

**Maallikoiden osallistumisoikeudet
Suomen ortodoksisen kirkon hallinnossa**

Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteen laitos
Pro gradu -tutkielma,
hallinto-oikeus (5311900)
23.9.2015
Tekijä: Elsi Takala 242 517
Ohjaajat: Tarmo Miettinen
ja Ulla Väättänen

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Elsi Takala			
Työn nimi Maallikoiden osallistumisoikeudet Suomen ortodoksisen kirkon hallinnossa			
Pääaine Hallinto-oikeus	Työn laji Pro gradu -työ	Aika 23.9.2015	Sivuja IX + 79
Tiivistelmä			
<p>Oikeushistoriaan ja oikeuspolitiikkaan liittyvässä tutkimuksessani selvitän ortodoksista kirkkoa koskevan lainsäädännön perusteella maallikkojen osallistumisoikeutta kirkon hallintoon. Suomen ortodoksisella kirkolla on maan itsenäistymisestä lähtien evankelis-luterilaisen kirkon rinnalla ”valtiokirkollinen”, julkisoikeudellinen asema. Ortodoksisen kirkon hallintoa säätelevät, paitsi eduskunnan säätämät lait, myös kirkon kanoninen perinne. Kirkon hallinnossa on nähtävissä maallisen lainsäädännön ja kanonisen oikeuden välinen jännite.</p> <p>Tutkimuksen aineistona ovat kirkkoa säännelleet asetukset ja lain vuodesta 1918 nykypäivään saakka sekä vireillä olevan hallinnonuudistuksen aineisto. Vertailen ortodoksimaallikkojen välitöntä ja välillistä osallistumisoikeutta vastaaviin oikeuksiin valtion ja kunnan hallinnossa sekä evankelis-luterilaisessa kirkossa. Osallistumisoikeutta ortodoksisessa kirkossa koskevat säännökset (esimerkiksi äänioikeusikärajat, aloiteoikeudet) ovat seuranneet monelta osin valtion ja kunnan sekä evankelis-luterilaisen kirkon säännöksiä.</p> <p>Ortodoksisen kirkon kanoninen perinne on turvannut piispojen ja pappien osallistumisen kirkon hallintoelimiin vahvemmin kuin evankelis-luterilaisessa kirkossa, vaikka Suomen ortodoksisessa kirkossa maallikkojen osuus onkin merkittävästi suurempi kuin useiden muiden maiden ortodoksisissa kirkoissa. Opillisissa ja kanonisissa kysymyksissä kuitenkin päätösvalta on kuitenkin piispoilla ja piispainkokouksella, samoin valta sen määrittelyyn, mitkä kysymykset ovat kanonisia.</p> <p>Tutkimuksellani pyrin myös osallistumaan ortodoksisessa kirkossa käytävään keskusteluun kirkon hallinnonuudistuksesta, jossa maallikoiden osallistumisoikeudet ovat yksi keskustelunaihe. Tutkimuksen taustalla on myös ollut kysymys siitä, saattaisivatko maallinen ja kanoninen oikeus joissakin kysymyksissä – esimerkiksi kansalaisten perusoikeuksiin liittyvissä – joutua sovittamattomaan ristiriitaan. Työni loppuluvussa pohdin myös, mitä vaihtoehtoja kirkolla tällaisessa tilanteessa olisi.</p>			
Avainsanat: Suomen ortodoksinen kirkko, kirkon hallinto, maallikoiden osallistuminen, oikeushistoria			

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
LYHENTEET	VIII
TAULUKOT	IX
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen yleistä taustaa	1
1.1.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	1
1.1.2 Tutkimusmetodi ja lähteet	3
1.2 Ortodoksisen kirkon lainsäädännöllinen asema	5
1.3 Ortodoksisen kirkon kanoninen asema	8
1.3.1 Kanonit	8
1.3.2 Kanonit ja kirkon hallinto	11
1.4 Historialliseksi taustaksi	14
2 SUOMEN ITSENÄISTYMISEN AIKA	18
2.1 Osallistumisoikeudet yhteiskunnassa	18
2.2 Osallistumisoikeudet evankelis-luterilaisessa kirkossa	20
2.3 Osallistumisoikeudet ortodoksisessa kirkossa	24
2.3.1 Kirkon keskushallinto	24
2.3.2 Seurakunnan hallinto	28
2.4 Väli vuosikymmenet	32
2.4.1 Evankelis-luterilainen kirkko	32
2.4.2 Ortodoksinen kirkko: vuoden 1953 asetus	34
2.4.3 Ortodoksinen kirkko: vuoden 1969 laki	36
3 OSALLISTUMISOIKEUDET NYKY-YHTEISKUNNASSA	42
3.1 Perusoikeudet, hallintolaki ja demokration poliittinen selonteko	42
3.2 Kehitys kunnanhallinnossa	44
3.3 Nykytilanne evankelis-luterilaisessa kirkossa	48
3.4 Nykytilanne ortodoksisessa kirkossa	51
3.5 Osallistumisoikeuksien tulevaisuuden näkymiä	56
4 ORTODOKSISEN KIRKON HALLINNONKEHITTÄMISTYÖ	59
4.1 Ortodoksisien kirkkojen hallintomalleja maailmalta	59
4.2 Hallinnon kehittämistyö 2010-luvulla	63
4.3 Hiippakuntakeskeinen malli	65
4.4 Kommentteja hiippakuntakeskeiseen hallintomalliin	68
5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ONGELMAKYSYMYKSIÄ	74

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

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

Anttinen, Jyrki: Kirkko-oikeuden perusteita. 2010. [www.edilex.fi/lakikirjasto/7253] (20.10.2014)

Beljustin, I.S.: Kuvaus venäläisestä maalaispapistosta. Seurakuntapapin selonteko 1800-luvulta. Jyväskylä 2009.

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

Ervasti, Kaijus: Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus* 2007(36); 4: 382–388.

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

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008. (*Heuru ym.*)

Husa, Jaakko – Pohjolainen Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkis-oikeuteen. Helsinki 2009.

Inkinen, Antti: Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan oikeudellisen aseman viimeaikainen kehitys itämaisen ortodoksisen kirkon kanonisen säännösten ja Konstantinopolin patriarkaatin appellatiopraktiikan valossa. Suomen Kirkkohistoriallisen Seuran vuosikirja XXXVII–XXXVIII 1947–1948. Helsinki 1949.

Juntunen Hannu:

– Oikeuden idean teologiset perusteet. Oikeusteologian hahmottelua demokraattisen oikeusjärjestyksen teologisena kritiikkinä. Helsinki 2000

– Kirkko-oikeus oikeusteologisesta näkökulmasta - erityisenä näkökulmana "molempien oikeuksien" (Ius utrumque) suhde. 2010. [www.edilex.fi/lakikirjasto/7252] (15.9.2014)

Karmiris, John N.: The status and ministry of the laity in the orthodox church. Holy Cross Orthodox Press. 1994.

Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsinki 2013.

Knuutila, Jyrki:

– Kirkkolainsäädäntö ja kirkon virka Suomessa kanonisesta oikeudesta vuoden 1993 kirkkolakiin ja -järjestykseen. Edilex 2010. [www.edilex.fi/lakikirjasto/7258] (4.6.2015)

– Kirkkolainsäädäntö – kirkon vai yhteiskunnan asia? Kirkon ja yhteiskunnan väliset suhteet ja Suomessa käytetyt säädökset kanonisesta oikeudesta vuoden 1993 kirkkolaikiin. Edilex 2012. [www.edilex.fi/teema/kirkko-oikeus] (14.7.2014)

Kontkanen, P.: Historiallista taustaa Karjalan ortodoksisen kirkon tämänhetkiseen asemaan. Pieksämäki 1953.

Kärkkäinen, Tapani: Kirkon historia. Ortodoksin käsikirja. Ortodoksisen kirjallisuuden julkaisuneuvosto. Jyväskylä 1999.

Leino, Pekka:

– Kirkkolaki vai laki kirkosta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä. Vammala 2002.

– Kirkon omista lähtökohdista johdettu perusnormityyppinen ylipositiivinen oikeus kritiikkinä kirkon positiivisoikeudelliselle sääntelylle. Edilex 2012. [www.edilex.fi/artikkelit/9071.pdf.fi] (4.8.2014)

Merikoski, V.: Suomen kreikkalaiskatolisen kirkon järjestysmuoto ja oikeudellinen asema. s. 12–27 teoksessa Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1942–1943. Vammala 1943.

Mylly, Juhani: Edustuksellisen kansanvallan läpimurto Suomessa. Eduskunta 2006.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus 1990-luvulla. Hallinnon lainalaisuus ja muuttuva hallinto-oikeus. Lakimies 7/1997 s. 977–998.

Niinistö, Jussi: Heimოსotien historia 1918–1922. Hämeenlinna 2005.

Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen. Ortodoksisen kirjallisuuden julkaisuneuvosto. 1980.

Parrukoski, Timo (toim.): Ortodoksista kirkkokuntaa koskevia säädöksiä ja määräyksiä. Pieksämäki 1989.

Patsavos, Lewis J: Spiritual dimensions of the holy canons. Brookline 2003.

Pohjolainen, Teuvo: Poliittiset perusoikeudet. Teoksessa Perusoikeudet Suomessa, toim. Liisa Nieminen. Helsinki 1999. s. 73–106.

Raunistola-Juutinen, Eeva: Äiti ja nunna. Kirkkojen maailmanneuvoston naisten vuosikymmenen ortodoksiset naiskuvat. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in education, humanities and theology No 35. 2012.

Riikonen, Juha: Kirkko politiikan syleilyssä. Suomen ortodoksisen arkkiepiispakunnan ja Moskovan patriarkaatin välinen kanoninen erimielisyys 1945–1957. Joensuun yliopiston teologisia julkaisuja n:o 18. 2007.

Rodopoulos, Panteleimon: An overview of orthodox canon law. 2007.

Ryynänen, Aimo: Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere 2012.

Sauri, Pekka: Suomen demokratisoiminen. Vammala 2003.

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

Sirkkanen, Hannele – Jousilahti, Julia (toim.): Uusi demokratia. Yhteenveto foorumin tarinasta, viesteistä ja taustasta. Helsinki 2012. [www.scribd.com/doc/85217864/Uusi-Demokratia-foorumin-yhteenveto] (20.7.2015)

Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. painos. Helsinki 1928.

Sutela, Marja: Suora kansanvalta kunnassa. Helsinki 2000.

Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula: Suomen hallintohistoria. Helsinki 1984.

Tuominen, Uuno: Yleinen edustuslaitos. Teoksessa Pentti Renvall (toim.) Suomalaisen kansanvallan kehitys. Helsinki 1956. s. 50 – 66.

Tuori, Kaarlo: Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki 2011. s. 535–547.

Valmo, N. (toim.): Suomen ortodoksinen arkkipiispakunta. Kokoelma voimassaolevia säännöksiä Suomen ortodoksisesta arkkipiispakunnasta. Helsinki 1935.

