakijärjestelmää de lege ferenda.

tyyppiseen lainsäädännölliseen ratkaisuun. Tällaisen supistetunkin kirkkolain lainsäädäntöalan olisi kuitenkin oltava laajuudeltaan riittävän kattava turvatakseen kirkon lainsäädännöllisen aseman ja ollakseen lainsäädäntöjärjestelynä mielekäs.

Jos Suomen evankelis-luterilaisen kirkon enemmistökirkkoasemassa tapahtuisi olennaisia muutoksia, voisi niistä aiheutua välttämättömiä järjestelyjä myös kirkkoa koskevaan lainsäädäntöjärjestelmään. Kirkkolakijärjestelmä on kuitenkin jo olemassaoloaikanaan osoittautunut elinkelpoiseksi ja mukautumiskykyiseksi. Supistettunakin sitä voidaan pitää parempana kirkkoa ja valtiota koskevien suhteiden kokonaisjärjestelyn osana ja kirkon oikeusjärjestelmänä kuin mitä pelkkä laki kirkosta olisi.

> "Evankelis-luterilaisen kirkon asema Suomessa on oikeudellisesti arvioiden moniselitteinen. - - Kirkonkin asema on näin ollen loppujen lopuksi kansan hyväksymisen varassa. Kansaan on tällöin luettava niin evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvat kuin siihen kuulumattomatkin kansalaiset."[1035]

[1035] Holopainen 1986, s. 375. Kysymys on ihmisen säännöistä (Klami 1983). Kuitenkin Klamin (2001 s. 1313) sanoin ihmisen sääntöihin kuuluu myös: "On siis keskusteltava arvoista ja moraalista aina kun puhumme oikeudesta. Jos emme suostu sitä – oikeuspositivistiseen tapaan – tekemään, hyväksymme kuitenkin jonkun auktoriteetin käyttämät arvostukset, nielemme ne purematta. Kun kysymys on yhteiskunnallisen käyttäytymisen ohjaamisesta, on ohjattava haluttuun suuntaan. Tuon suunnan valinnassa ei voi harrastaa sokkoleikkiä."

Liitteet

Kansankirkon hallinnon dikotominen sääntelymalli — Liite 1

Yhteisöluonne/ yhteisö	Uskonyhteisö (U)	Sosiologinen yhteisö (S)	Kansankirkko 1869 KL U + S	Kansankirkko 2002/KL 1993 U + S	Ruotsin kirkko 2002 U + S
Sääntelyperusteet					
A. ylipositiivinen oikeus (= Raamattu/ kirkon tunnustus)	5	?	5	4	3
B. kirkkolaki /kirkolliset lait	5	?	5	4	3
C. yhteiskunnan yleinen laki	5 jos	5	5	4	4
D. suhtautuminen kirkkokuriin	5	–1?	4	+ ?	+ ?
Kirkon jäsenten primääri-intressit					
A. ylipositiivinen oikeus	5	?	5	3	2
B. kirkkolaki,/kirkolliset lait	5	?	5	4	3
C. yhteiskunnan yleinen laki	5 jos	5	5	4	4
D. kirkkokuri	5	–1?	3	+ ?	+ ?
Papiston primääri-intressit					
A. ylipositiivinen oikeus	5	?	5	4	3
B. kirkkolaki /kirkolliset lait	5	?	5	4	4
C. yhteiskunnan yleinen laki	5 jos	5	5	4	4
D. kirkkokuri	5	–1?	4	2	1
Luottamushenkilöiden primääri-intressit					
A. ylipositiivinen oikeus	5	?	5	3	2
B. kirkkolaki,/kirkolliset lait	5	?	5	4	3
C. yhteiskunnan yleinen laki	5 jos	5	5	4	4
D. suhtautuminen kirkkokuriin	5	–1?	3	+ ?	+– 0 ?
Muun työntekijäkunnan primääri-intressit					
A. ylipositiivinen oikeus	5	?	5	3	2
B. kirkkolaki,/ kirkolliset lait	5	?	5	3	3
C. yhteiskunnan yleinen laki	5 jos	5	5	4	4
D. suhtautuminen kirkkokuriin	5	–1?	2	+ ?	+–0 ?
Kansankirkon sisäinen balanssi yhteisöluonteiden välillä					
(Uskonyhteisö / sosiologinen yhteisö)	5 / -	– / 5	4 / 1	3/2 vai ? 2/3	2/3 vai ? 3/2

Asteikolla 0–5 (suhteelliset luvut eri ajanjaksojen välillä)

jos = jos yhteiskunnallista lakia ei koeta yliposit.oik.vastaiseksi

Kirkkolain 1869 säännöksiä muutettu vuosina 1869–1963: Liite 2a

Tunnustus, jäsenet ja järjestysmuoto:
3 § (23.5.1930),
6 § (8.3.1920),
10 § (5.12.1941),
11 § (27.4.1944),
12 § (Asetus 19.10.1908),
13 § (5.12.1941),
13 a § (27.4.1944),14 § (7.7.1944),
15 § (27.4.1944,4.6.1954),
16 § (16.6.1939),
17 § (7.7.1944),
Kirkon pyhät toimitukset, krist.kasvatus ja opetus:
18 § (23.5.1930,23.12.1953),
29 § (16.6.1939),
46 § (11.3.1949),
49 § (23.1.1925),
50 § (25.6.1918),
53 § (16.6.1939),
Rippi, Herran ehtoollinen, avioliittoon vihkiminen:
57 § (25.6.1918),
59 § (Asetus 1.7.1910), 60 § (177/1959),
65 § (Asetus 19.10.1908),
71 § (23.1.1925),
73 § (Asetus 1.7.1910, laki 23.5.1930),
Lapsensynnyttäjä, hautaaminen,krist.diakonia,siel.hoito:
82 § (Asetus 1.7.1910),83 § (Asetus 1.7.1910),
84 § (Asetus 1.7.1910),
88 § Kumottu (Asetus 1.7.1910, uusi 88 § 27.4.1944),
91 § (23.5.1930),
Kirkkokuri, pappisvirka,:
101 § (25.6.1918, 23.12.1933),
106 § (Asetus 7.6.1895),
110 § (23.1.1925),
112 § (8.3.1920, 23.1.1925,8.12.1949),
117 § (Asetus 19.10.1908),
118, 118 a ,119 § (23.1.1925),118 b § (177/1959),
125 § (Asetus 7.6.1895),
126 § (27.4.1944),
129 § (23.5.1930),
138 § (7.7.1944),

Erin. papinvirat:
143 § (23.1.1925,12.3.1954, 177/1959),
144 § (25.6.1918, 27.4.1944),
145 § (Asetus 19.10.1908),
146 § (Asetus 19.10.1908, 27.4.1944,12.3.1954),
147 § (Asetus 19.10.1908, 27.4.1944, 12.3.1954),
150 § kumottu (23.5.1930),
152 § (23.5.1930),
154, 154 a § (5.12.1941), 157 § (177/1959),
160 § (Asetus 19.10.1908, 23.1.1925),
161–162 § (23.1.1925),
163 § (12.3.1954)
165 § (27.4.1944, 12.3.1954),
166 § (8.3.1920, 23.1.1925, 11.3.1949),
167 § (23.1.1925, 11.3.1949),
169 § (23.1.1925),
171 § (Kumottu 25.6.1918),
178 a § (11.3.1949),
172 § (23.1.1925), 178 § (8.3.1920),
179 § (25.6.1918, 22.12.1933),
182 § (25.6.1918),
184 § (25.6.1918),
186–191 § (25.6.1918),
194 § (25.6.1918), (177/1959),195 § (177/1959),
196 § (25.6.1918, 27.4.1944,12.3.1954 ,177/1959),
197 (25.6.1918, 27.4.1944, 11.3.1949)
198–202 (25.6.1918), 200 § (177/1959),
204 § (25.6.1918),
205 § (25.6.1918, 27.4.1944),
207 § (25.6.1918),
208–213 § (Kumottu 25.6.1918),
215–218 § (Kumottu 25.6.1918), 219 § (25.6.1918),
220 § (Kumottu 25.6.1918, uusi 220 § 27.4.1944),
221 § (27.4.1944, 177/1959),
222 § (25.6.1918, 27.4.1944),
223–224 § (25.6.1918, 27,4.1944, 12.3.1954,177/1959),
225 § (Kumottu 25.6.1918, uusi 225 § 27.4.1944,177/1959),
226–227 § (27.4.1944), 227 § (12.3.1954),