Valtonen, Krista: Demokratia kansankirkon kulmakivenä. Espoon hiippakunnan seurakuntien luottamushenkilöiden näkemykset kirkollisesta demokratiasta. Yleisen käytännöllisen teologian pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto 2010. [<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/21682/demokrat.pdf?sequence=1>] (18.8.2015)

Vares, Vesa: Demokratian haasteet 1907 – 1919. Teoksessa Vesa Vares – Mikko Uola – Mikko Majander: Kansanvalta koetuksella. Helsinki 2006. s. 10 – 148.

Ylikangas, Heikki: Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. Porvoo 1990.

VIRALLISLÄHTEET

HE 18/1969 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta.

HE 23/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 34/1997 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 121/2003 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 59/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkosta.

PeVL 22/1997 vp: Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 34/1997 vp) laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 20/2003 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 121/2003 vp) laiksi kirkkolain muuttamisesta.

PeVL 28/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 59/2006 vp) laiksi ortodoksisesta kirkosta.

PeVM 3/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta VNS 3/2014 vp.

TuVL 1/2014 vp: Tulevaisuusvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta VNS 3/2014 vp

VNS 3/2014 vp: Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratia-poliittinen selonteko 2014. Valtioneuvoston selvitys.

ORTODOKSISEN KIRKON LÄHTEET

Ortodoksinen kirkolliskokous:

- Kirkolliskokouksen työjärjestys 2006.
- Hallintovaliokunnan mietintö 2014.
- Lakivaliokunnan lausunto 2014.

Ortodoksinen kirkollishallitus:

- Kirkollishallituksen työjärjestykset 1998, 2002 ja 2013.
- Kirkon taloussääntö 2013.
- Hiippakuntakeskeinen hallintomalli 15.4.2015. (*Kirkollishallitus: Esitys 1*)
- Hiippakuntakeskeinen hallintomalli 2.6.2015. (*Kirkollishallitus: Esitys 2*)

Hallinnon kehittämistyöryhmä. Mietintö 1998. (Työryhmämietintö 1998)

Hallinnon kehittämisryhmä. Mietintö 2001. (Työryhmämietintö 2001)

Ortodoksisen kirkon hallinnon kehittämisen jatko työryhmä:

– Mietinnöt 2010 ja 2011. (*Työryhmämietinnöt 2010 ja 2011*)

– Raportit 2012, 2013 ja 2014. (*Työryhmäraportit 2012, 2013, 2014*)

INTERNET-LÄHTEET

Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko. [www.goarch.org/] (23.8.2014)

Amerikan ortodoksinen kirkko. [www.oca.org/] (22.8.2014)

Kreikan ortodoksinen kirkko. [www.ecclesia.gr/English/EnIndex.html] (23.8.2014)

Ortodoksinen kirkko 2012. Kirkollishallituksen päätöksiä. [<http://www.ort.fi/kirkollishallitus/kirkollishallituksen-paeaetoeksiae-2252012>] (16.10.2014)

Ortodoksisen kirkko 2015. Kirkollishallituksen [www.ort.fi/kirkollishallitus] ja seurakuntien sivut [www.ort.fi/seurakunnat].

Ortodoksinen kirkko 2015. Kirkon jäsentilasto. [www.ort.fi/uutiset/kirkon-jaesentilasto-vuodelta-2014-valmistui] (14.1.2015)

Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Seurakuntavaalit neljän vuoden välein. [<http://evl.fi/EVLfi.nsf/Documents/FFFB5B974D2F6079C225767F0031863A?OpenDocument&lang=FI>] (28.4.2015)

Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Seurakuntien jäsenistö 2014. [<http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content3D45B8>] (7.7.2015)

LYHENTEET

asetus 1918	Asetus Suomen kreikkalaiskatolisesta kirkosta ja sen voimaannpanoasetus (185/1918)
asetus 1925	Asetus vuonna 1918 annetun asetuksen ja sen voimaannpanoasetuksen muuttamisesta (47 ja 48/1925)
asetus 1953	Asetus ortodoksisesta kirkkokunnasta (206/1953)

asetus 1970	Asetus Suomen ortodoksisesta kirkkokunnasta (179/1970)
evl. kirkkojärjestys	(Evankelis-luterilaisen kirkon) kirkkojärjestys (1055/1991)
evl. kirkkolaki	(Evankelis-luterilaisen kirkon) kirkkolaki (1054/1993)
HL	Hallintolaki (434/2003)
julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
kirkkolaki	Laki ortodoksisesta kirkosta (985/2006)
kirkkojärjestys	Ortodoksisen kirkon kirkkojärjestys (174/2007)
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
laki 1969	Laki Suomen ortodoksisesta kirkkokunnasta (521/1969)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
tasa-arvolaki	Laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (609/1986)

TAULUKOT

Taulukko 1. Kirkolliskokouksen edustajat vuosien 1925 ja 1953 asetusten sekä vuosien 1987 ja 2006 lakien mukaan.

Taulukko 2. Hiippakuntavaltuustojen koko ja seurakuntalaisten suhde maallikkoedustajien määrään kirkollishallituksen esityksissä 1 ja 2 (2015).

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen yleistä taustaa

1.1.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Suomen ortodoksisen kirkon hallinto on jokseenkin tutkimaton aihe. Historiallisista syistä ortodoksisella kirkolla on kansankirkon asema evankelis-luterilaisen kirkon rinnalla, vaikka kirkon¹ jäsenistö edustaa vain runsasta yhtä prosenttia Suomen väestöstä². Kirkon hallintomallia luotaessa Suomen itsenäistymisen jälkeen seurattiin osittain evankelis-luterilaisen kirkon esimerkkiä, osittain kunnallishallinnon rakennetta. Ensimmäinen ortodoksista kirkkoa koskeva säädös annettiin pian maan itsenäistymisen jälkeen (*asetus Suomen kreikkalaiskato-
lisesta kirkosta ja sen voimaanpanoasetus*, 185/1918).

Jo ensimmäisen asetuksen – ja kaikkien sitä seuranneiden kirkkoa koskevien asetusten ja lakien – 1 §:n mukaan ortodoksista kirkkoa sitovat valtakunnan lakien lisäksi myös ns. kanonit (tarkemmin alaluvussa 1.3). Vaikka kanonit ensisijaisesti määrittelevät ortodoksisen kirkon oppia, ne sisältävät ohjeita ja määräyksiä myös hallinnollisista ja käytännöllisistä kysymyksistä. Kanonit ovat syntyneet jakamattoman kirkon aikana noin vuosina 300–800. Siten niiden soveltaminen nykyisessä yhteiskunnassa edellyttää soveltajilta asiantuntevaa tulkintaa.³

Uuden perustuslain (731/1999) ja hallintolain (434/2003) myötä julkishallinto on kohdannut uusia haasteita. *Mäenpään* mukaan hallinto-oikeuden tämän vuosituhannen haasteet liittyvät kiinteästi muun muassa muutoksiin julkishallinnon toimintatavoissa, julkisen sääntelyn tavoitteissa, alassa ja muodoissa sekä julkisen vallan käytön hallinnollisissa perusteissa.⁴

Julkishallinnon muutokset koskevat väistämättä myös ortodoksista kirkkoa, joka tunnetaan perinteistään kiinni pitävänä ja hitaana muuttumaan. Kiinnostukseni kohteena on se, miten julkishallinnon muutokset ovat näkyneet ja näkyvät Suomen ortodoksisen kirkon hallinnossa

¹ Tässä työssä yksinkertaisuuden vuoksi ”kirkko” tarkoittaa Suomen ortodoksista kirkkoa. Samoin ”kirkkolaiki” ja ”kirkkojärjestys” ilman lisämääreitä tarkoittavat ortodoksisen kirkon voimassa olevia säädöksiä, jos ei asiayhteys selvästi osoita muuta.

² Vuoden 2014 lopussa ortodoksisessa kirkossa oli 61 006 jäsentä. *Ortodoksinen kirkko 2015*, kohta Kirkon jäsentilasto.

³ Esim. *Patsavos* 2003, s. 1–11.

⁴ *Mäenpää* 1997, s. 977, 992–998.

ja minkä tyyppisiä muutoksia mahdollisesti on nähtävissä tulevaisuudessa. Oma kiinnostukseni ortodoksisen kirkon hallinnon kysymyksiin nousee toiminnastani Helsingin seurakunnan luottamustehtävissä 1990-luvulla, kirkolliskokousedustajana vuosina 2009–2011 sekä viimeksi kirkon hallinnon kehittämistyöryhmän sihteerinä vuosina 2010–2014.

Mielenkiintoni kohteena on siten kirkon hallinnossa sisäänrakennettuna oleva jännite valtiollisen oikeuden ja kanonisen oikeuden välillä. Kun yhteiskunnalliset olot muuttuvat, muuttuvat myös yhteiskuntaa sääntelevät lait. Kansalaisten oikeuksia koskeva lainsäädäntö on muuttunut ja muuttuu jatkuvasti (esimerkiksi valitusoikeus virkanimityksissä, julkisuuskytymykset, sukupuolineutraali avioliitto). Onko mahdollista tai todennäköistä, että jossakin vaiheessa kanonisen oikeuden säännökset joutuvat ylipääsemättömään ristiriitaan Suomen lakien kanssa? Koska koko perusoikeuksien ja hyvän hallinnon kenttä on liian laaja opinnäytetyössä käsiteltäväksi, olen tässä työssä keskittynyt vain yhteen perusoikeuteen: kansalaisten osallistumisoikeuksiin – maallikoiden⁵ välillisiin ja välittömiin vaikutusmahdollisuuksiin ortodoksisessa kirkossa.

Tämän työn tutkimuskysymykset saavat siten muodon:

- mitkä olivat maallikoiden osallistumisoikeudet Suomen ortodoksisen kirkon hallinnossa itsenäisen kirkon syntyvaiheessa ja miten nämä oikeudet ovat nykypäivään mennessä muuttuneet?
- missä määrin muutokset heijastavat osallistumisoikeuksien kehitystä suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä?

Käytännössä tarkastelen maallikoiden osallistumisoikeuksien laajuutta kirkon hallinnossa muutamien yksinkertaisten indikaattorien avulla, jotka kaikki perustuvat kirkkoa koskeviin säädöksiin:

- kuinka laaja on kirkon jäsenten äänioikeus kirkolliskokousedustajien ja seurakunnan valtuuston jäsenten vaaleissa (välillinen osallistuminen)?
- missä keskushallinnon elimissä maallikot ovat edustettuina, mikä on maallikoiden osuus näissä elimissä ja miten laajaa toimivaltaa nämä elimet käyttävät?
- vastaavasti mikä on maallikkojen osuus seurakunnan toimielimissä?
- välitöntä osallistumisoikeutta kuvaa maallikoiden aloiteoikeus hallinnon eri tasoilla.

⁵ Maallikolla tarkoitetaan ortodoksisessa kirkossa henkilöä, jota ei ole vihitty papiksi eikä diakoniksi.

1.1.2 Tutkimusmetodi ja lähteet

Tarkastelunäkökulmani on yhdistelmä oikeushistoriallista ja oikeuspoliittista tutkimusta. *Aarnio* mukaan oikeushistoria tarkastelee mennyttä aikaa – sääntöjä, jotka eivät enää ole voimassa tai kehitystä, joka on johtanut voimassa olevien sääntöjen syntyyn. Oikeussääntöjen kronologisen kehityksen seuraamista voidaan nimittää normihistoriaksi.⁶ *Kekkosen* mukaan oikeushistorian tutkimus on oikeudellisen muutoksen analyysiä. Yksinkertaisin oikeushistoriallinen näkökulma rajoittuu pelkästään oikeusnormeihin ja niiden muutoksiin. Tällaista tarkastelua, jossa ei pyritä selvittämään oikeudellisten muutosten syitä, hän nimittää lakihistorialliseksi. Laajemmin oikeushistoriallinen tutkimus tarkastelee muun muassa oikeudellisia instituutioita, joita ovat esimerkiksi oikeudelliset rakenteet ja normikokonaisuudet, tai oikeuskäytäntöjä, kuten riitojen tai rikosten selvittelyä oikeudenkäyttöä harjoittaneissa elimissä. Laajimmillaan oikeushistoriallinen tutkimus paneutuu oikeudellisen ajattelun ja oikeuskulttuurin muuttumiseen.⁷

Kekkosen mukaan ensimmäinen oikeushistoriallisen tutkimuksen funktio on nykyisyyden juurien esiin tuominen. Nykytilanteen ymmärtäminen edellyttää sitä, että tunnemme nykyisen oikeuden historialliset juuret ja nykytilanteeseen johtaneet kehityspolut. Toinen oikeushistoriallisen tutkimuksen tehtävä liittyy tutkimuksen tuloksiin. Mikäli oikeushistoriallisen tutkimuksen kautta saadaan selville oikeudelliseen muutokseen ja oikeuden ja yhteiskunnan suhteisiin liittyviä säännönmukaisuuksia, voidaan niiden avulla eritellä nykytilannetta ja jopa ennakoida tulevaisuuden vaihtoehtoja.⁸

Oikeushistorian tutkimusnäkökulman työhöni tuo se, että tarkastelen osallistumisoikeuksia ja niiden muuttumista viimeksi kuluneen noin sadan vuoden aikana (1918–2015). Pohjana tutkimukselle ovat ne lait ja asetukset, joilla Suomen itsenäistymisen aikaan säädeltiin kansalaisten välillistä ja välitöntä osallistumista valtion ja kuntien hallintoon sekä evankelis-luterilaisen kirkon hallintoon niin koko kirkon tasolla kuin seurakuntahallinnossakin. Tähän taustaan vertaan toisaalta ortodoksista kirkkoa koskeneita säädöksiä kirkon syntyvaiheessa ja toisaalta seuraavan sadan vuoden aikana tapahtuneita muutoksia niin valtiolisessa ja kunnal-

⁶ *Aarnio* 1989, s. 50.

⁷ *Kekkonen* 2013, s. 6–9.

⁸ *Kekkonen* 2013, s. 21–24.

lisessa kuin molempien kirkkojenkin lainsäädännössä. Siten metodini on lähellä yksinkertaisinta oikeushistoriallista tarkastelua: normihistoriallista.

Pyrkimyksenäni on kuitenkin löytää ortodoksisessa kirkossa ja sen sääntelyssä tapahtuneille muutoksille yhteiskunnallista asiayhteyttä. Ortodoksista kirkkoa koskeva lainsäädäntö näyttää noudattaneen monissa suhteissa varsin uskollisesti valtiollisten säädösten linjauksia, kuten julkisoikeudellisen yhteisön sääntelyn kuuluukin tehdä. Esimerkiksi laissa ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta (53/1998, 81 d §) säädettiin, että käsiteltäessä hallintoasiaa kirkkokunnan, seurakunnan ja luostarin viranomaisissa oli noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982) oli säädetty. Nykyiseen lakiin ortodoksisesta kirkosta (985/2006, jatkossa *kirkkolaki*) puolestaan sisällytettiin viittaus hallintolakiin. Perusteellisempiin oikeushistoriallisiin pohdintoihin siitä, mitä yhteiskunnallisia muutoksia valtiollisen lainsäädännön muutokset kuvastavat ja miksi ja miten näitä muutoksia tapahtui, en tässä työssä ryhdy.

Kuten Kekkonen huomauttaa, laki ja käytäntö voivat usein olla eri asioita. Lakien lupaamat etuudet ja oikeusturva eivät automaattisesti takaa sitä, että oikeudet toteutuisivat täysimääräisesti tai edes paremmin kuin aikaisemman vajavaisemman sääntelyn aikana.⁹ Siten maallikoiden osallistumisoikeudet ja vaikutusmahdollisuudet ortodoksisessa kirkossa (tai evankelis-luterilaisessa kirkossa tai kunnanhallinnossa) saattavat todellisuudessa poiketa siitä, mitä laissa on säädetty tai mitä lainsäätäjät on tarkoittanut. Tässä työssä kuitenkin keskityn ainoastaan laeissa ja asetuksissa säädettyihin oikeuksiin.

Oikeuspolitiikkaan tutkimus liittyy sikäli, että työni loppuosassa tarkastelen ja arvioin vireillä olevia ortodoksisen kirkon hallinnon kehittämissuunnitelmia ja niiden vaikutuksia maallikoiden osallistumismahdollisuuksiin. *Ervastin* mukaan oikeuspoliittinen tutkimus voidaan määritellä tutkimukseksi, jolla on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun ja käytäntöihin.¹⁰ Pyrkimyksenäni on osallistua vireillä olevia kirkon hallinnon kehittämissuunnitelmia koskevaan keskusteluun tuomalla taustatietoa ja osoittamalla yhteyksiä yhteiskunnalliseen kehitykseen. Lopuksi pohdin myös kirkon hallinnon tulevan kehityksen suuntia ryhtymättä kuitenkaan laatimaan varsinaisia *de lege ferenda* -suosituksia.

⁹ Kekkonen 2013, s. 166.

¹⁰ *Ervasti* 2007, s. 382.

Tutkimuksen perusaineistona ovat Suomen ortodoksista kirkkoa sen olemassaolon aikana (1918–) koskeneet ja koskevat lait ja asetukset sekä niiden saatavilla oleva valmisteluaineisto. Sen lisäksi tutkimusaineistoon kuuluu meneillään olevan kirkon hallinnonuudistuksen aineisto – raportteja, mietintöjä ja kirkolliskokousasiakirjoja. Vastaavasti valtion ja kuntien sekä evankelis-luterilaisen kirkon osalta aineistona ovat osallistumisoikeuksia säännelleet lait ja asetukset. Evankelis-luterilaisen kirkon hallinto on tutkimuksessa mukana muun muassa sen takia, että paikallishallinnolla ja evankelis-luterilaisen kirkon hallinnolla on aikaisempina vuosisatoina ollut tiivis yhteys. Ortodoksista kirkko koskeva lainsäädäntö on myös lukuisissa kohdin seurannut jopa sanatarkasti evankelis-luterilaisen kirkon säännöksiä.

Ortodoksista kirkkoa koskevaa oikeuskirjallisuutta on julkaistu hyvin niukasti: Suomen itsenäisyyden aikana on aiheesta ilmestynyt vain muutama teos. Mielenkiintoista on lisäksi se, että näistäkin useimmat koskevat Suomen ortodoksisen kirkon asemaa *kanonisessa oikeudessa*, toisin sanoen ne pohtivat sitä, pitäisikö Suomen kirkon kuulua Moskovan vai Konstantinopolin patriarkaatin alaisuuteen ja millä perusteilla.¹¹ Tätä keskustelua on seurannut muun muassa *Riikonen* väitöskirjassaan¹².

Kirkon asemaa Suomen valtion säädösympäristössä käsitteleviä julkaisuja olen löytänyt ainoastaan K. R. Brotheruksen teoksen vuodelta 1923¹³ sekä V. Merikosken artikkelin vuodelta 1943¹⁴. Vaikuttaa siltä, että ortodoksiseen kirkon käytäntöihin ei myöskään ole kuulunut kansalaiskeskustelu kirkon hallinnosta. Esimerkiksi alaluvuissa 3.4 ja 4.2 kuvailtuun 1990-luvulla käynnistyneeseen hallinnonuudistustyöhön liittyvä keskustelu on käyty lähes yksinomaan kirkon keskushallinnon elimissä.

1.2 Ortodoksisen kirkon lainsäädännöllinen asema

Kirkon hallintoa säänneltiin pelkästään asetuksin aina vuoteen 1969 asti, jolloin säädettiin laki Suomen ortodoksisesta kirkkokunnasta (521/1969, jatkossa *laki 1969*) ja asetus Suomen

¹¹ Esim. *Inkinen* 1949, *Kontkanen* 1953.

¹² *Riikonen* 2007.

¹³ *Brotherus* 1923.

¹⁴ *Merikoski* 1943.

ortodoksisesta kirkkokunnasta (179/1970, jatkossa *asetus 1970*)¹⁵. Vuoden 2006 lainuudistuksen yhteydessä ortodoksinen kirkko sai valtuutuksen kirkkojärjestyksen antamiseen. Kirkkojärjestykseen sisällytettiin kirkon opin, toiminnan ja hallinnon yksityiskohtaista sääntelyä. Nykyisin kirkkoa sääntelevät kirkkolaki sekä kirkolliskokouksen päätökseen perustuva ortodoksisen kirkon kirkkojärjestys (174/2007, jatkossa *kirkkojärjestys*).

Kirkon asema julkisyhteisönä suomalaisessa yhteiskunnassa asettaa kirkolle omat lainsäädännölliset puitteensa. Kirkon hallintoa sitovat paitsi perustuslaki (731/1999, jatkossa *PL*) perusoikeussäännöksineen, hallintolaki (434/2003, jatkossa *HL*) hyvän hallinnon vaatimuksiineen ja hallintolainkäyttölaki (586/1996), myös suuri joukko kaikkia julkisyhteisöjä koskevia lakeja.¹⁶ Evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko ja kunnat muodostavat julkisyhteisöjen joukossa oman ryhmänsä: ne rinnastettiin toisiinsa itsehallintoyhdyskuntina jo *K. J. Ståhlbergin* hallinto-oikeuden oppikirjassa¹⁷, eikä myöhempi hallinto-oikeudellinen tutkimus näytä asettaneen tätä rinnastusta kyseenalaiseksi. Tosin asiaa on oikeustieteessä käsitelty hyvin vähän.