228 (Asetus 19.10.1908, 27.4.1944),
229 § (25.6.1918, 27.4.1944, 12.3.1954),
230–237 § (25.6.1918),
230 § (16.6.,1939), 233 § (177/1959),
233–235 § (27.4.1944, 12.3.1954),
237 § (7.7.1944 ,177/1959),
239 § (7.7.1944),
241 § (25.6.1918, 23.1.1925),
242–243 § (Asetus 7.6.1895, 7.7.1944),
244 (7.7.1944),245 § (177/1959),
247 § (8.3.1920, 27.4.1944),
250 § (7.7.1944),
251 § (5.12.1941),
252 § (16.6.1939),
255 § (5.12.1941),
258 § (12.3.19549,
259 § (11.3.1949),
262 § (16.6.1939, 12.3.1954,177/1959),
Kanttoreista ja muista kirkonpalvelijoista:
263 –264 § (25.6.1918, 12.3.1954),
263 ja 265 § (16.6.1939), 266 § (12.3.1954),
266–267 § (25.6.1918, 16.6.1939), 266 § (177/1959),
267 § (kumottu 11.3.1949, 177/1959),
268 § (Kumottu 25.6.1918), 269 § (177/1959), 270 § (177/1959), 271, 275 § (12.3.1954),271–272 § (177/1959),
269–276 § (25.6.1918), 277–278 § (Kumottu 25.6.1918),
279 § (25.6.1918,177/1959), 282–283 § (Kumottu 25.6.1918), 269–271 (16.6.1939),
284–286 § (25.6.1918, 16.6.1939),286 a§ (8.12.1949),
287–289 § (27.4.1944),289 § (12.3.1954),
Kirkon omaisuus:
292–293 § (27.4.1944),
297–298 § (8.3.1920, 23.1.1925/298 §),
298 a–i § (12.3.1954)
300 § (22.12.1933),
301 § (16.6.1939)
303 § (Asetus 19.10.1908,177/1959),
304 § (27.4.1944),
305 § (25.6.1918), 305 a § (8.3.1920,23.5.1930,4.6.1954),
Kirkonkokous, kirkkoneuvosto, kirkonisännöitsijä:
307 § (Asetus 19.10.1908,16.6.1939, 11.3.1949),
309 § (25.6.1918, 12.3.1954),
310 § (Kumottu 25.6.1918), 311–312 § (12.3.1954),
311–314 § (25.6.1918), 314 § (11.3.1949),312 § (177/1959),
313 § , 315 § (16.6.1939),
322 § (25.6.1918, 12.3.1954, 177/1959),
324 §(12.3.1954),
326–327 § (27.4.1944),
327 § (Asetus 19.10.1908, 12.3.1954),
329 § (Asetus 19.10.1908),
331 § (25.6.1918, 27.4.1944, 12.3.1954),
332 § (16.6.1939),
333 § (23.1.1925, 12.3.1954, 177/1959),
334 § (Asetus 19.10.1908, 23.1.1925, 177/1959),
336 § (Asetus 19.10.1908), 338 § (23.1.1925),
348–349 § (Asetus 19.10.1908), 346 § (177/1959),
348 § (16.6.1939),
350 § (25.6.1918),
Kirkollishallituksesta, piispa, tuomiokapituli, lääninrovasti
356 § (22.12.1933, 12.3.1954),
360 §(23.1.1930),
361 § (23.1.1930),
362 § (Asetus 19.10.1908, 16.6.1939),
363 § (23.5.1930),
364 § (23.5.1930),
365 §(27.4.1944),
369–370 § (7.7.1944),
371 § (23.1.1925, 11.3.1949),
373–374 § (Asetus 1908,
373–374 §/16.6.1939),
377 § (Asetus 19.10.1908, 16.6.1939),
378–379 § (16.6.1939),
382 § (27.4.1944),384 a § 811.3.1949), 385 § (12.3.1954, 152/1957),
386 § (25.6.1918, 11.3.1949, 152/1957), 386 a §(152/1957),
387 § (23.1.1925), 389 § (15271957,(177/1959), 390 § (152/1957),
394 § (7.7.1944),
395 § (16.6.1939),
398–399 § (7.7.1944, 11.3.1949), 398 § (152/1957),
401–402 § (7.7.1944),

404 § (7.7.1944), 411 § (152/1957),
412 § (7.7.1944),
418–420 § (7.7.1944), 418 § (177/1959),
418 § (25.6.1918, 12.3.1954), 424 § (152/1957), 427–427 a §(152/1957),
432 § (16.6.1939),
434 § (23.1.1925),
Pappeinkokous, kirkolliskokous, piispainkokous ja laajennettu piispainkokous:
448 § (12.3.1954), 448 a–b § (5.4.1950) 449 a § (6.4.1950), 449 a § (177/1959),
450 § (Asetus 7.6.1895, 5.12.1941, 12.3.1954),
451–453 § (Asetus 19.10.1908, 451 §/ 27.4.1944 ,12.3.1954), 452 § (Asetus 19.10.1908),
453 § (22.12.1933),454 § (177/1959),
454–456 § (27.4.1944),
455 § (25.6.1918, 12.3.1954),
456 § (Asetus 7.6.1895), 459 § (12.3.1954),
460 § (25.6.1918, 27.4.1944, 30.12.1948),
462 § (Asetus 19.10.1908, 27.4.1944),
463 § (25.6.1918, 27.7.1944), 463 a § (27.7.1944), 464–465 § (Asetus 19.10.1908),
464 (8.12.19499,, 464a–c (27.4.1949,
465 § (27.4.1944),
Kirkkovaltuusto, kirkon keskusrahasto, siirtoseurakunnat:
466–467 § (25.6.1918, 27.4.1944), 466 § (12.3.1954), 467 § (12.3.1954,(177/1959),
468 § (177/1959),
468–478 § (Asetus 19.10.1908), 471 § (12.3.1954),
473 § 8 16.6.1939),
475 § (27.4.1944), (12.3.1954),477 b § (177/1959),
478 § (22.12.1933, 12.3.1954), 480 a § (177/1959), 477 § (27.4. 1944), 12.3.1954,(177/1959), 477 a §
479–489 § (5.12.1941).479 § (30.12.1948),
480 § (12.3.1954), 480 a § (8.12.19499, 481–489 § (27.5.1949)

Kirkkolain (635/1964) muutokset 1.1.1965–31.12.1993: Liite 2b

Kirkon tunnustus, jäsenet, järjestysmuoto
6 § (350/1977),
7 § (900/1969, 633/1975),
8 § (900/1969),
9 § (967/1974 , 633/1975),
11 § (557/1981, 3 eri momenttia muut.)
12 § (633/1975),
14 § (607/1973),
15 § (607/1973),
16 § (632/1975, 633/1975 2 eri momenttia muut.),
17 § (851/1978,557/1981),
Kirkon pyhät toimitukset:
19 § (475/1972),
28 § (587/1982),
36 § (614/1979),
37 § (614/1979),
38–42 § (614/1979),
43 § (Kumottu 614/1979),
44–46 § (632/1975),
49 § (614/1979),
52 § (851/1978),
55 § (490/1988)
56–57 § (Kumottu 490/1988),
72 § (L 343/1972 poisti kuolemanrangaistuksen yleisestä laista),
Pappisvirka:
85 § (851/1978),
87 (607/1973, 982/1987)
88 § (632/1975 3 eri momenttia muut.),
89 § (614/614),
97 § (60/1989),
100 § (632/1975),
111 § (257/1970),
114 § (257/1970),
121 § (900/1969 2 eri momenttia muut., 60/1989),
Papinvirka:
122 § (633/1975 2 eri momenttia muut.),
126 § (900/1969),
126 a § (88/1984, 2 momenttia 506/1990),
127 § (88/1984, 392/1990),
128 § (900/1969, 633/1975, mom. 3 kumottu 88/1984),
129 § (632/1975, 3 eri momenttia muut. 88/1984),
130 § (88/1984),
132 § (851/1978),
133 § (633/1975),
137 § (900/1969),
138 § (557/1981),
140 § (892/1987),
141 § (373/1984),
142 § (900/1969),
143 § (900/1969 yht. 4 muut.,607/1973).
147 § (632/1975 yht. 2 muut.),
152 § (Kumottu 350/1977),
158 § (373/1984, 892/1987),
159 § (892/1987 yht 2 mom.muut.),
161 § (892/1987 yht 2 mom.muut.),
165–166 § (632/1975),
168 § (892/1987),
171–172 § (584/1982),
173 § (632/1975, 633/1975, 584/1982),
174 § (900/1969, 584/1982),
178 § (584/1982),
183 § (632/1975, 584/1982),
184–185 § (584/1982),
186 § (632/1975),
187–188 § (584/1982),
189 § (Kumottu 584/1982),
194 § (584/1982),
197 § (632/1975),
198 § (584/1982),
202 § (584/1982),
210 § (633/1975),
213 § (557/1981),
214 § (392/1990),
215 § (Kumottu 257/1970),
216 § (Kumottu 392/1990),
217§ (Kumottu 557/1981),
218 § (392/1990),
220§ (632/1975),
223 § (Kumottu 632/1975),
224 § (632 1975),
227 § (557/1981),
228 § (256/1970),
229 § (633/1975,607/1973)
Lehtori, kanttori, diakonian virka:
663/1975, 3 eri momenttia),
230–233 § (851/1978 yht. 2 muut.),
234 § (633/1975),

235 § (350/1977),
238 § (557/1981),
239 § (632/1975),
240 § (851/1978),
249 § (892/1987),
241–261 § ja otsikko (557/1981),
262 § (Kumottu 557/1981),
263 § (633/1975, 2 eri momenttia muut. 584/1982),
264 § (350/1977),
266 § (584/1982),
267 § (967/1974, 2 eri momenttia 633/1975),
267 a, 267 b, 267 c § (392/1990),267 d §(323/1993),

Kirkonkokous, kirkkovaltuusto, kirkkoneuvosto, seurakuntayhtymä:

268 § (900/1969, 557/1981),
269 § (607/1973, 632/1975),
270 § (633/1975, 6 eri mom:n. muut., 584/1982, 592/1986),
271 § (632/1975, 557/1981),
272 § (900/1969, 633/1975 2 eri momenttia muut., 584/1982),
273 § (632/1975, 2 eri momenttia muut. 633/1975 ,
4 eri momenttia muut. 557/1981),
274 § (632/1975),
275 § (2 eri momenttia muut. 632/1975, 584/1982),
276 § (632/1975, 633/1975),
277 § (900/1969, 2 eri momenttia 632/1975),
278 § (584/1982),
279 § (632/1975, 584/1982),
280 § (900/1969, 2 eri mom. 633/1975, 584/1982, 582/1986),
281 § (633/1975, 584/1982),
282 § (632/1975, 557/1981),
283 § (900/1969, 632/1975, 557/1981),
284 § (633/1975, 584/1982),
285–291 § (633/1975),
288 § (386/1985),
292 § (584/1982),
293–294 § (633/1975),
295 § (584/1982),
296 § (Kumottu 584/1982),
297–303 § (633/1975),
304 § (633/1975, 2 eri momenttia 614/1979),
305–309 § (633/1975),
308–309 § (584/1982),
310, 310 a § (584/1982),
311–316 § (633/1975),
317 § (633/1975, 614/1979),
318 –321 § (633/1975),
322 § (614/1979)
323 § (614/1979),
324–326 § (633/1975),
326 § (584/1982),
327 § (633/1975, 584/1982),
328 § (633/1975),
329 § (633/1975, 584/1982),
330 § (633/1975),
331 § (633/1975, 2 eri momenttia muut. 584/1982),
332 § (633/1975),
333 § (614/1979),
334 § (633/1975, 2 eri momentin muut. 557/1981),
335 § (557/1981),
336 § (633/1975),