Evankelis-luterilaista ja ortodoksista kirkkoa sääntelevät lait muodostavat mielenkiintoisen ja haasteellisen oikeusteoreettisen kysymyksen. Kummankin kirkkolain ensimmäinen pykälä sisältää kirkon oppia määrittelevän lausekkeen:

Evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolain (1054/93) 1 §:n mukaan ”Suomen evankelis-luterilainen kirkko tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa. Kirkon tunnustus il-

¹⁵ Aikaisemmat ortodoksisen kirkon hallintoa koskevat säädökset olivat: vuoden 1918 asetus Suomen kreikkalaiskatolisesta kirkosta ja sen voimaannpanoasetus (185/1918); asetus Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan yleisestä rahastosta (80/1920, muutettu 124/1926); asetus Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan virkakielestä (80/1923); asetukset vuonna 1918 annetun asetuksen ja sen voimaannpanoasetuksen muuttamisesta (47 ja 48/1925), kirkolliskokouksen vaalisäännöstä (49/1925) sekä muukalaisenemmistöisten seurakuntien hoidosta (50/1925); asetus kreikkalaiskatolisten seurakuntain papiston palkkauksesta (191/1929, muutettu 413/1935); asetus kreikkalaiskatolisten seurakuntain papiston virkataloista (192/1929); laki eräiden yhtymäin verovelvollisuudesta kreikkalaiskatolisille seurakunnille (191/1935); laki Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan seurakunnille suoritettavasta verohyvityksestä (192/1935); asetus Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan seurakunnallisesta jaoituksesta (748/1949); laki (26/1950) ja asetus (214/1950) Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan jälleenrakentamisesta; asetus Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan hiippakunnista (587/1951); asetus ortodoksisesta kirkkokunnasta (206/1953); asetus Suomen ortodoksisen kirkkokunnan vaalisäännöstä (539/1954); asetus Suomen ortodoksisen kirkkokunnan virkakielestä (83/1956).

¹⁶ Mm. tuloverolaki (1535/1992), arkistolaki (831/1994), metsälaki (1093/1996), työsopimuslaki (55/2001), vuosilomalaki (162/2005), henkilötietolaki (523/1999), laki julkisista hankinnoista (348/2007), laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterin varmennepalvelusta (661/2009) sekä laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011).

¹⁷ *Ståhlberg* 1928, s. 3, 85.

maistaan lähemmin kirkkojärjestyksessä.” Evankelis-luterilaisen kirkon kirkkojärjestyksen (1055/91) 1 §:n mukaan ”Suomen evankelis-luterilainen kirkko tunnustaa sitä kristillistä uskoa, joka perustuu Jumalan pyhään sanaan, Vanhan ja Uuden testamentin profeettallisiin ja apostolisiin kirjoihin, ja joka on ilmaistu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä muuttamattomassa Augsburgin tunnustuksessa ja muissa luterilaisen kirkon Yksimielisyyden kirjaan otetuissa tunnustuskirjoissa. Kirkko pitää korkeimpana ohjeenaan sitä tunnustuskirjojen periaatetta, että kaikkea oppia kirkossa on tutkittava ja arvioitava Jumalan pyhän sanan mukaan.”

Ortodoksisesta kirkosta säädetyn lain 1 §:n mukaan ”Suomen ortodoksinen kirkko perustuu Raamatun, perimätiedon, ortodoksisen kirkon dogmien, kanonien ja muiden kirkollisten sääntöjen varaan.”

Kirkko-oikeuden peruskysymyksiä, jota on erityisesti pohdittu evankelis-luterilaisen kirkon tutkimuksessa, on rajanveto positiivisen ja ylipositiivisen oikeuden välillä.¹⁸ Se, että Augsburgin tunnustus ja ortodoksisen kirkon kanonit on sisällytetty maan eduskunnan säätämiin lakeihin, tekee näistä sinänsä ylipositiivisista dogmaattisista teksteistä positiivista oikeutta. Vaikka tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista syventyä kirkko-oikeuden teoreettisiin ongelmiin, kysymys tasapainoilusta kirkkolakien sisältämien dogmaattisten aineiden ja muiden julkisyhteisöjä sitovien lakien (esim. perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden) välillä on syytä pitää mielessä.

Kirkkolain 3. luvussa säädetään Suomen ortodoksisen kirkon keskushallinnosta. Keskushallintoon kuuluvat *kirkolliskokous, piispainkokous ja kirkollishallitus*. Piispainkokous toimii kirkon ylimpänä päättävänä elimenä opillisissa ja kanonisissa kysymyksissä. Muissa kysymyksissä ylin päättävä elin on kirkolliskokous. Kirkkolain 26 §:n mukaan piispainkokouksella on kuitenkin oikeus palauttaa kirkolliskokouksen ja kirkollishallituksen tekemät päätökset uuteen käsittelyyn, mikäli päätösten katsotaan olevan kirkon dogmien tai kanonien vastaisia. Kirkolliskokous kokoontuu vuosittain ja sen jäseniksi valitaan erikseen papiston, kanttorien ja maallikoiden edustajia. Piispat ovat itseoikeutettuna jäseninä kirkolliskokouksessa. Valmistelevana ja toimeenpanevana elimenä toimii kirkollishallitus.

¹⁸ *Ylipositiivisella* tarkoitetaan uudessa suomalaisessa kirkko-oikeudellisessa tutkimuksessa kirkon ja sen arvojen luonnonoikeudellista, jumalallista perustaa. Ks. esim. Anttinen 2010, Juntunen 2000 ja 2010, Leino 2002 ja 2012.

Kirkollishallituksella tarkoitetaan käytännössä kahta asiaa: piispoista ja luottamushenkilöistä koostuvaa *kirkollishallituksen kollegiota* (nykyisen lain mukaan kirkon kolme piispaa sekä neljä asiantuntijajäsentä, joista yksi on pappi ja yksi suorittanut tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon) sekä *kirkollishallituksen kansliaa*, joka koostuu talous-, laki- ja hallintoasioiden asiantuntijoista ja tukipalveluhenkilöstöstä. Marraskuun 2012 kirkolliskokous muutti kirkollishallituksen kanslian organisaatiota, ja kansliasta muodostettiin "kirkon palvelukeskus". Palvelukeskuksen tehtävänä on antaa seurakunnille asiantuntijatukea talous- ja henkilöstöhallinnollisissa ja juridisissa kysymyksissä sekä koordinoida kirkon opetus-, tiedotus- ja diakoniatehtäviä.¹⁹ Palvelukeskuksen aiheuttamat muutokset kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen ovat vireillä.

Kirkkojärjestyksen 11–12 §:n mukaan kirkko jakautuu Karjalan, Helsingin ja Oulun *hiippakuntiin* ja nämä puolestaan varsin itsenäisiin *seurakuntiin*. Seurakuntia on nykyisin 23. Hiippakuntaa johtaa piispa apunaan hiippakuntakanslia. Seurakunnan ylin päättävä elin on vaaleilla valittava seurakunnan valtuusto (kirkkolaki 56 §). Valtuusto valitsee toimeenpanevat elimet – seurakunnan neuvoston ja lautakunnat. Kirkkolain 62 §:n mukaan kirkkoherra valitaan vaaleilla piispan tekemän ehdollepanon jälkeen; lain 63 §:n mukaan muut papit sekä muut työntekijät valitsee valtuusto.

1.3 Ortodoksisen kirkon kanoninen asema

1.3.1 Kanonit

Ortodoksisesta kirkosta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen muotoilun mukaan ortodoksisen kirkon kanoneilla tarkoitetaan ”kirkollisen lain järjestykseen, etiikkaan ja tapoihin liittyviä sääntöjä, jotka ovat muotoutuneet lähinnä yleisten ja paikallisten kirkolliskokousten päätöksinä. Ortodoksisen kirkon kanonit käsittävät pyhien apostolien säännöt, seitsemän ekumeenisen kirkolliskokouksen kanonit ja kymmenen paikallisen kirkolliskokouksen säädökset, kolmentoista pyhän isän säädökset sekä lisäsäännöksiä eräät muut kanoniset teokset.”²⁰

¹⁹ *Kirkollishallitus* 2012, kohta Kirkollishallituksen päätöksiä..

²⁰ *HE 59/2006 vp*, s. 6.

Kanonit ovat muotoutuneet noin vuosina 300–800²¹. Kirkon kanoninen perinne sitoo ortodoksista kirkkoa erityisesti opillisissa kysymyksissä, mutta kanonit sisältävät ohjeita ja määräyksiä myös hallinnollisista ja käytännöllisistä kysymyksistä. Kanoneja ei kuitenkaan ole pidettävä lakiteksteinä sanan tavanomaisessa merkityksessä. Osa kanoneista on muotoiltu kristillisen opin täsmentämiseksi ekumeenisissa kirkolliskokouksissa. Pääosa niistä on kuitenkin laadittu hengellisiksi ja sielunhoidolliseksi ohjeiksi sekä vastauksiksi paikallisissa hiippakunnissa esiintyneisiin ongelmiin. Nykypäivänäkin kanonien opillista sisältöä tulkitsevat piispat. Ortodoksisen kirkon hallinnon vaikeimmat ongelmat maailmanlaajuisesti koskevat sitä, miten hallinnollisia ja käytännöllisiä kysymyksiä koskevia kanoneja tulisi nykypäivänä tulkita ja kenellä on oikeus niiden tulkintaan, kun piispojen tulkinnat kirkkojen välillä ja kirkkojen sisälläkin saattavat poiketa toisistaan.²²

Toisin kuin maallisten lakien tulkinnassa, kanonien tulkinnassa tunnetaan niin sanottu ”ekonomiaperiaate”. Tämä tarkoittaa sitä, että tulkinnassa on kiinnitettävä enemmän huomiota säännöksen henkeen kuin sen kirjaimen. Lisäksi on otettava huomioon se henkilö, johon säännöstä ollaan soveltamassa, sekä olosuhteet, joissa hän on toiminut. Ekonomiaperiaatteen soveltaminen kuitenkin tarkoittaa tarkoin harkittua poikkeusta yleiseen sääntöön eikä säännön mielivaltaista vesittämistä.²³ Ekonomiaperiaatteen mukaisesti on Suomen kirkossa esimerkiksi palautettu pappuus (yleensä useiden vuosien tai jopa vuosikymmenten jälkeen) henkilöille, jotka ovat sen menettäneet avioeronsa ja sitä seuranneen uuden avioliiton takia²⁴.

Ekonomiaperiaatteeseen perustunee myös se, että joitakin kanonien sääntöjä systemaattisesti jätetään huomiotta. Todennäköisesti kukaan (ainakaan Suomen kirkossa) ei vakavissaan esitä, että esimerkiksi seuraavia kanoneja pitäisi nykymaailmassa soveltaa kirjaimellisesti:

- ”Kaikki ne uskovaiset, jotka tulevat kirkkoon ja kuuntelevat kirjoituksia mutta poistuvat eivätkä jää odottamaan rukousta ja pyhää ehtoollista, tulee pidättää kirkollisesta yhteydestä, koska he synnyttävät epäjärjestyä kirkossa”²⁵,

²¹ On huomattava, että ortodoksisessa kirkossa kanoneilla tarkoitetaan eri asiaa kuin katolisessa kirkossa. Katolisen kirkon kanonit sisältävät ekumeenisten kirkolliskokousten päätösten lisäksi paavien kirjeitä eli dekretaaleja. Dekretaalien kokoelmia on toistuvasti päivitetty ja järjestetty. Toisin kuin ortodoksisen kirkon kanonit, katolinen kanoninen oikeus täydentyy jatkuvasti. Esim. *Knuutila* 2010, s. 3–7.

²² Esim. *Patsavos* 2003, s. 1–11, 21–26.

²³ *Patsavos* 2003, s. 12–13; Rodopoulos 2007, s. 103–107.

²⁴ Kanonisen perinteen mukaan pappi menettää pappuutensa avioeron ja sitä seuraavan uuden avioliiton takia. Tämä sääntö on tiedossa jokaisella teologian opiskelijalla.

²⁵ Pyhien apostolien 9. sääntö, *Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen* 1980, s. 56.

- ”Jos joku klerikoista [papiston jäsenistä] tavataan kapakasta syömästä, pidätettäköön hänet palveluksesta, ei kuitenkaan siinä tapauksessa, että hän matkalla ollessaan tarpeen vaatiessa poikkeaa majataloon”²⁶, tai
- Älköön olko kellään pappissäätyyn kuuluvista tai munkilla lupaa saapua ajokilpailuihin tai sietää näyttämöilveitä (...)”²⁷.

Kirkon *kanonisella asemalla* viitataan ortodoksisen kirkon maailmanlaajuiseen rakenteeseen. Vuosina 691–692 Konstantinopolissa pidetyssä kirkolliskokouksessa vahvistettiin kirkon ns. vanhoiksi patriarkaateiksi Rooman, Konstantinopolin, Aleksandrian, Antiokian ja Jerusalemin patriarkaattit. Näistä Rooman patriarkaatti erkaantui ortodoksisesta maailmasta vuonna 1054 ja siitä muodostui roomalaiskatolinen kirkko. Uusia patriarkatteja ovat Moskovan patriarkaatti (1500-luvun lopulta) sekä 1800-luvulla muodostuneet Serbian, Romanian, Bulgarian ja Georgian patriarkaattit.²⁸ Kun vuoden 787 jälkeen ei ole järjestetty yleisortodoksista kirkolliskokousta, joka olisi voinut päättää kirkkojen asemasta, muiden maiden kirkot ovat joko itsenäisiä eli *autokefaalisia* tai kuuluvat itsehallinnollisina eli *autonomisina* kirkkoina jonkun patriarkaatin alaisuuteen. Autokefaaliset kirkot ovat sisäisissä asioissaan itsenäisiä. Autonomisten kirkkojen ylin hengellinen johtaja on jonkun toisen ortodoksisen kirkon johtaja, yleensä patriarkka. Ylin hengellinen johtaja vahvistaa mm. arkkipiispan valinnat ja käyttää ylintä tuomiovaltaa alaisiinsa piispoihin kohdistuvissa riita- tai kurinpitoasioissa.²⁹

Suomen ortodoksinen kirkko on kuulunut autonomisena kirkkona Konstantinopolin ekumeenisen patriarkaatin alaisuuteen vuodesta 1923. Sitä ennen Suomen ortodoksinen hiippakunta kuului Moskovan patriarkaattiin. Suomen ortodoksien pienestä määrästä huolimatta ortodoksisen kirkon kanoninen asema on ainakin kahdessa eri vaiheessa ollut huomattava poliittinen kiistakysymys itsenäisessä Suomessa. Alaluvussa 1.4 selvitän pääpiirteittäin kirkon ja valtion suhteita maan itsenäistymisen aikaan taustaksi kirkon nykyiselle lainsäädännölliselle asemalle. Toista vaihetta – ns. kanonisen kriisin aikaa toisen maailmansodan jälkeen – on *Riikonen* tarkastellut perusteellisesti väitöskirjassaan³⁰.

²⁶ Pyhiin apostolien 54. sääntö, *Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen* 1980, s. 103.

²⁷ Trullon kirkolliskokouksen 24. sääntö, *Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen* 1980, s. 368.

²⁸ *Kärkkäinen* 1999, s. 23, 78–81, 103.

²⁹ *Kärkkäinen* 1999, s. 157–161.

³⁰ *Riikonen* 2007.

Ortodoksisen kirkon toiminnan kannalta erittäin merkittävää on se, että kirkon kanonisen perinteen on opillisissa ja kirkon virkaan liittyvissä ristiriitakysymyksissä katsottu jopa ylittävän tai ohittavan Suomen maallisen lainsäädännön. Esimerkiksi vuoden 2006 lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta otti kantaa lakiehdotuksen 111 §:ään. Sen mukaan piispainkokouksen päätöksellä voidaan määrätä pappi tai diakoni toimituskieltoon yli kuudeksi kuukaudeksi tai jopa menettämään pappetensa *ilman muutoksenhakuoikeutta*, mikäli hän toimii laissa säädettyjen velvollisuuksiensa vastaisesti. Enintään kuuden kuukauden toimituskiellon papille tai diakonille voi määrätä piispa yksin. Pappouden menettämistä edeltää lakiehdotuksen perustelujen mukaan piispan nuhtelu ja määräaikainen toimituskielto. Pappi tai diakoni voidaan kuitenkin ehdotuksen 111 §:n 2 momentin nojalla määrätä suoraan piispainkokouksen päätöksellä menettämään pappetensa, jos hänen velvollisuuksiensa vastainen toimintansa tai käyttäytymisensä osoittaa hänet kanonisesti sopimattomaksi papputeen. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys on kirkon kanoneihin kytkeytyvästä piispan kirkon työntekijöihin kohdistuvasta kirkkojärjestyksen mukaisesta valvonnasta. Piispainkokouksen ja piispan päätökset perustuvat kirkon tunnustukseen ja oppeihin kuuluen siten kirkon sisäisen autonomian piiriin.³¹

1.3.2 Kanonit ja kirkon hallinto

Ortodoksisen kirkon kanoneja tutkineen, perinteistä kanonien tulkintaa edustavan professori Panteleimon Rodopoulosin mukaan kirkon jäsenistö muodostui alun perin papistosta ja maallikoista. Ajan mittaan kolmanneksi ryhmäksi muodostuivat näistä molemmista erottuvat luostariasukkaat. Papiston erottaa maallikoista pappisvihkimys. Papistolla on oikeus ja velvollisuus ohjata maallikoita hengellisesti ja maallikoilla on oikeus tulla hengellisesti ohjatuiksi ja velvollisuus ottaa annettu ohjaus kuuliaisesti vastaan. Papistolla on vihkimyksensä kautta hengellinen auktoriteetti kolmeen eri tehtävään: sakramentaaliseen tehtävään, opetustehtävään ja hallinnolliseen tehtävään³².

Näistä tehtävistä sakramentaalinen tehtävä rajoittuu todella vain papiston tehtäväksi. Tehtävään sisältyy jumalanpalvelusten, sakramenttien ja muiden pyhien toimitusten toimittaminen. Toimituksessa voivat avustaa tehtävään vihityt diakonit. Opetustehtävä on ensisijaisesti piispan ja hänen valtuutuksellaan papiston tehtävä. Kanonit huomauttavat, että maallikon ei sovi

³¹ *PeVL 28/2006 vp*, s. 1–2; *PeVL 22/1997 vp*, s. 1–2.

³² *Rodopoulos 2007*, s. 115, 159–182.

opettaa julkisesti tai riidellä piispan kanssa. Käytännössä tämä lienee tarkoittanut sitä, että maallikko ei saa opettaa toisin kuin piispa, kun kuitenkin maallikot jo varsin varhain avustivat esim. kasteoppilaiden opetuksessa.³³ Naisilla lienee myös jo varhain ollut merkittävä rooli lasten uskonnollisessa kasvatuksessa ja uskonnollisen tapakulttuurin (esimerkiksi ruokapaas-
toon liittyvät määräykset) siirtämisessä seuraavalle sukupolvelle, vaikka asiasta ei kanoneista löydy ohjetta ja vaikka kanonit muuten kieltävät naisten toimimisen opettajana³⁴.

Hallintotehtävä kuuluu Rodopoulosin mukaan papistolle, mutta maallikotkin voivat osallistua ja avustaa papistoa kanonien sallimissa puitteissa. Rodopoulos jaottelee papiston hallintotehtävän neljään osaan: 1) kirkon lainsäädäntö; 2) henkilöstöhallinto; 3) kirkollinen oikeus; ja 4) kirkon omaisuutta koskevat säännökset.³⁵

Kirkon lainsäädäntövallan taustana on Kristuksen apostoleilleen antama valtuutus, joka on siirtynyt heidän seuraajilleen piispoille. Piispat käyttävät tätä valtuutusta piispainkokouksessa. Henkilöstöhallintoon liittyvät säännökset ovat kanoneissa niukkoja. Papistoon ja munkkisäätyyn kuuluvien henkilöiden sekä kirkollisten organisaatioiden yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat kanonien mukaan piispainkokouksille. Hiippakunnissa vastaavasti ohjaus ja valvonta kuuluvat piispalle. Kirkollisella oikeudella tarkoitetaan papistoon kohdistuvia kurinpito-
toimia, jotka nekin pääsääntöisesti kuuluvat piispalle tai piispainkokoukselle.

Kirkon omaisuutta koskevissa säännöksissä lähtökohtana on se, että apostolisista ajoista lähtien kirkolla oli omaisuutta ja että kirkko tarvitsi tätä omaisuutta jumalanpalveluselämän ja papiston ylläpitoon. Ylijäämä käytettiin laupeudentyöhön. Asiasta säädetään jo Pyhien apostolien säännöissä, joiden 41. sääntö toteaa³⁶:

Käskemme, että piispan tulee olla kirkon omaisuuden haltijana. Sillä jos hänelle on uskottava ihmisten kalliit sielut, niin tulisi sitä suuremmalla (syyllä) jättää hänelle huolenpito rahavaroista, jotta kaikki hoidettaisiin hänen valtansa mukaisesti sekä Jumalan pelolla ja kaikella tunnon-tarkkuudella annettaisiin presbyterian ja diakonian kautta puutteenalaisille ja jotta hän itsekin ottaisi itselleen – jos tarvitsee välttämättömiin menoihinsa sekä vieraina hoidettavien veljien tarpeisiin, niin ettei heiltä mitään puuttuisi. Sillä onhan Jumalan lakikin säätänyt, että ne, jotka

³³ Rodopoulos 2007, s. 159–160; Karmiris 1994, s. 12–19.

³⁴ Raunistola-Juutinen 2012, s. 127–134.

³⁵ Rodopoulos 2007, s. 163–183.

³⁶ Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen 1980, s. 90.

ovat asetetut uhrialttarin palvelukseen, saavat elatuksensakin alttarilta samoin kuin ei sotamieskään kannan omin kustannuksia aseita vihollista vastaan.