Seurakunnan talous, hautausmaat: –

Muu omaisuus:

353 § (607/1973),
354 § (633/1975),
358 a § (Kumottu 1008/1982),
359 § (633/1975),
360 § (1008/1982),
362 § (607/1973),

Talousarvio ja kirkollisverotus:

363 § (633/1975),
364 § (1008/1982),
365 § (633/1975,584/1982),
366 § (633/1975, 2 eri momenttia 1008/1982),
367–368 § (1008/1982).
369 § (Kumottu 1008/1982),

Tilinpito ja tilintarkastus:

370–371 § (584/1982),
374–375 § (633/1975),

Yhteiset virat:

otsikko 22 lukuun muut. (557/1981),
381 § (584/1982),
382 § (557/1981),
383 § (633/1975),
384 § (Kumottu 633/1975),
385 § (607/1973),

Seurakuntien yhteistoiminnan muotoja:

386 § (145/1985),

388 § (900/1969, 633/1975),
389 § (633/1975),
395 § (633/1975),
396 § (145/1985),

Piispa, tuomiokapituli, lääninrovasti, piispainkokous:

399–400 § (614/1979),
402–404 § (614/1979 yht. 4 muutosta näissä),
405–406 § (Kumottu 614/1979),
407 § (633/1975),
410–412 § (614/1979),
416 § (633/1975, 851/1978),
418 § (252/1991),
419 § (557/1981),
434 § (633/1975),
438 § (614/614),
448 § (607/1973),
464 § (557/1981),
465 § (145/1985),
467 § (557/1981),
469 § (Kumottu 632/1975),
471 § (900/1969),
479 § (851/1978),
482 § (584/1982, 4.mom. kumottu 1034/1983),
484 § (607/1973),

Kirkkohallitus, kirkon keskusrahasto:

490–491 § (1034/1983),
492 § (1034/1983),
493 § (490/1988),
494 § (900/1969),
496 § (1034/1983),
497 § (256/1970),
498 § (607/1973),
499 § (607/1973, 1034/1983),
500 § (256/1970, 2 eri momenttia muut.111/1983),
501 § (900/1969, 111/1983, 1002/1987, 1127/1990),

Pappien kokoukset, hiippakunta-kokoukset ym.:

502–503 § (851/1978),
503 § (607/1973),
504 § (607/1973),
505–508 § (851/1978),
506–508 § 607/1973)
509 § (350/1977,1034/1983),
510 § (Kumottu 607/1973),
511 § (851/1978)
512–519 § (607/1973),
514 § (633/1975),
519 § (557/1981, 633/1975),

Kirkolliskokous:

520 § (607/1973, 2 eri momenttia muut. 1034/1983),
521 (607/1973),
522 § (145/1985),
523 § (607/1973,145/1985),
524 § (607/1973),
524 a , 525, 525 a § (145/1985),
527–528 § (607/1973),
529 § (607/1973, 967/1974 2 muut., 1034/1983,1127/1990),
530 § (607/1973, 584/1982),
531 § (632/1975),
533 § (607/1973),
535–536, 537 a § (607/1973),

Erinäisiä säännöksiä:

538 § (967/1974, 374/1984),
538 a § (350/1977),
538 b § (851/1978),
538 c § (33/1987),
538 e § (1462/1991),
540–541 § (633/1975),
542 a § (632/1975).
543 § (900/1969),
547 § (506/1990),
548 § (633/1975)

Kirkkolakiin 1054/1993 tehdyt muutokset 1.1.1994–31.12.2001: Liite 2 c

Tiedot pohjautuvat Grönblomin Kyrkans lagstiftning-kokoelman (2000) lex nova-liitteeseen

Jäljempänä ei ole listattu kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen muutoksia, jotka (vain) kirkolliskokous hyväksyy.

KL-muutokset vuonna 1995:

1. KL 20: 5 (kirkolliskokouksen maallikkoedustajien vaalia koskeva kirkkolain muutos 987/1994).
2. KL 8:1 ja 25:10,1 (Kappalaisen vaalia koskeva kirkkolain muutos 1691/1995).
3. KL 19:3, 19:4,2, 24:4,1, 24:7,4, 24:9,2 (Lähinnä teknisiä tarkistuksia, jotka johtuvat, kappalaisen, kanttorin ja vakinaisen lehtorin valintaa koskevien säännösten muuttumisesta).

KL-muutokset vuonna 1996:

1. KL 6:2 a, 22:2,1:n 6 a-kohta (KL-muutokset 59/1996 koskivat opintoja ja tutkintotodistuksia ulkomailta).
2. KL 6:15, 6:17,2, 18:5,1, 20:7,2:n 10-kohta, 22:,1:n 7-kohta, 22:6:n 6-kohta, 23:3,1:n 3-kohta, 23:3,2,
3. KL 18:3,2, 18:4 (KL-muutokset 936/1996 koskivat piispan vaaliin osallistuvia).
4. KL 24:4,2. 24:7,5, 24:7,5, 24:9,1,2 (KL-muutokset koskivat tuomiokapitulien siirtämistä kokonaan kirkon keskusrahaston kustannettaviksi. Myös kuurojenpapit siirtyivät kirkon palkkaamiksi. KL-muutos, jolla säännöstarkistukset tehtiin on 936/1996. Tuomiokapitulien hallinnon siirtämistä koskeva laki on 935 /1996.
5. KL 19:4 a (KL-muutos 936/1996 koski toimivallan siirtämistä tuomiokapitulin puheenjohtajalle ja jäsenelle kirkkojärjestyksessä määrätyissä rajoissa).
6. KL 19:6, 19:8, 24:8, 25:1,3 (KL-muutokset 937/1996 koskivat hallintolainkäyttölain säätämisestä aiheutuneita tarkistustarpeita kirkkolakiin).
7. KL 2:2,2 (KL-muutos 771/1996) koskivat lainsäädäntöteknisten virheiden korjaamista kirkkolakiehdotuksessa).
8. KL 6:13, 2–3 (KL-muutos 771/1996 koski seurakuntien yhteisiä kanttorin virkoja).
9. KL 11:9,1 (KL-muutos 771/1996 koski kirkkoherran, seurakuntaneuvoston varapuheenjohtajan ja seurakuntaneuvoston alaisen viranhaltijan oikeutta tehdä päätöksiä).
10. KL 15:3 (KL-muutoksessa 771/1996 vapautus kirkollisverosta tehtiin automaattiseksi sille, joka on vapautettu kunnallisverosta).
11. KL 24:5a §, 25:2,5 (KL-muutoksessa 937/1996 valitustie eläkepäätöksestä saatettiin kulkemaan eläkeasioissa KHO:n sijasta vakuutusoikeuteen).

KL-muutokset vuonna 1997:

1. KL 18:1,2, 18:2,2, 19:1,3, 20:1,3 ja 21:1,2 (KL-muutokset 677/1997 koskivat arkkihiippakuntaa. Siellä on lakimuutoksen mukaan sekä arkkipiispa että piispa. Näiden välisestä työnjaosta päättä kirkolliskokous.
2. KL 3:6,3 (KL-muutos 1303/1997 koski seurakunnan jäsenistön enemmistön kielen muuttumista).
3. KL 11:4,1, 11:5,1 (KL-muutokset 1303/1997 koskivat seurakuntayhtymän perussäännön muuttamista).
4. KL 11:7,2,2 (KL-muutos 1303/1997 koski yhteisen kirkkovaltuuston paikkajakoa).
5. KL 11:10 (KL-muutos 1303/1997 koski sitä, ettei yhteisen kirkkovaltuuston päätöstä siirtää päätösvaltaa seurakuntaneuvostolle tarvitse alistaa tuomiokapitulille).
6. KL 14:4,2 (KL-muutos 1303/1997 koski yli 10 vuoden kiinteän omaisuuden vuokraamispäätösten alistamista tuomiokapitulille).
7. KL 15:4,3 (KL-muutos 1303/1997 koskien omaisuuden käyttötarkoituksen muutoksen alistamisvelvollisuuden kumoamista).

KL-muutokset vuonna 1998:

1. KL 6:6a–b (KL-muutos 347/1998 koski viranhaltijoiden lomauttamista ja siihen liittyvää menettelyä).
2. KL 7:5,2, 25:5 (KL-muutokset 347/1998 koskivat hallintomenettelylain jääviysperusteiden huomioon ottamista).
3. KL 8:3,1 (KL-muutos 347/1998 koski äänioikeutta papinvaalissa ja seurakuntavaalissa).

4. KL 11:8 (KL-muutos 347/1998 koski seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston oikeutta asettaa keskusvaalilautakunta).
5. KL 22:1,3 (KL-muutos 347/1998 koski kirkkohallituksen oikeutta määrätä kirkkoneuvoksen viran hoidosta viran ollessa avoinna tai viranhaltijan virkavapaalla).
6. KL 22:4 (KL-muutos 347/1998 koski kirkkohallituksen virastokollegion päätösvaltaisuutta).
7. KL 24:9,1, 3 ak (KL-muutos 347/1998 koski ennakkoäänestystä kotona seurakuntavaalissa).
8. KL 8:3,2 (KL-muutos 347/1998 koski vaaliluettelon laatimista papinvaalia ja seurakuntavaalia varten).
9. KL 22:3 (KL-muutos 859/1998 koski eläkerahaston johtokuntaa kirkkohallituksessa).
10. KL 14:3,2 (KL-muutos 859/1998 koski kirkollisista virkataloista annetun asetuksen kumoamista).
11. KL 16:1–2b, 24:5 (KL-muutos 629/1998, joka tuli voimaan 1.10.1999, koski väestörekisterin pitämistä).
12. KL 6:3, 25:3,1, 25:8 (KL-muutokset 629/1998, jotka tulivat voimaan 1.10.1999 koskivat viranomaistoiminnan julkisuutta).

KL-muutokset vuonna 1999:

1. KL 24:10,1,1k ja 3k (KL-muutokset 1232/1999, jotka tulivat voimaan vasta vuonna 2000, koskivat kirkkojärjestyksessä säädettyä valitusoikeuden rajoittamista).
2. KL 24:5a (KL-muutos 1232/1999, joka tuli voimaan vasta vuonna 2000, koski valitusoikeutta eläkepäätöksestä).
3. KL 20:1,1,3–4k, 20:1,4, 20:3,3, 20:5,1, 20:6a (KL-muutokset 1164/1999, jotka tulivat voimaan vasta vuonna 2000, koskivat kirkolliskokouksen kokoonpanoa, saamelaisedustajaa).

KL-muutokset vuonna 2000:

1. KL 18:3,2,5k, 18:3,4, 18:4–5 (KL-muutokset 201/2000 koskivat muutoksia piispan vaaliin ja sen ehdokasasetteluun sekä piispan nimittämiseen).
2. KL 6:2a, 3–4, 22:2,1,6ak (KL-muutokset 649/2000 koskivat toisessa Pohjoismaassa suoritetun tutkinnon hyväksymistä).
3. KL 24:5c (KL-muutos 649/2000 koski julkishankintalain (1505/1992) mukaisesta päätöksestä tehtyä valitusta).
4. KL 24:6,1–2 (KL-muutokset 649/2000 koskivat valitusviranomaisia koskevien säännösten uudelleen formulointia).

KL-muutokset vuonna 2001:

1. KL 6:1,2, KL 6:2,2, KL 15:2,3 ja KL 25:12,2 (KL-muutokset 1473/2001 koskivat euroon siirtymistä, veroäyri-termin käyttämisestä siirtymistä käyttämään termiä tuloveroprosentti, eräitä seurakuntia, joilla on erityisiä oikeuksia eli Suomen saksalainen evankelis-luterilainen seurakunta sekä kirkon keskusrahastolle maksettavan lisämaksun progressiivisuutta.) KL-muutos tuli voimaan 1.1.2002 lukien.
2. KL 19:10, 22:5 (KL-muutos 326/2001 koskee virkarikosten oikeuspaikkaa).

Vertailu vuosien 1869 ja 1964 kirkkolakien sisällöistä — Liite 3

Vuoden 1869 kirkkolaki

ENSIMMÄINEN OSA:
Suomen evankelis-luterilaisesta kirkosta yleensä

Luku 1	Kirkon tunnustuksesta	1–2 §
Luku 2	Kirkon jäsenistä	3–6 §
Luku 3	Kirkon järjestysmuodosta	7–17 §

TOINEN OSA:
Kirkon pyhistä toimituksista

Luku 4	Yhteisestä ja yksityisestä jumalanpalveluksesta	18–33 §
Luku 5	Kasteesta	34–42 §
Luku 6	Kristillisestä kasvatuksesta ja opetuksesta 43–53 §	
Luku 7	Ripistä	54–58 §
Luku 8	Herran ehtoollisesta	59–70 §
Luku 9	Avioliittoon vihkimisestä	71–77 §
Luku 10	Lapsensynnyttäjän kirkonkäynnistä	78–79 §
Luku 11	Hautaamisesta ja ruumiinsiunaamisesta	80–88 §
Luku 12	Yksityisestä sielunhoidosta	89–99 §
Luku 13	Kirkkokurista	100–105 §

KOLMAS OSA:
Kirkollisista viroista kirkon pyhiä toimituksia varten

Luku 14	Pappisvirasta yleensä	106–142 §
Luku 15	Erinäisistä papinviroista seurakunnissa:	
	A) Näihin virkoihin kuuluvista velvollisuuksista	143–159 §
	B) Papin virkojen täyttämisestä	160–255 §
	C) Papin virkojen palkkauksesta	256–262 §
Luku 16	Lukkareista, urkureista ja muista kirkon- palvelijoista	263–289 §

NELJÄS OSA:
Kirkon omaisuudesta

Luku 17	Kirkon omaisuudesta	290–305 §

VIIDES OSA:
Miten kunkin kirkkokunnan tulee hoitaa kirkollisia asioitansa

Luku 18	Kirkonkokouksesta	306–329 §
Luku 19	Kirkkoneuvostosta	330–347 §
Luku 20	Kirkonisännöitsijästä	348–355 §

KUUDES OSA:
Kirkollishallituksesta

Luku 21	Piispan virasta	356–384 §
Luku 22	Tuomiokapitulista	385–427 §
Luku 23	Lääninrovastin virasta	428–436 §
Luku 24	Pappeinkokouksesta	437–449 §
Luku 25	Kirkolliskokouksesta	450–461 §
Luku 26	Piispainkokouksesta	462–465 §
Luku 27	Kirkkovaltuustoista	466–478 §

Vuoden 1964 kirkkolaki

OSA 1: **Kirkon tunnustus, jäsenet ja järjestysmuoto**

Luku 1	Kirkon tunnustus	1–2 §
Luku 2	Kirkon jäsenet	3–6 §
Luku 3	Kirkon järjestysmuoto	7–18 §

OSA 2: **Kirkon pyhät toimitukset**

Luku 4	Yhteinen ja yksityinen jumalanpalvelus	9–30 §
Luku 5	Pyhä kaste	31–36 §
Luku 6	Kristillisestä kasvatus ja opetus	37–45 §
Luku 7	Kirkon yhteyteen ottaminen eräissä tapauksissa	46 §
Luku 8	Herran pyhä ehtoollinen	47–54 §
Luku 9	Avioliittoon vihkiminen	55–59 §
Luku 10	Hautaan siunaaminen	60–65 §
Luku 11	Yksityisestä sielunhoito ja rippi	66–76 §
Luku 12	Kirkkokuri	77–81 §
Luku 13	Diakoniatyö	82–84 §

OSA 3: **Virat ja viranhaltijat kirkon pyhiä toimituksia varten**
Luku 14 Pappisvirka
A) Pappisvirka yleensä 85–119 §
B) Lähetyssaarnaaja 120–121 §
Luku 15 Papinvirka 122–123 §
A) Viran tehtävät 124–139 §
B) Papin virantäyttäminen 140–212 §
C) Papin virkojen palkkaus 213–219 §
D) Papin velvollisuus erota virasta ja papin eläkeoikeus 220–228 §
Luku 16 Seurakunnan muut virat
A) Lehtori 229–240 §
B) Kanttori ja urkuri 241–262 §
C) Diakonian virka 263–266 §
D) Muut virat ja toimet 267 §

OSA 4: **Seurakunnan hallinto**
Luku 17 Kirkonkokous 268–284 §
Luku 18 Kirkkoneuvosto 285–299 §
Luku 19 Kirkkovaltuusto 300–325 §
Luku 20 Kirkkohallintokunta 326–336 §
Luku 21 Seurakunnan talous
A) Kirkko ja hautausmaa 337–353 §
B) Muu omaisuus 354–362 §
C) Talousarvio ja kirkollisverotus 363–369 §
D) Tilinpäätös ja tilintarkastus 370–377 §

OSA 5: **Seurakuntien yhteistoiminta eräissä tapauksissa**
Luku 22 Kahden seurakunnan yhteiset kirkkoherran ja kanttori-urkurin virat 378–385 §
Luku 23 Seurakuntien muita yhteistoiminnan muotoja 386–396 §

OSA 6: **Kirkon yhteinen hallinto**
Luku 24 Piispa 397–431 §
Luku 25 Tuomiokapituli 432–474 §
Luku 26 Lääninrovasti 474–481 §
Luku 27 Piispainkokous 482–484 §
Luku 28 Laajennettu piispainkokous 485–489 §
Luku 29 Kirkkohallitus 490–497 §
Luku 30 Kirkon keskusrahasto 498–501 §
Luku 31 Pappeinkokoukset 502–511 §
Luku 32 Hiippa- ja rovastikuntakokoukset 512–519 §
Luku 33 Kirkolliskokous 520–537 §

OSA 7: **Erinäisiä säännöksiä**
Luku 34 Erinäisiä säännöksiä 538–548 §

Vertailu vuosien 1964 ja 1993 kirkkolakien sisällöistä — Liite 4

Vuoden 1964 kirkkolaki

OSA 1: **Kirkon tunnustus, jäsenet ja järjestysmuoto**

Luku 1	Kirkon tunnustus	1–2 §
Luku 2	Kirkon jäsenet	3–6 §
Luku 3	Kirkon järjestysmuoto	7–18 §

OSA 2: **Kirkon pyhät toimitukset**

Luku 4	Yhteinen ja yksityinen jumalanpalvelus	19–30 §
Luku 5	Pyhä kaste	31–36 §
Luku 6	Kristillisestä kasvatus ja opetus	37–45 §
Luku 7	Kirkon yhteyteen ottaminen eräissä tapauksissa	46 §
Luku 8	Herran pyhä ehtoollinen	47–54 §
Luku 9	Avioliittoon vihkiminen	55–59 §
Luku 10	Hautaan siunaaminen	60–65 §
Luku 1	Yksityisestä sielunhoito ja rippi	66–76 §
Luku 12	Kirkkokuri	77–81 §
Luku 13	Diakoniatyö	82–84 §

OSA 3: **Virat ja viranhaltijat kirkon pyhiä toimituksia varten**

Luku 14	Pappisvirka	
	A) Pappisvirka yleensä	85–119 §
	B) Lähetyssaarnaaja	120–121 §
Luku 15	Papinvirka	122–123 §
	A) Viran tehtävät	124–139 §
	B) Papin virantäyttäminen	140–212 §
	C) Papin virkojen palkkaus	213–219 §
	D) Papin velvollisuus erota virasta ja papin eläkeoikeus	220–228 §
Luku 16	Seurakunnan muut virat	
	A) Lehtori	229–240 §
	B) Kanttori ja urkuri	241–262 §
	C) Diakonian virka	263–266 §
	D) Muut virat ja toimet	267 §