Alun perin omaisuutta hallitsi piispa, mutta omaisuuden lisääntyessä hän tarvitsi avukseen omaisuuden hoitoon ja hallintoon pappeja ja diakoneja. Neljännessä ekumeenisessa kirkolliskokouksessa säädettiin, että piispalla tuli olla kirkollinen taloudenhoitaja, joka valittiin hänen alaisestaan papistosta³⁷. Säännön selityksen mukaan jo 5. vuosisadalla oli kaikkialla vakiintunut tapa, että kullakin kirkolla oli oma taloudenhoitajansa. Taloudenhoitajan tehtävänä oli huolehtia kirkon omaisuudesta piispan ohjeiden mukaan. Perustelu taloudenhoitajan tarpeellisuudesta on varsin nykyaikainen: *"...niin ettei kirkon talous jää vaille todistajaa, ja tämän johdosta sen omaisuutta hajoteta sekä pappeuteen kohdisteta moitetta"*. Kanonit eivät mainitse maallikoiden osallistumista kirkon omaisuuden hallintoon tai omaisuuden käyttöön, mutta tämä oli kuitenkin käytäntönä jo apostolisella ajalla³⁸.

Edellä selostettu Rodopoulostin edustama kanonien tulkinta on laajalti hyväksytty ortodoksisessa maailmassa. Viime vuosikymmeninä on kuitenkin esiintynyt myös toisenlaisia tulkintoja. Esimerkiksi John H. Karmirisin, Ateenan yliopiston nyt jo edesmenneen teologian professorin, ydinajatus oli, että ortodoksinen kirkko maailmanlaajuisesti on etäännytynyt alkukirkon kolmen ensimmäisen vuosisadan opetuksesta. Tähän on ollut syynä klerikalismi, papiston aseman yksipuolinen korostaminen. Sen takia on välttämätöntä palauttaa eloon alkuperäinen kirkollinen järjestys, missä papisto ja maallikot muodostivat elimellisen kokonaisuuden. Alkuperäinen järjestys on määritelty Uudessa testamentissa ja apostolisen tradition periaatteissa. Klerikalismin alku on Karmirisin mukaan löydettävissä Konstantinus Suuren perustamasta valtionkirkosta.³⁹

Karmirisin mukaan apostolisen tradition mukaan papistolla ja maallikoilla oli yhtä vastuullinen ja aktiivinen asema kirkossa eikä kumpikaan tehnyt mitään merkittävää ilman toisen osapuolen myötävaikutusta. Papiston aseman ja roolin korostaminen johti maallikoiden aliarvostukseen ja väheksyntään ja teki heistä papiston ”huolenpidon” tai ”palvelun” kohteita (*ministered to*). Sen myötä maallikoiden oma aktiivinen ja vastuullinen palvelutehtävä ja heidän oikeutensa joutuivat unohduksiin. Niin papisto kuin maallikot tulisi saada uudelleen ymmärtä-

³⁷ *Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen* 1980, s. 283.

³⁸ *Rodopoulos* 2007, s. 123.

³⁹ *Karmiris* 1994, s. 3–5.

mään se vastuullinen ja aktiivinen rooli, joka maallikoille kuuluu kaikilla kirkon toiminnan aloilla.⁴⁰

Karmiris korostaa sitä, että maallikoilla on apostoliselta ajalta periytyvä oikeus täyteen osallisuuteen myös hallinnollisella ja sosiaalisella alalla. Tämä oikeus on useimmissa ortodoksisissa kirkkoissa unohtunut, ja siihen tulisi palata. Maallikoilla tulisi siten olla oikeus esimerkiksi osallistua piispojensa ja edustajiensa valintaan, kirkollisen lainsäädännön valmisteluun sekä ainakin edustajiensa välityksellä päätöksentekoon kirkon omaisuuden käytöstä. Suurena ongelmana on maailmanlaajuisesti kirkkoissa ollut kysymys maallikoiden oikeudesta osallistua kirkon omaisuuden hallintaan. Karmirisin mukaan piispojen kieltäytyminen maallikkoasian tuntijoiden avusta omaisuuden hallinnassa on monesti johtanut lähes katastrofaalisiin seurauksiin niin idän kuin lännenkin kirkkoissa.⁴¹

1.4 Historialliseksi taustaksi

Tässä alaluvussa seurataan Suomen valtion ja Suomen ortodoksisen kirkon suhteita maan itsenäistymisen aikaan. Historiallinen tausta selittää osaltaan sitä, miksi ja missä oloissa pieni ortodoksinen vähemmistökirKKo on saanut nykyisen lainsäädännöllisen asemansa: maan yhtenäisyyden nimissä oli vahva poliittinen tarve ja tahto rinnastaa ortodoksinen kirKKo evankelis-luterilaiseen enemmistökirKKoon, mutta kirKKolaista päättämistä ei kuitenkaan annettu (uskallettu antaa?) ortodoksisen kirkon yksinoikeudeksi.

Suomen ortodoksit kuuluivat 1800-luvulla Venäjän ortodoksisen kirkon Pietarin hiippakuntaan. Venäjän kirkon ylin päättävä elin, pyhä synodi, päätti Suomen hiippakunnan perustamisesta vuonna 1892. Hiippakunta sai arkkipiispan ja hiippakuntahallinnoksi Viipurissa sijaitsevan hengellisen konsistorin. Pari vuosikymmentä myöhemmin hiippakunta sai myös apulaispiispan, jonka sijoituspaikaksi tuli Sortavala. Suomen apulaispiispana vuodesta 1917 lähtien ja arkkipiispana vuosina 1918–1923 oli venäläinen piispa Serafim.⁴²

⁴⁰ *Karmiris* 1994, s. 6–11.

⁴¹ *Karmiris* 1994, s. 25–30.

⁴² *Kärkkäinen* 1999, s. 189.

Kahta vuosikymmentä vuosisadan taitteen kahta puolta leimasivat ortodoksisessa kirkossa samat ongelmat kuin koko Suomen hallinnossa ja politiikassa: vahvasti venäläismieliset kenraalikuvernöörit, erityisesti N.I. Bobrikov ja F.A. Seyn, pyrkivät lisäämään venäläistä vaikutusta ja vähentämään Suomen senaatin ja hallintoelinten merkitystä. Venäjän kirkon alaista Suomen ortodoksista hiippakuntaa käytettiin yhtenä välikappaleena venäläistämistyössä. Eri-tyisesti kamppailtiin karjalaispitäjien lapsista. Suomalaiskansalliset piirit toimivat muun muassa Sortavalan seminaarin kautta kouluttaen karjalaisia nuoria opettajiksi suomenkielisiin kansakouluihin. Venäläismieliset ryhmät perustivat Karjalan Veljeskunnan, joka emäkirkon tuella perusti kyliin venäjänkielisiä kouluja. Näiden opettajat olivat venäläisiä (monet heistä pappeja), opetuksen pääpaino oli ortodoksisessa uskonnossa ja kirkkolaulussa, ja opettajille annettiin varoja jakaa lapsille ruokaa, vaatteita ja kenkiä koulunkäyntiä varten.⁴³

Venäjän keisarikunnan sisäisillä melskeillä ja uudistuspyrkimyksillä oli vaikutuksensa myös Venäjän ortodoksisen kirkkoon. Vuonna 1917 maaliskuun vallankumouksen jälkeen väliaikainen hallitus muutti kirkon johtoa mieleisekseen, ja aloitettiin yleisvenäläisen kirkolliskokouksen valmistelu tarkoituksena uudistaa kirkon hallintorakenteita. Kirkolliskokous aloitti istuntonsa elokuussa 1917 ja ehti tehdä päätökset muun muassa patriarkan valitsemisesta, uuteen ajanlaskuun siirtymisestä sekä säännöllisin väliajoin kokoontuvasta kirkolliskokouksesta, jossa olisivat edustettuina myös alempi papisto ja maallikot. Kirkolliskokous joutui työskentelemään läpi lokakuun vallankumouksen ja kohtasi uuden, uskonnonvastaisen neuvostohallituksen.⁴⁴

Venäjän kirkon tilanteen vaikeutuessa Suomen kansallismieliset piirit pyrkivät saamaan Suomen kirkolle aikaisempaa suurempaa itsenäisyyttä entisestä emäkirkosta. *Autokefaalisen* eli itsenäisen kirkon asema olisi edellyttänyt kolmen piispan kirkkokuntaa. Tällöin ryhdyttiin valmistelemaan Suomen, Itä-Karjalan ja Viron kirkkojen liittymistä yhteiseksi autokefaaliseksi kirkoksi. Arkkipiispa pyrki estämään hankkeet Suomen kirkon irrottamiseksi Moskovan alaisuudesta, mutta vuonna 1920 patriarkka Tihon myönsi Suomen kirkolle itsehallinnollisen eli *autonomisen* aseman Venäjän kirkon alaisuudessa. Pian tämän jälkeen patriarkka vangittiin ja yhteydenpito emäkirkkoon kävi käytännössä mahdottomaksi.⁴⁵

⁴³ Setälä 1966, s. 11–18, Kärkkäinen 1999, s. 191–193.

⁴⁴ Setälä 1966, s. 31–34.

⁴⁵ Setälä 1966, s. 82–84, s. 92–95.

Suomen senaatti oli aktiivisesti mukana kirkon asemaa koskevissa neuvotteluissa. Erityisen aktiivinen rooli oli senaatin talousosaston kirkollisasiaintoimikunnan päälliköllä, professori E.N. Setälällä. Setälä korosti toistuvasti sitä, että suomalaiskansallisen aatteen voitto oli välttämätöntä, jotta valtiovalta säilyisi myönteisenä ortodoksisen kirkon asialle, ja vaikutti monessa vaiheessa valtiovallan päätösten sisältöön omalla arvovalloillaan. Marraskuussa 1918 senaatti vahvisti asetuksen Suomen kreikkalaiskatolisesta kirkosta.⁴⁶ Asetuksen mallina oli osaltaan Suomen evankelis-luterilaisen kirkon hallinto ja osaltaan kunnallishallinto.

Jotta kirkko ei jäisi vaille ylintä kanonista johtoa, kirkolliset ja kansalliset piirit päätyivät kääntymään Konstantinopolin ekumeenisen patriarkan puoleen ja pyysivät, että Suomen kirkko voisi saada autonomian Konstantinopolin alaisuudessa. Ekumeeninen patriarkka hyväksyi anomuksen, ja Suomen hallitus ratifioi päätöksestä laaditun Tomos -asiakirjan elokuussa 1923.⁴⁷ Tomos -asiakirja määrittelee Konstantinopolin patriarkaatin ja Suomen ortodoksien kirkon suhteet. Asiakirjan mukaan arkkipiispalla ja piispalla on oikeus ”papistonsa ja maallikkokansansa kanssa aina vapaasti yksityiskohdissa järjestää Suomen ortodoksisen kirkon olot maansa lakien vaatimusten mukaan” sillä ehdolla, ettei mikään säännös osoittaudu Ortodoksisen Kirkon ja kanonien vastaiseksi⁴⁸.