OSA 4: **Seurakunnan hallinto**

Luku 17	Kirkonkokous	268–284 §
Luku 18	Kirkkoneuvosto	285–299 §
Luku 19	Kirkkovaltuusto	300–325 §
Luku 20	Kirkkohallintokunta	326–336 §
Luku 21	Seurakunnan talous	
	A) Kirkko ja hautausmaa	337–353 §
	B) Muu omaisuus	354–362 §
	C) Talousarvio ja kirkollisverotus	363–369 §
	D) Tilinpäätös ja tilintarkastus	370–377 §

OSA 5: **Seurakuntien yhteistoiminta eräissä tapauksissa**

Luku 22	Kahden seurakunnan yhteiset kirkkoherran ja Kanttori-urkurin virat	378–385 §
Luku 23	Seurakuntien muita yhteistoiminnan muotoja	386–396 §

OSA 6: **Kirkon yhteinen hallinto**

Luku 24	Piispa	397–431 §
Luku 25	Tuomiokapituli	432–474 §
Luku 26	Lääninrovasti	474–481 §
Luku 27	Piispainkokous	482–484 §
Luku 28	Laajennettu piispainkokous	485–489 §
Luku 29	Kirkkohallitus	490–497 §
Luku 30	Kirkon keskusrahasto	498–501 §
Luku 31	Pappeinkokoukset	502–511 §
Luku 32	Hiippa- ja rovastikunta-kokoukset	512–519 §
Luku 33	Kirkolliskokous	520–537 §

OSA 7: **Erinäisiä säännöksiä**

Luku 34	Erinäisiä säännöksiä	538–548 §

Vuoden 1993 kirkkolaki (Luvuissa §:iä yhteensä)

I OSA:	YLEISIÄ SÄÄNNÖKSIÄ	
Luku 1	Kirkon tunnustus, tehtävät ja jäsenet	(3)
Luku 2	Kirkkolaki ja muut kirkkoa koskevat säädökset	(3)
Luku 3	Kirkon hallinnollinen ja kielellinen jako	(7)
Luku 4	Seurakunnan toiminta	(4)
II OSA:	**PAPPISVIRKA, VIRANHALTIJAT JA TYÖNTEKIJÄT**	
Luku 5	Pappisvirka	(5)

Luku 6 Viranhaltijat ja työntekijät (17)
A) Yleiset säännökset (12)
B) Seurakunnan ja seurakunta-yhtymän virat (2)
C) Erityisvirat (3)

III OSA: **SEURAKUNNAN HALLINTO**
Luku 7 Yleisiä säännöksiä (6)
Luku 8 Papinvaali ja seurakuntavaalit (5)
Luku 9 Kirkkovaltuusto (3)
Luku 10 Kirkkoneuvosto (6)
Luku 11 Seurakuntayhtymä (12)
Luku 12 Muut yhteistoiminnan muodot (2)
Luku 13 Seurakuntajaon muuttaminen (6)
Luku 14 Kirkko, seurakunnan kiinteistöt ja rakennussuojelu (7)
Luku 15 Seurakunnan talous (5)
Luku 16 Kirkonkirjat väestörekisterinä ja seurakunnan arkisto (3)
Luku 17 Hautaustoimi *(4)*

IV OSA: **PIISPA JA HIIPPAKUNNAN MUU HALLINTO**
Luku 18 Piispa (5)
Luku 19 Tuomiokapituli (11)

V OSA: **KIRKON YHTEINEN HALLINTO**
Luku 20 Kirkolliskokous (10)
Luku 21 Piispainkokous (2)
Luku 22 Kirkkohallitus, kirkon keskusrahasto ja kirkon sopimusvaltuuskunta (9)

VI OSA: **KURINPITOMENETTELY**
Luku 23 Kurinpitomenettely (11)
Luku 24 Alistaminen ja muutoksenhaku (10)

VII OSA: **ERINÄISIÄ SÄÄNNÖKSIÄ**
Luku 25 Täydentäviä säännöksiä (15)
Luku 26 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (9)

Yhteensä v.1994 alussa (197)

Vertailu vuoden 1993 kirkkolain ja kirkkojärjestyksen sisällöstä Liite 5

Vuoden 1993 kirkkolaki (Luvuissa §:iä yhteensä)

I OSA: YLEISIÄ SÄÄNNÖKSIÄ
Luku 1 Kirkon tunnustus, tehtävät ja jäsenet (3)
Luku 2 *Kirkkolaki ja muut kirkkoa koskevat säädökset* (3)
Luku 3 *Kirkon hallinnollinen ja kielellinen jako* (7)
Luku 4 Seurakunnan toiminta (4)

II OSA: PAPPISVIRKA, VIRANHALTIJAT JA TYÖNTEKIJÄT
Luku 5 Pappisvirka (5)
Luku 6 Viranhaltijat ja työntekijät (17)
A) Yleiset säännökset (12)
B) Seurakunnan ja seurakuntayhtymän virat (2)
C) Erityisvirat (3)

III OSA: *SEURAKUNNAN HALLINTO*
Luku 7 *Yleisiä säännöksiä* (6)
Luku 8 *Papinvaali ja seurakuntavaalit* (5)
Luku 9 *Kirkkovaltuusto* (3)
Luku 10 *Kirkkoneuvosto* (6)
Luku 11 *Seurakuntayhtymä* (12)
Luku 12 *Muut yhteistoiminnan muodot* (2)
Luku 13 *Seurakuntajaon muuttaminen* (6)
Luku 14 *Kirkko, seurakunnan kiinteistöt ja rakennussuojelu* (7)
Luku 15 *Seurakunnan talous* (5)
Luku 16 *Kirkonkirjat väestörekisterinä ja seurakunnan arkisto* (3)
Luku 17 *Hautaustoimi* (4)

IV OSA: *PIISPA JA HIIPPAKUNNAN MUU HALLINTO*
Luku 18 *Piispa* (5)
Luku 19 *Tuomiokapituli* (11)

V OSA: *KIRKON YHTEINEN HALLINTO*
Luku 20 *Kirkolliskokous* (10)
Luku 21 *Piispainkokous* (2)
Luku 22 *Kirkkohallitus, kirkon keskusrahasto ja kirkon sopimusvaltuuskunta* (9)

VI OSA: *KURINPITOMENETTELY*
Luku 23 *Kurinpitomenettely* (11)
Luku 24 *Alistaminen ja muutoksenhaku* (10)

VII OSA: *ERINÄISIÄ SÄÄNNÖKSIÄ*
Luku 25 *Täydentäviä säännöksiä* (15)
Luku 26 *Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset* (9)

Yhteensä v. 1994 alussa (182)

Hallinnolliset normit kursivoitu

Vuoden 1993 kirkkojärjestys (Luvuissa §:iä yhteensä)

I OSA: YLEISIÄ MÄÄRÄYKSIÄ
Luku 1 Kirkon tunnustus ja jäsenet (5)

OSA II: JUMALANPALVELUS, KIRKOLLISET TOIMITUKSET JA SEURAKUNNAN MUU TOIMINTA
Luku 2 Kirkon pyhät toimitukset
A) Jumalanpalvelus (8)
B) Ehtoollinen (4)
C) Kaste (5)
D) Avioliittoon vihkiminen (3)
E) Hautaan siunaaminen (3)
F) Erinäisiä määräyksiä (4)
Luku 3 Kristillinen kasvatus ja opetus sekä konfirmaatio (5)
Luku 4 Sielunhoito ja rippi; kirkkokuri; diakonia ja lähetystyö (4)

III OSA: PAPPISVIRKA, VIRANHALTIJAT JA TYÖNTEKIJÄT
Luku 5 Pappisvirka (10)
Luku 6 Viranhaltijat ja työntekijät (8)
A) Yleiset määräykset (9)
B) Seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranhaltijat ja työntekijät
1. Yleiset määräykset (3)
2. Papinvirka (17)
3. Lehtorin ja kanttorin virat (14)
4. Muut virat (3)

5. Seurakuntien yhteiset virat (4)
C) Erityisvirat (2)
D) Muissa yhteisöissä toimivat papit ja lehtorit (4)

IV OSA: *SEURAKUNNAN HALLINTO*
Luku 7 *Yleisiä määräykset* (9)
Luku 8 *Kirkkovaltuusto* (8)
Luku 9 *Kirkkoneuvosto* (7)
Luku 10 *Seurakuntayhtymä* (16)
Luku 11 *Muut yhteistoiminnan muodot* (3)
Luku 12 *Kappeliseurakunta ja seurakuntapiiri* (5)
Luku 13 *Seurakuntajaon muuttaminen* (11)
Luku 14 *Kirkko ja sen käyttö* (2)
Luku 15 *Seurakunnan talous* (14)
Luku 16 *Kirkonkirjat ja seurakunnan arkisto* (5)
Luku 17 *Hautaustoimi* (13)

V OSA: *PIISPA JA HIIPPAKUNNAN MUU HALLINTO*
Luku 18 *Piispa* (8)
Luku 19 *Hiippakunnan muu hallinto*
A) *Tuomiokapituli* (7)+2
B) *Lääninrovasti* (4)
C) *Hiippakunta- ja rovastikuntakokoukset* (9)
D) *Synodaalikokous* (2)

VI OSA: *KIRKON YHTEINEN HALLINTO*
Luku 20 *Kirkolliskokous* (8)
Luku 21 *Piispainkokous* (2)
Luku 22 *Kirkkohallitus ja kirkon keskusrahasto* (6)

VII OSA: *ERINÄISIÄ MÄÄRÄYKSIÄ*
Luku 23 *Täydentäviä säännöksiä* (6)

Yhteensä v.1994 alussa (233)

Hallinnolliset normit kursivoitu

LISÄKSI KIRKON VAALIJÄRJESTYKSESSÄ määräyksiä *papin-, seurakunta-, piispan-, pappisasessorin-, lääninrovastin-, kirkolliskokousedustajien-, hiippakunta- ja rovastikuntakokousedustajien vaaleista*

Ruotsin ja Suomen kirkkolainsäädäntöjen vertailutaulukko Liite 6

Uskonpuhdistuksen jälkeiseltä ajalta

R U O T S I - S U O M I

1571 ÅRS KYRKOORDNING —— VUODEN 1571 KIRKKOJÄRJESTYS

1686 ÅRS KYRKOLAG ——— VUODEN 1686 KIRKKOLAKI

Privilegiot v. (1647,1650,1655,1675,) 1723 ja 1789 ——— Privilegiot v. (1647,1650,1655,1675,)1723 ja 1789

Mm. "englantilaiseen ja reformeerattuun kirkkoon" kuuluvien erivapaus v. 1741 Kuninkl. Julist., v.1779 valtiopäiväpäätöksellä ulkomaalaisille yleensä vapaus uskonnon harj. maassa, v.1726 konventikkeliplakaatti lut.kirkon jäsenillä

VALTIOLLINEN ERO VUONNA 1809 - SUOMEN AUTONOMIA

R U O T S I —— SUOMI VENÄJÄN AUTONOMISENA OSANA

Vuoden 1812 asetus avioliittojen solmisesta eri uskontoa edustavien välillä, v.1827 asetus krefikalaiskatolisten oikeudesta pääsiä sivili- ja sotilasvirkoihin Suomessa

——— VUODEN 1869 KIRKKOLAKI

(Edelleen v. 1686 kirkkolaki täydennyksineen) (Schaumanin kirkkolaki)

ERIUSKOLAISLAKI VUONNA 1889

ITSENÄINEN S U O M I VUONNA 1917

VUODEN 1922 USKONNONVAPAUSLAKI (34 §)

1951 ÅRS RELIGIONFRIHETSLAG

——— VUODEN 1964 KIRKKOLAKI (548 §)

1992 ÅRS KYRKOLAG ———

Privilegiot kumottiin

VUODEN 1993 KIRKKOLAKI (n.180 §)

KIRKKOJÄRJESTYS KIRKON VAALIJÄRJESTYS

Privilegiot kumottiin v.1995

RUOTSIN JA SUOMEN LIITTYMINEN EUROOPAN YHTEISÖN JÄSENIKSI VUONNA 1995

VUODEN 2000 Kirkkolainsäädäntöreformi ——————

L a g o m t r o s s a m f u n d (17 §) - L a g o m S v e n s k a k y r k a n (14 §)
K y r k o o r d n i n g (836 §)
B e g r a v n i n g s l a g (58 kap.)
L a g o m a v g i f t t i l l r e g i s t r e r a t t r o s s a m f u n d (9§)

USKONNONVAPAUSLAKI (32 §) ja HAUTAUSTOIMILAKI (26 §)
v. 2002

English summary

Pekka Leino
The Church Act or The Act about the Church.
An Examination of the Administrative Law and Legal Norms of the Church and How They Were Born

This study belongs to the field of administrative law and concerns the special legislative procedure established through the Church Act for that regulate the Evangelical Lutheran Church of Finland (the Church). The study also discusses the positive law relating to the Church, the Church Act and other administrative norms that regulate the Church as a special unit administered by public law.

The objective of this research is to examine the legal system established through the 1869 Church Act and its legal impact and function as norms regulating "matters belonging to the Church" in today's society. The present positive law of 1993 evolved from the system created in the 1869 Church Act and is therefore part of the research. The research considers the system, its changes, and the other norms of positive law it has produced.

The constitutional law basis of the current legal system regulating the Church is Section 76 of the Finnish Constitution. It regulates the order and administration of the Church through the Church Act, which is placed on the same level as ordinary laws in the hierarchy of norms. According to this Section 76 of the Constitution, the Church Act determines the legislative process for "matters belonging to the Church" and the right of initiative for these matters.

This research regards the "Church Act system" as that systematic norm system that was adopted in 1869, while the Swedish Constitution of 1772 was still applicable in Finland. The foundations of this system are still in force. The 1869 Church Act created a new concept of special legislation, which is drafted through a special legislative procedure and covers "matters belonging to the Church". The pre-existing regime established through the 1869 Church Act was incorporated in the first Constitution of the Republic of Finland. Also subsequent constitutional documents preserved the legislative autonomy reserved for the Evangelical Lutheran Church granting it the right of initiative in matters covering the order and administration of the Church.

Hence the administrative norms of law regulating the Church have close ties to the Constitution of the Republic. The Constitution thus defines the Church Act as the administrative law of the Church. In principle, this should imply that the administration of the Church should only be regulated through the Church Act as

established in Section 76 of the Constitution. If other legislative norms are used, the Church Act should include a reference to them.

Originally, the Church Act (system) was established to cover the entire administration of the Church, but this is no longer the case. For various reasons, the administration of the Church is today regulated through other legislative norms. Already the 1973 Church Act amendment granted the Church Synod (or in case of a special enabling clause in the Church Act, the Church Council or the Bishops'Conference) the right to adopt special rules concerning the implementation of the Church Act. Following the division of the Church Act into three parts in January 1994, a part of the provisions regulating church administration have been transferred to the church order and the order of church elections.

Initially, the 1869 Church Act granted the Church the sole right of initiative for amendments to the Church Act in matters belonging only to the Church. Later special laws regulating the Church were, however, adopted. In addition, some pieces of general legislation include provisions that can be regarded as falling under the area of "matters belonging to the Church" when implemented in the Church administration. In practice, situations resulting in conflict between two norms have been solved in various legislative ways.

The legal system of the Church has also been affected by the development of supranational standards, making norms of European administrative law applicable to Finnish Church administration. Officials of autonomous societies are also bound by the same obligation as the national courts to implement Community law. This may require disregarding national legislation, including norms of Church legislation that are in conflict with Community norms. In practice, the discretion of the Church is, nevertheless, little affected by Community law, as there are few situations, in which such a conflict would arise.

One of the central questions concerning the Church Act and its adoption is to the extent which the Church may be allowed to live its own life. Initially, the thinking behind the legislative organisation of the Church was the positive effect that the Church and its values might have on the norms and values of the society at large. Therefore, also in practice, the connection between society and the folk church has been significant. With time, however, this connection has grown more distant. The status of the Church with respect to society and its legislation can no longer be regarded from the perspective of the 1869 Church Act. At that time, Finnish society was defined as Christian and was believed to use its own legislative powers in the same manner as the Church.

Today, the value basis of the Church affects the decision-making of the folk church far less than earlier. Instead, societal and supranational views play a role there as well. There is also greater emphasis on the sociological needs and demands of the whole society than on the character of the folk church as a religious society. In addition, general legislative norms are increasingly imple-

mented also within the Church. It takes place directly through references included in the Church Act or indirectly e.g. through general principles of law.

The relevant question for preserving the Church Act system is, whether the right of the Church to initiate amendments to the provisions of the Church Act is sufficient to secure its autonomy and independence established by the Constitution and the Church Act. The Church Act system has proved to be flexible and has, for example, been harmonised with general legislation. The wider reform of 1993 also led to amendments to the Church Act to correspond to other norm hierarchical needs.

One of the weaknesses of the Church Act system is its lack of independence on economical issues, since the Church Act does not cover them. The guarantees of the Church economy are in fact completely dependent on acts of the State, especially concerning the right of the Church to revenue based on taxation. The provisions included in the Church Act concerning taxation resources loose their significance, if the right of the Church to collect taxes were to be abolished through government measures. In the field of the Church economy the norms of general legislation or of special legislation establish no right of initiative for the Church. An unlikely amendment concerning the church enabling a greater economic independence for the Church would change the Church Act system and the status of the Church. The Church economy and taxation concern the financing of the Church by its own members. The Church Acts system has approached these issues as matters of the State that are legislated through general laws.

The Church Act system has enjoyed societal confidence and no serious suggestions to amend the system have been presented. The system is seen as leaving the Church space to organise its own life and administration. In general, other Lutheran churches have regarded the status of the Evangelical Lutheran Church of Finland as ideal.

A Church Act system with a more limited regulatory field would entail continuing the 1993 reform in the direction of leaving only a small amount of provisions concerning Church administration in the Church Act. Most of them would be situated in the internal rules of the Church, mainly in the church order. For a more limited Church Act would result in a decreasing legislative workload, which would be a direct consequence of the smaller number of provisions in the Church Act. Unlike in Sweden today, in the Finnish system, also the church order would still be adopted by delegation statutes included in the Church Act. A more limited Church Act system may, however, be considered to include a risk of the Act becoming only a framework law including no substantive norms.

Formally, the question at stake in the Church Act system concerns the legislative process used and not the contents of a specific law. Initially, the system was, however, created for a genuine cause, namely to secure the rights of the Church and its independence.

A change in the status of the Church as the church of the majority of the population might require an amendment in the legislative system regulating the Church. During its long existence, the Church Act system has proved vital and flexible. Even in a more limited form, it can be regarded as a better alternative for regulating the relationship between the Church and the State than a general law regulating the Church.

In this research, both a systematic method and an empirical method (visible in the attachment covering the legislative amendments) have been used. A historical (subjective) method is used to clarify the aims and the objectives when the legal system regulating the church was drafted. Evaluations *de lege lata* and *de lege ferenda* aim at identifying the objective and rational meanings of specific norms of the system itself. Insofar as it is relevant for the current research, even the division of tasks between the State and the Church is clarified, particularly "in matters belonging to the Church" that are governed by the Church Act.