Maan hallitus ja kansallismieliset piirit eivät olleet tyytyväisiä venäläismieliseen arkkipiispa Serafimiin. Hänen vastapainokseen pyrittiin löytämään suomalainen apulaispiispa. Kun kanonisesti kelvollista suomalaista apulaispiispaehdokasta ei löytynyt, kansallismieliset päätyivät virolaiseen rovasti Herman Aaviin. Arkkipiispa Serafim kieltäytyi hyväksymästä ehdokasta, jolle ei saatu Moskovan suostumusta. Setälä piti huolen siitä, että valtiovallan hyväksyntä Aavin ehdokkuudelle saatiin nopeasti, ja hänet valittiin ilman arkkipiispan suostumusta. Konstantinopolin patriarkka vihki rovasti Aavin apulaispiispa Hermaniksi. Pian tämän jälkeen erotettiin arkkipiispa Serafim, jonka salaiset yhteydet venäläisiin pakolaispiireihin tulivat ilmi. Muodollisesti eron syynä oli puuttuva suomen kielen taito. Vuonna 1925 apulaispiispa Herman valittiin arkkipiispaksi.⁴⁹

Siihen nähden, että Suomen itsenäistymisen aikaankin ortodoksiseen kirkkoon kuului vain noin 63 000 jäsentä (joista noin 48 000 suomalaisia ja 15 000 venäläisiä), valtiovallan suuri

⁴⁶ *Setälä* 1966, s. 30, s. 42–49.

⁴⁷ *Setälä* 1966, s. 123–159.

⁴⁸ *Parrukoski* 1989, s. 11–12.

⁴⁹ *Setälä* 1966, s. 98–101, s. 152.

aktiivisuus ja myötämielisyys kirkon aseman ratkaisemisessa on merkillepantava seikka. Noin kahta prosenttia koko maan kolmimiljoonaisesta väestöstä edustanut kirkkokunta sai valtiovallan aktiivisin toimin lähes samanlaisen valtionkirkon aseman kuin evankelis-luterilainen enemmistökirKKo. Vastaitseenäistyneen maan poliittinen johto ei pitänyt hyväksyttävänä, että maan itärajan tuntumassa asui suurehko väestönosa, jota henkisesti olisi pystytty ohjaamaan entisestä emämaasta käsin.⁵⁰

Toinen asiaan vaikuttava tekijä lienee ollut Suomen valtiovallan vahva kiinnostus Itä-Karjalaa kohtaan. Vuosina 1918–1922 käytiin ns. heimosotia tai Itä-Karjalan retkiä virallisen valtiovallan vähintään epävirallisella tuella. Suomen, Itä-Karjalan ja Viron yhteinen ortodoksinen kirkko olisi epäilemättä vahvistanut kansallismielisten pyrkimyksiä Itä-Karjalan suunnalla. Ajatus kolmen maan yhteisestä autokefaalisesta kirkosta jouduttiin hautaamaan, kun Itä-Karjala jäi Tarton rauhassa (1920) osaksi Venäjää.⁵¹

⁵⁰ *Brotherus* 1923, s. 306–309; *Setälä* 1966, s. 2.

⁵¹ *Setälä* 1966, s. 66–84; *Niinistö* 2005, s. 217–224.

2 SUOMEN ITSENÄISTYMISEN AIKA

2.1 Osallistumisoikeudet yhteiskunnassa

Kansanlaisten poliittisiin perusoikeuksiin sisältyvät osallistumisoikeudet. Pohjolaisen mukaan osallistumisoikeuksia ovat toisaalta oikeudet, jotka takaavat vaikuttamisen välillisen demokratian kautta (vaalioikeus, vaalikelpoisuus), ja toisaalta oikeudet jotka turvaavat välitöntä vaikuttamista. Välittömän vaikuttamisen keinoihin voidaan lukea kansanaloite- ja kansanäänestysinstitoot sekä muut järjestelyt, joilla on pyritty turvaamaan ihmisten suoraa vaikuttamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan.⁵²

Paikallisella itsehallinnolla on Suomessa pitkät juuret: kaupunkien itsehallintoa säädeltiin jo 1350-luvulla ja tarkempia sääntöjä annettiin vuonna 1619. Maaseudulla itsehallinnon sääntely alkoi vuonna 1650. Paikallishallinnon merkittävin päättävä elin Suomessa 1200-luvulta lähtien olivat evankelis-luterilaisen kirkon muodostamat kirkolliset pitäjänkokoukset. Ne muodostivat paikallisen itsehallinnon pääosan 1600-luvulta alkaen aina siihen asti, kun nykyinen kunnallinen järjestelmä syntyi 1800-luvun puolivälin jälkeen. Toimeenpanevana elimenä oli kirkkoraati eli neuvosto. Kirkollisten pitäjänkokouksien puheenjohtajana toimi kirkkoherra.⁵³

Seuraavat merkittävät muutokset paikallishallintoon toteutettiin vuoden 1865 kunnallisasetuksella, jolla maalaiskunnat erotettiin kirkollisista (evankelis-luterilaisista) seurakunnista, sekä vuoden 1873 asetuksella kaupunkien kunnallishallituksesta. Uudistuksen jälkeen ylimmäksi päättäväksi elimeksi tuli maalaiskunnissa kuntakokous ja kaupungeissa raastuvankokous. Molempiin osallistuivat kaikki äänioikeutetut. Äänioikeus niin maaseudulla kuin kaupungeissa oli sidottu veroäyrien määrään. Yksi veroäyri vastasi yhtä ääntä; tosin niin kaupungeissa kuin maalaiskunnissa oli asetettu yläraja äänimäärille. Äänioikeus oli myös veroa maksavilla yhteisöillä. Vailla äänioikeutta olivat ne, jotka eivät olleet verovelvollisia tai olivat jättäneet veronsa maksamatta; ne, jotka eivät saaneet hallita itseään ja omaisuuttaan (muun muassa naimisissa olevat naiset); sekä ne, jotka olivat ”toisen isäntävallan alaiset” (esimerkiksi tehtaantyöläiset).⁵⁴

⁵² Pohjolainen 1999, s. 76.

⁵³ Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 28.

⁵⁴ Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 146–148.

Kaupungeissa, joissa oli yli 2000 asukasta, päättäväksi elimeksi tuli valtuusto. Hallintoon kuuluivat lisäksi virkamiehistä koostuvat maistraatti ja rahatoimikamari sekä luottamushenkilöistä koostuvat taksoituslautakunta ja tarkastuslautakunta. Raastuvankokouksen vastuulle jäi lähinnä valtuuston jäsenten ja tilintarkastajien valinta. Maalaiskunnissakin valtuuston perustaminen oli mahdollista, mutta eräät asiat säilytettiin kuntakokouksen vastuulla. Näitä olivat esimerkiksi kunnan kiinteän omaisuuden myyminen ja ostaminen, velan ottaminen, uusien verojen määrääminen sekä toimihenkilöiden vaalit. Lisäksi kuntaan tuli valita toimeenpaneavaksi ja valmisteleavaksi elimeksi kunnallislautakunta, jonka vastuulla oli muun muassa köyhäinhuolto, terveydenhuolto ja kunnan talouden huolto.⁵⁵

Suomen kansalaiset saivat ensimmäisenä Euroopassa yleisen ja yhtäläisen mahdollisuuden välilliseen vaikuttamiseen yhteiskunnassa: äänioikeuden valtiollisissa vaaleissa. Vuoden 1906 valtiopäivien päätös oli pitkän prosessin ja ankaran keskustelun lopputulos. Autonomian aikana äänioikeus oli maassa laajennut vähitellen. Esimerkiksi vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen mukaan vaalioikeus ja vaalikelpoisuus olivat kaupungissa verolle pannuilla porvareilla, laivanomistajilla, tehtaanomistajilla, privilegioituilla elinkeinojen harjoittajilla, talonomistajilla sekä kaupungin vakinaisilla pormestareilla ja raatimiehillä. Vuoden 1879 perustuslakimuutoksen jälkeen äänioikeus riippui veronmaksukyvyyn ohella siitä, kuuluiko kaupunkilainen ryhmään, jolta nimenomaan evättiin vaalioikeus, kuten kaikilta naisilta ja alemmilla sosiaaliryhmiltä.⁵⁶

Uusi valtiopäiväjärjestys ja vaalilaki hyväksyttiin Suomen suuriruhtinaskunnan säätyvaltiopäivillä 1.6.1906; näin alkoi uudistus, jolla kaikki suomalaiset saivat yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden sekä oikeuden asettua ehdolle vaaleissa. Äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikäraja oli 24 vuotta. Ensimmäinen yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla valittu eduskunta kokoontui ensimmäiseen täysistuntoonsa toukokuussa 1907.⁵⁷

Kunnallishallinnossa yleinen ja yhtäläinen äänioikeus sisältyi heinäkuussa 1917 säädettyihin kunnallislakeihin. Äänioikeus oli 20 vuotta täyttäneillä kunnan jäsenillä, niin miehillä kuin naisilla. Sekä maalaiskunnissa että kaupungeissa päättäväksi elimeksi tuli valtuusto. Samoilla kunnallislakeilla annettiin kansalaisille myös mahdollisuus välittömään vaikuttamiseen, kun

⁵⁵ Soikkanen 1966, s. 159–162, 173–174.

⁵⁶ Mylly 2006, s. 9.

⁵⁷ Mylly 2006, s. 2.

lakiin sisällytettiin kunnallisten kansanäänestysten mahdollisuus. Venäjän väliaikainen hallitus ei vahvistanut kunnallislakeja, mutta itsenäisen Suomen ensimmäinen eduskunta vahvisti ne marraskuussa 1917. Ensimmäiset kokonaan yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvat kunnallisvaalit järjestettiin vuonna 1920. Sitä ennen eduskunta oli ensin nostanut äänioikeusikärajat 24 vuoteen ja sitten laskenut sen 21 vuoteen. Ikärajiikistojen myötä poistettiin laista mahdollisuus kunnallisiin kansanäänestyksiin.⁵⁸

Ylikangas on kiinnittänyt huomiota suomalaisen paikallishallinnon pitäjakeskeisyyteen ja maakunnallisen itsehallinnon perinteen puuttumiseen. Hänen mukaansa tämä on pohjimmiltaan johtunut maan harvasta asutuksesta ja pitkistä välimatkoista.⁵⁹

2.2 Osallistumisoikeudet evankelis-luterilaisessa kirkossa

Evankelis-luterilaisen kirkon ensimmäinen oma kirkkolaki (30/1869) säädettiin vuonna 1869; tällöin kirkko lakkasi olemasta olennainen osa valtiovaltaa⁶⁰. Laki oli laaja ja yksityiskohtainen, se sisälsi 461 pykälää ja 125 sivua. Kirkkolain mukainen seurakuntien hallintorakenne heijasti maalaiskuntien hallinnosta neljä vuotta aikaisemmin annetussa laissa säädettyä rakennetta: kuntakokousta tai raastuvankokousta vastasi kirkonkokous, valtuustoa kirkkoraati.