Asiahakemisto

acquis communautaire (ks. myös yhteisöoikeus) s. 47
ad hoc-tyyppiset kirkolliset lait, s. 216
ainoastaan kirkon omat asiat (ks. myös kirkon omat asiat) s. 10, 13–14, 46, 63, 88, 155–156, 158, 164, 174, 178, 182, 184, 189–190, 338
ajatuksenvapaus s. 236, 239
akvinolainen käsitys s. 24
alistaminen s. 297–298
aloiteoikeus s. 1, 10, 167, 174, 176, 212, 324
arkipyhäkysymys, s. 330
autokefaalinen asema s. 51

BEM-asiakirja s. 31
bona fides, s. 256

Charta Oecumenica s. 32
corpus iuris canonici s. 45

dekretaalit s. 93
demokratia s. 102, 106, 142, 147, 155, 264, 268, 322
détournement de procédure (menettelymuodon väärinkäyttö), s. 254
dikotominen sääntelymalli, s. 38, 93, 146, 321
dualistisuus (kirkossa) s. 8

edustusrakenne 288–289
Eesti, ks. Viro s. 55, 276
episkopaalinen malli s. 138–140
equality of arms-periaate, s. 295
erillinen julkisoikeudellinen laitos s. 53, 198
eriuskolaislaki s. 48–50
esityksenteko-oikeus s. 10, 166–167
etusijaperiaate s. 47
EU-oikeus (ks. myös EY-oikeus) s. 47, 233
Euroopan katolisten piispainneuvostojen konferenssi (CCEE) s. 31–32
Euroopan kirkkojen konferenssi (EKK) s. 31
Euroopan neuvoston oikeus s. 238
eurooppaoikeus s. 47, 238
EY-tuomioistuin s. 238

fair trial-kriteeri s. 296
fiktiivinen Herkules tuomari s. 241

hallinnon käsite ja määrittely, s. 163, 170, 184, 193–194, 284–285
hallintolainkäyttö s. 33, 41, 115, 195, 202, 209, 295–297
hallintolaki, s. 2, 15, 18, 19, 46, 48–49, 51, 308, 324, 359–362, 378
hallintomenettely s. 46–47,193–194, 230, 284, 301–302
hallintotoimi, s. 193–194
hallintotoiminta s. 193–194, 284
hallintotoimintaa koskevat yleiset oikeudelliset rajoitukset s. 243
hallintoviranomainen s. 195, 234, 247
hallitusmuoto s. 12, 68, 82–87, 128, 223
harkintavallan rajoitusperiaatteet s. 242
harkintavallan väärinkäyttö s. 254–255
harmonisoituminen (kirkkolaki) yleiseen hallinnolliseen sääntelyyn, s. 210, 343
hautausmaiden ja hautojen hyvän hoitamisen periaate, s.258
hautaustoimi s. 304–306
hautaustoimilaki s. 60–61, 304–305
hengellinen sääty s.108
hengelliset asiat s. 121
henkilötietolaki s. 209
henkinen työsuojelu, s. 251–252
hiippakunta s. 103, 130, 286–287, 295–296
huoneentaulun yhteiskunta s. 12
hyvinvointivaltio, s. 41–42, 72–73, 225–227
hyväksyttävyysvaatimus, s. 226
hyvän hallinnon periaate s. 243, 247

ihmisoikeussopimus s. 48, 114, 234, 237–240, 315
ihmisoikeusvelvoitteen noudattamisen vaatimus, s. 226
immanentti kritiikki s. 26, 93
Irlanti s. 32, 85–87
itsehallinto s. 17, 70, 198, 288
itsemääräämisoikeus s. 86

Islanti s. 278–279
ius aeterna s. 24
ius circa sacra s. 149
ius commune europapeum s. 243
ius divinum s. 24
ius episcopala s. 120
ius naturale s. 24
ius in circa sacra s. 149
ius positivum s. 24
ius societas s. 24

julkinen valta s. 73–74,198–199
julkiset hankinnat s. 210–202, 333
julkisoikeudellinen asema s. 53, 85–86
julkisuusperiaate s. 196, 255–256

kaitsenta s. 300–303
kanoninen oikeus s. 5, 24, 65–66
kanonisoituminen s. 30, 147, 264
kansankirkko s. 6–8, 38–39, 55, 64–68, 79, 83, 85, 87, 279, 322
kehyslaki s. 20, 279
keinonormit, s. 241
kenttäpiispa (ks. myös sotarovastikysymys) s. 330
kielilainsäädäntö s. 53, 197–200
kiinteistöt, (ks. kirkollinen maaomaisuus) s. 222
Kirchenkampf, s. 280
kirkkohallinto-oikeus s. 15, 36, 40–41, 92, 102, 110–115, 122–125, 136–140, 266, 272, 330, 380, 382
kirkkohallitus s. 88, 208, 290, 329, 332
kirkkojen järjestelmätyypit s. 87
kirkkojärjestys s. 54, 148, 162–163, 170–172
kirkkojärjestyskomitea s. 34, 37, 44, 46, 93, 103–108, 163, 289, 346
kirkkokuri s. 118, 121, 137–138, 151, 321
kirkkokäsikirja (Kk-kirja) s. 34, 114
kirkkolainsäädäntö s. 96, 183, 189, 268–269, 334
kirkkolakijärjestelmä s. 1–2, 10–11, 14, 17, 21, 44–48, 189, 336–338
kirkkolakireformi s. 162–173, 301, 328–330, 393
kirkkolain uudistamiskomitea s. 46, 165–168, 333
kirkkolain säätämisjärjestys s. 1, 173–177
kirkko ja valtio -komitea s. 56, 122, 125
kirkkoon sopivan käyttäytymisen periaate, s. 258
kirkkopolitiikka s. 142, 151
kirkollinen maaomaisuus, s. 222
kirkolliset lait s. 211–217
kirkolliset toimitukset s. 34, 287, 289
kirkolliskokous s. 10, 41–42, 185–186, 218–223
kirkolliskokous, lausunnonantajana, esityksentekijänä, toivomusten lausujana, s. 218–223
kirkollismaksu, s. 273–275
kirkollistalous s. 186–188, 213–215
kirkollisverotus s. 213–214
kirkon arvoperusta s. 4–5, 13, 26–27, 109, 145, 314–315
kirkon eläke, perhe-eläke s. 214–215
kirkon hallintoelinten pappis- ja maallikkokiintiöiden turvaamisen periaate, s. 258
kirkon järjestysmuoto s. 5–7, 18–19, 45–46, 103–109, 288
kirkon jäsenyys s. 179, 308–311
kirkon hallinto s. 15, 19, 44, 102, 116, 119, 147, 192–194, 209–211, 234, 242, 255, 270, 307–309
kirkon keskusrahasto s. 214–215
kirkon oikeus ehdottaa omaa lakia -periaate s. 2, 10, 13–14, 46, 63, 88, 155–156, 158, 164, 174, 178, 182, 184–190, 338
kirkon oikeusjärjestelmä s. 4, 12, 351
kirkon omat asiat s. 10, 13–14, 46, 63, 88, 105, 156, 158, 164, 182–184, 338
kirkon palkkauslaki, s. 215
kirkon sopimusvaltuuskunta s. 215
kirkon toiminta s. 5, 44, 105–106, 256, 283
kirkon tunnustus (ks. myös tunnustus) s. 5–8, 17, 46, 66, 91, 106–108, 146, 151-154, 312–315
kirkon vaalijärjestys s. 168–173, 333
kirkon virka (ks. myös virkapappeus, yleinen/yhteinen pappeus, pappisvirka) s. 107, 144, 288–289
kirkon virka- ja työehtojärjestelmä, s. 215
kirkon ylin hallitus s. 88, 168, 287–288
klerikalismi s. 107
kohtuusperiaate s. 252–253
kompetenssinormi s. 44

konkordaatti s. 16, 86, 124, 154, 280, 346
konstitutiivinen normi s. 44
konstituutio (kirkon) s. 103, 109, 164–165
kriittinen oikeuspositivismi s. 1, 3, 25, 27–28
kristillinen valtio s. 38–39, 74, 136
kulttuuritaistelu (ks. myös Kulturkampf) s. 87
kuninkaan kirkkolaki s. 119–121
kunta s. 17, 61, 73
kuntalaki s. 17
kurinpitomenettely s. 121, 258, 300, 332
kuulemisperiaate s. 266
kypsä moderni oikeus s. 40
käsitepuu s. 36

lagen om Svenska kyrkan, s. 20, 272
lailla säätämisen vaatimus, s. 171, 183, 187, 226, 228, 237
lainalaisuuden periaate s. 193, 248, 299
lastensuojelu s. 203–206
legaalimääritelmä, s. 44, 288
liberaalinen oikeusvaltio s. 70, 72
Leuenbergin konkordia s. 32
luonnonoikeus s. 3–5, 8, 10, 24–25, 27–28, 30, 40, 72
luottamuksensuojaperiaate, s. 243–244, 256
lähetystyö s. 16, 103, 147, 275, 285

maallikko s. 40, 45, 51, 65, 93, 104–108, 118, 123, 128, 132, 138, 142, 144, 151–152, 157, 174, 206, 249, 258, 283
magna charta s. 120
menettelynormi s. 44, 71, 172
mielipide, s. 59, 67, 82, 87, 90, 113, 125, 137, 146, 149, 156, 219, 232, 236, 247–248, 251, 261, 309
mielivaltainen hallinto s. 8, 45, 247
muutoksenhaku s. 293–294, 297–298

naispappeus s. 264–265, 313
naispappeusponsi s. 232, 265–266
Norja, s. 34, 81, 101, 275–277, 282, 302, 349
normijärjestys s. 1
normiristiriita s. 205, 238, 344
normihierarkia s. 2, 20, 187, 191, 261
Nordströmin kirkkolakiehdotus s. 30, 35, 133–134, 137–139

objektiviteettiperiaate s. 242–243, 247–248,
ohikulkemisen tuulahdus (oikeuden) s. 23–24
oikeauskoinen valtio s. 37, 39, 78
oikeus käsitteenä s. 25–26
oikeusjärjestelmä s. 1-2, 21, 28, 67, 72, 116, 161, 164, 185, 224, 239, 244
oikeusjärjestys s. 1–2, 21, 28, 116–117, 122, 247–248, 254, 263, 327
oikeuden syvärakenne s. 30, 41, 71, 225
oikeuslähde s. 34, 41, 48, 97, 110–116, 119, 239–240, 245-250, 272, 348
oikeusnormi argumenttina, s. 110, 240
oikeusperiaate s. 29, 47, 112, 240–258
oikeusteologia s. 19, 31, 34, 42, 92–93, 100–102, 278
oikeusturva s. 194, 217, 238, 293–296, 299
oikeusturvavaatimus, s. 226
omantunnon vapaus s. 30, 40, 56, 226–228, 230–232, 236
organisaationormi s. 44, 71
ortodoksinen kirkkokunta s. 53, 57, 70, 198–199, 202, 224, 272

papin virka s. 289–292
pappissääty s. 126, 128–129
pappisvihkimys, s. 231–232, 247
pappisvirka (ks. myös kirkon virka) s. 169, 204, 232, 266, 281, 288–289
"Paradoxe Ordnung" des ev. Kirches s. 7
parisuhdelaki s. 5, 311–315
paradigmamuutos s. 226, 237, 320
parokiaaliset kirkot, seurakunnat s. 17, 146, 285
persoonaperiaate s. 74–75
perusoikeudet s. 74, 188, 191, 194, 199, 201, 205–206, 223–233, 235, 248, 252, 292, 304, 308–309, 311-312
perustuslakivaliokunta, s. 62, 92–93, 181, 191, 226, 228, 309
piispa s. 249, 285, 287–295, 300–303, 312
piispallinen kaitsenta (ks. kaitsenta) s. 288, 331
placet regium s. 149
Porvoon yhteinen julkilausuma (the Porvoo Common Statement) s. 32
positiivinen oikeus, laki s. 1, 5, 7, 12, 232, 246, 252
privilegiot s. 123–125, 140, 296
prosessuaalinen kantelu s. 299–300

puitelaki s. 11, 20, 33, 51, 57, 71, 86, 96, 198, 258, 260–261, 267, 271, 275, 279, 312
puolueet, s. 65, 113, 247, 250, 254, 262, 265–268, 274

rajoitusvaatimusluettelo s. 226
rakennussuojelu s. 203, 334
ramlag (ks. myös kehyslaki) s. 20, 272
regimenttioppi s. 45, 121–122
regulatiivinen normi s. 44
rippisalaisuus s. 44, 204–208
rule of law s. 72
Ruotsi s. 80, 82, 86–87, 117–120, 134, 151, 156, 164, 237, 258–276, 314, 317, 336

Saksa s. 32, 67, 72, 77, 81, 87, 97–98, 117, 123, 138, 140, 142, 238, 244, 258, 279–281
salassapitovelvollisuus s. 205–207
Schaumanin kirkkolaki s. 21, 31, 149, 184, 218, 248
Schaumanin kirkkolakiehdotus s. 21, 31, 249, 258
sekalaisasiat s. 149, 155, 159, 178
sekulaarivaltio s. 40, 75–77, 84, 226
sekundäärioikeus s. 47, 233
seurakunta/seurakuntayhtymä s. 17, 49, 52, 67, 76, 102–103, 106, 108, 122, 126, 130, 141–146, 159, 285–287
soft law-vaikutus s. 31–33, 116, 235, 245
sopimukset, sopimusmalli (ks. myös konkordaatti) s. 4, 16, 30, 86, 116, 126, 132, 245, 252
sosiologinen yhteisö s. 5, 9, 11, 38, 67, 70, 93
sotarovastikysymys s. 329
subsidiaariperiaate s. 76
suhteellisuusperiaate 230, 242, 250–252
suhteellisuusvaatimus s. 226
supistettu kirkkolakijärjestelmä, s. 345–349
synodaalijärjestelmä s. 143, 264
synodinen aines s. 264
syrjintä, syrjintäkielto s. 52, 200–201, 217, 228, 233–234, 236, 244, 248, 251, 253
systematisointi 2, 14, 29, 34, 226
säännöt – periaatteet – dikotomia, s. 74, 111, 113

Tanska, s. 240, 277–279, 349
tarkoitussidonnaisuuden periaate 232, 242–255
tasa-arvo 200–201, 231, 236–237, 248–249
tavoitenormit s. 185, 208
tavoite-periaatteet s. 241
teologia s. 99–101
Tengströmin komitea s. 136–137, 141
toimintasäännökset s. 44, 325
toisen seurakunnan jäsenen kirkollisilla toimituksilla palvelemisen periaate s. 258
tuomiokapituli s. 44, 64, 79, 106, 119, 126, 141, 151, 159, 183, 193, 200–201, 216, 223, 230, 238, 249, 284–287
tunnustuksellinen valtio s. 150, 228
tunnustukseton valtio s. 39, 150
tunnustus (ks. myös kirkon tunnustus) s. 5–8, 17, 46, 66, 91, 106–108, 146, 151–154, 312–315
tutkijapositio s. 42, 115
täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus s. 226
tyypittely (kirkkolainsäädännön normien) s. 44
työpaikkakiusaaminen s. 252

uskontohuoltolaitos s. 8, 25, 65, 317
uskonnon vapaus s. 248, 253, 313
uskonnonvapaus s. 55–64, 309–310
uskonnonvapauslaki s. 55–64
uskonyhteisö s. 97, 135–136, 145, 260,

vaalikelpoisuus s. 141, 172–173, 307
valtio s. 3–6, 69–77
valtioideologian työkalu (kirkko) s. 280
valtiokirkko s. 6, 12, 21, 50–51, 67, 77, 86–87, 120-121, 135, 138, 142, 174, 177, 228, 262, 272, 277–279, 287, 302
valtiosääntöoikeudellinen s. 1, 42, 77, 82–92, 99–95, 121
vapaakirkko s. 5, 49, 80
valvontavelvollisuus s. 253–254
vastavuoroisuuden ilmenemismuoto s. 230
veronkanto s. 119, 208
veroäyri s. 16, 184, 212
virassapysymisoikeus s. 217, 289–292
virkaetuoikeudet (ks. myös privilegiot) s. 123–125, 140, 296
virkapappeus (ks. myös yleinen pappeus, yhteinen pappeus, pappisvirka, kirkon virka) s. 169, 204, 232, 266, 281, 288–289
virkarakenne s. 289–290
virkatalot s. 219, 221–222

virkavelvollisuus 228, 231
Viro s. 55, 276

yhdenvertaisuusperiaate s. 227–230, 252–253
Yhteinen julistus vanhurskauttamisopista s. 31
yhteinen pappeus (ks. myös yleinen pappeus, pappisvirka, virkapappeus) s. 169, 204, 232, 266, 281, 288–289
yhteiskuntasopimus, s. 264, 344
yhteiskuntauskonto s. 39–40, 263
yhteisöoikeus s. 47, 174, 195, 223, 224, 229, 233–238
yksityisyyden suoja s. 30, 208, 255
ylikansallinen normisto s. 28, 30, 31, 114, 118, 334
ylipositiivinen s. 28, 32, 67, 94, 106, 110, 116, 140, 171, 206, 216, 232, 242, 245, 264, 273, 313–315, 322, 330, 336, 342, 344, 346
yövartijavaltio s. 70

OTL Pekka Leinon hallinto-oikeudellinen tutkimus Kirkkolaki vai laki kirkosta selvittää kirkkolain luonnetta Suomen evankelis-luterilaisen kirkon hallintoa ja järjestysmuotoa koskevana oikeudellisena normina. Jo vuoden 1869 kirkkolaissa luotiin senaikaista yhteiskuntaa ja kirkkoa varten kirkkolakijärjestelmä, jonka mukaan kirkko ehdottaa kirkkolakiin otettavien säännösten sisällön valtion lainsäädäntöelimille joko hyväksyttäväksi tai hylättäväksi, muutoksia sisältöön ei voida tehdä. Järjestelmän on katsottu turvaavan kirkon asemaa yhteiskunnassa, koska kirkko on voinut ratkaisevasti vaikuttaa omista asioistaan säädettävän lain sisältöön. Onko kirkkolakijärjestelmä edelleen toimiva järjestelmä lainsäädännön kehittyessä yhä monimuotoisemmaksi ja kattavammaksi pyrkien sääntelyllään vaikuttamaan yhteisöjen ja yksilöiden elämään?

Kun kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta perustuslain mukaan säädetään kirkkolaissa, onko niin todella? Pyrkivätkö uudentyyppiset säädökset ja muut oikeudelliset normit määräämään, mitä säännöksiä kirkon hallinnossa on noudatettava? Mikä on perusoikeusjärjestelmän vaikutus kirkon oikeudelliselle normille? Tutkimuksessa on tarkasteltu yhteiskunnan säätämän yleisen lainsäädännön vaikutuksia kirkkolakijärjestelmän kannalta. Voiko kirkkolakijärjestelmä säilyä, jos säännökset kirkon omista asioista siirtyvät kirkkolaista enenevässä määrin sen ulkopuolelle muihin säädöksiin? Miten kirkkolain kannalta on arvioitava yhteiskunnan säätämiä normeja yhteiskunnallisesta tasa-arvosta, julkisista hankinnoista tai parisuhteiden rekisteröintiin taikka joidenkin muiden oikeudellisten normien vaatimuksiin? Miten on arvioitava kirkon ylipositiivisen arvopohjan, kirkkolain ja yhteiskunnassa säädetyn muun oikeudellisen normin suhdetta?

Ylikansallinen lainsäädäntö ja ihmisoikeussopimukset ovat alkaneet määritellä kirkkoakin koskevaa lainsääntöä ja hallinnollisia rakenteita. Myös kirkon hallintoa ollaan mukauttamassa yhteiskunnan rakenteisiin kirkon omastakin aloitteesta siirtämällä osa kirkon oikeussuojajärjestelmästä yhteiskunnan viranomaisten hoidettavaksi. Kirkko voi olla aloitteellinen kirkkolain sisällön määrittelemisessä, mutta jääkö kirkkolakijärjestelmään riittävästi sellaisia kirkon omia asioita, joiden perusteella tarvitaan erityistä lakijärjestelmää? Onko kirkko muuttamassa kirkkolakijärjestelmää vai pitäisikö sen muuttaa järjestelmä vain laiksi kirkosta?

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
P. (09) 603 567, f. (09) 604 668
Sähköposti: sly@lakimies.org
www.lakimies.org

ISSN 0356-7206
ISBN 951-855-194-4