Kirkonkokous

Vuoden 1869 kirkkolain mukaan seurakuntalaisilla oli sekä välitöntä että välillistä vaikutusmahdollisuutta seurakunnan hallintoon. Lain 306 §:n mukaan kunkin seurakunnan sekä kaupungissa että maalla tuli kokoontua kirkonkokoukseen, neuvottelemaan ja päättämään yhteisten asiain hoidosta. Kokousten järjestämisestä säädettiin lain 314–315 §:ssä. Varsinaisia kokouksia järjestettiin kahdesti vuodessa. Ylimääräisiä kokouksia ”pidetään myös kun kruunun käskynhaltia, tuomiokapituli, kirkonkärjäin pitäjä tai kirkkoraati vaatii tai puheenjohtaja katsoo tarpeelliseksi. Jos ääntövaltainen seurakunnan jäsen pyytää kirkonkokousta jonkun asian tähden ja asia on tärkeä eikä siedä viivytystä, niin älköön sitä kiellättäkö. Jos puheenjohtaja katsoo oleva syytä kieltää, pyytäjää voi valittaa tuomiokapituliin.”

⁵⁸ Vares 2006, s. 70–82; Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 182–183.

⁵⁹ *Ylikangas* 1990, s. 116–118.

⁶⁰ *Knuutila* 2012, s. 2.

Kirkonkokouksen tehtävinä olivat lain 307 §:n mukaan muun muassa ”kirkkoraadin jäsenten ja kirkkoväärtin asettaminen virkaan ja siitä luovuttaminen, kirkonrahain hoito ja käyttäminen sekä kirkon tilikirjain tutkiminen, kirkon omaisuuden (mm. rakennukset, maatilat) hoito, maksujen määrääminen, papin sekä lukkarin ja urkunistin valitseminen”. Oikeus olla osallisena kirkonkokouksen keskusteluissa ja päätöksissä oli niillä joilla ”on osavalta papinvaalissa” (309 §); manttaalin perusteella lasketuista maksuista päättivät kuitenkin vain sellaista maata tai kiinteää omaisuutta hallitsevat (310 §). Papin valintaan osallistumisen oikeus oli jokaisella, ”jonka hallussa on maatalo tahi muu tila maalla taikka kartano kaupungissa, sekä myös kaikilla toisen suojeluksesta vapailta perheillä seurakunnassa, jotka papinpalkkaa maksavat. Älköön kuitenkaan kukaan suurempaa äänivaltaa käyttäkö, kuin kuudenneksi osaksi seurakunnan koko ääntö-arvosta” (209 §).⁶¹

Kirkonkokouksen päätöksiin tyytymättömällä seurakuntalaisella oli oikeus hakea muutosta valittamalla. Useimmista seurakunnallisista asioista valitus tehtiin tuomiokapituliin, mutta seurakunnan omaisuuteen ja maksuihin liittyvissä asioissa kruunun käskynhaltijalle. Valitus-aika oli 30 päivää siitä, jolloin ”pätös saarnastuolista julistettiin”. Kaikkien seurakuntalaisten osallistumismahdollisuuksia varmistettiin muun muassa seuraavalla yksityiskohdalla: ”Lapinmaassa olkoon aika kahta vertaa pitempi kuin mitä tästä nyt on sääty” (327 §).

Jo ensimmäisessä evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaissa kiinnitettiin huomiota hyvään hallintotapaan seurakunnan asioiden hoidossa. Samalla varmistettiin, että seurakunnan yksittäisten jäsentenkin äänellä oli mahdollisuus tulla kuultavaksi. Lain 323 §:n mukaan ”puheenjohtaja kirjoittakoon kirkonkokouksesta pöytäkirjan, joka sisältää keskusteluaineen ja päätöksen, siihen kuuluvain syiden kanssa; siihen pitää myös otettaman mitä joku ääntövaltainen erittäin tahtoo saada asiasta kirjaan pannuksi. Keskusteluin päätettyä on pöytäkirja, jos niin voi tapahtua, kohta tarkastettava, ja muutoin viimeistään 14 päivän perästä. ... Tehtyä päätöstä älköön tarkastettaessa muutettako.”

⁶¹ Äänivalta papin vaalissa oli itse asiassa perheellä. Lain 212 §:n mukaan ”perheenisäntä saa papinvaalissa käyttää laillista ääntövaltaa. Jos hän on ulkomaalla, äänestäköön emäntä. Jos isäntä on holhumiehen hoidettavana, äänestäköön myöskin emäntä, taikka, jos häntä ei ole, se joka holhumieheksi määrätty on. Isännän kuoltua äänestäköön leski, niin kauan kuin pesä on jakamatta ja hän sitä hoitaa. Isän ja äidin kuoltua äänestäköön jakamattoman pesän puolesta se lapsista, joka täysivaltainen ja vanhin on. ... Neito, joka täysivaltainen on, saakoon itse äänestää, jos hänellä siihen muutoin oikeus on.”

Kirkkoraati

Kirkkoraadin tehtävänä oli huolehtia yleisesti ”kristillisestä siveydenhoidosta” ja kirkkokurista, hoitaa seurakunnan omaisuutta, panna toimeen kirkonkokouksen päätökset sekä valmistella asioita kirkonkokoukselle. Kirkkoraadin tehtävistä ja jäsenistä säädettiin kirkkolain 331–334 §:ssä. Kirkkoraadin puheenjohtajana toimi kirkkoherra tai hänen tehtävään määräämänsä muu pappi. Raadin jäseninä olivat seurakunnan muut vakinaiset papit ja ”niin monta sen jumaliseksi ja kristillisessä ahkeruudessa hyväksi tunnetuista miehistä, kuin seurakunta sopivaksi katsoo valita; kuitenkin ei vähempää kuin 6”. Raadin jäsenten tuli olla yli 30-vuotiaita eivätkä he saaneet olla vajaavaltaisia, velkaantuneita tai kansalaisluottamuksensa menettäneitä.

Kirkkoraadin jäsenyys velvoitti maallikkojäseniä elämään esimerkillisesti ja antoi heille merkittävän roolin seurakunnan toiminnassa ja hallinnossa. Heidän tehtävänä oli valvoa omalla alueellaan seurakuntalaisten elämää ja käytöstä (337 ja 347 §): ”Kristillisen siveyshoidon asiassa on kirkkoraadin jäsenten, joiden tulee olla esikuvana seurakunnalle, kunkin kohdastansa pitäminen hellää huolta seurakuntalaisten elämästä yleensä ja erinomattain keskinäisestä käytöksestä avio-kumppanien, vanhempain ja lasten sekä isäntäin ja palkollisten välillä, niin myös valvominen sunnuntai- ja pyhäpäivien kristillistä viettämistä sekä kirkossa että kotona. Tätä tarkoitusta varten jaetaan seurakunta, jos kirkkoraati katsoo sen tarpeelliseksi, erinäisiin piirikuntiin, joista yksi kullekin kirkkoraadin jäsenelle määrätään.” ja ”Kirkkoraadin avuksi siveydenhoitoa varten valitaan myös, joko kirkonkokouksessa tai lukukinkereillä, jokaiseen seurakuntaan sen arvokkaimmista kristillismielisistä jäsenistä muutamia katsastusmiehiä eli seurakunnan vanhimpia erinäisille kulmakunnille, niin monta kuin asiainhaarain niitä katsotaan vaativan. Näiden tulee, kunkin piirikunnassansa, valvoa järjestystä ja tapain siveyttä, ilmoittaa säädyttömyydet kirkkoraadille ja olla apuna toimeksi panemassa mitä kirkkoraati siveyshoidon asioista on päättänyt.”

Hiippakunta

Hiippakuntaa johti piispa. Piispan valitsivat kaikki vakinaiset papit ja ne, jotka ”vakinaisia papinvirkoja seurakunnissa omalla vastauksellansa toimittavat” sekä tuomiokapitulin vakinaiset jäsenet ja virkamiehet, ”olkootpa papiksi vihittyjä tai vihkimättömiä” (376 §). Piispan rinnalla oli tuomiokapituli, jonka puheenjohtajana oli kirkkoherra (tuomiorovasti). Jäseninä oli kaksi hiippakunnan papiston keskuudessa toimitetulla vaalilla valittua pappisasessoria, joiden tuli olla hiippakunnan vakinaisia pappeja. Tuomiokapituli valitsi itselleen maallikoista

sihteerin ja notaarin. Molempien tuli olla ”semmoisia taitavia miehiä, joihin tuomiokapitulilla on luottamus”, sihteerin tuli lisäksi olla ”lainopista koeteltu ja harjaantunut mies” (389 §).

Tuomiokapituli hoiti hallinnollisten asioiden lisäksi kirkollista oikeudenkäyttöä (392 §). Tuomiokapituli käsitteli ne valitukset, joissa päätöksenä saattoi olla varoitus, palkan menetys, määräaikainen virkaero tai pappisuuden menettäminen. Maalliselle tuomioistuimelle kuuluvia asioita tuomiokapituli ei käsitellyt.

Yleinen seurakuntakokous

Koko kirkon ylimpänä päättävänä elimenä oli yleinen seurakuntakokous: ”Kokoontukoon edusmiehiä Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien puolesta joka 10. vuonna tai useamminkin jos tarvitaan ja josta hallitus saa määrätä” (450 §). Yleisen seurakuntakokouksen (sittemmin kirkolliskokouksen) edustajina olivat kaikki hiippakuntapiispat, ”30 virkavahvistuskirjalla vakinaiseen virkaan vahvistettua pappia, jotka hiippakunnittain valitaan” sekä ”yksi maallissäätyinen mies jokaisesta provastikunnasta maassa” (451 §). Lisäksi edustajiksi valitsivat Helsingin yliopiston jumaluusopillinen ja lainopillinen tiedekunta kumpikin yhden professorin sekä senaatti ja hovioikeudet omat edustajansa. Maallikkoedustajien vaalin toimittivat kirkonkokouksien valitsevat vaalimiehet (452 §). Yleinen seurakuntakokous oli selvästi maallikkoenemmistöinen: ensimmäisen, vuonna 1878 pidetyn kirkolliskokouksen 82 edustajasta maallikoita oli 48.⁶²

Vuoden 1869 kirkkolaki oli voimassa aina vuoteen 1964 saakka. Sinä aikana lakiin tehtiin luonnollisesti lukuisia muutoksia. Osa niistä koski seurakuntalaisten osallistumisoikeuksia seurakunnallisiin ja koko kirkkokuntaa koskeviin vaaleihin. Vuoden 1913 kirkolliskokouksessa hyväksyttiin periaatteessa yleinen äänioikeus. Äänioikeus ei ollut kuitenkaan yhtäläinen, sillä 40 ikävuoden iässä seurakuntalainen sai yhden lisä-äänen ja 10 vuotta kestäneen avioliiton perusteella toisen lisä-äänen. Vuonna 1923 naiset hyväksyttiin vaalikelpoisiksi muihin kirkollisiin luottamustoimiin, mutta ei kirkolliskokousedustajiksi. Yhtäläinen äänioikeus hyväksyttiin vuonna 1953.⁶³

⁶² Tuominen 1956, s. 65.

⁶³ *Evankelis-luterilainen kirkko* 2014, kohta Seurakuntavaalit neljän vuoden välein.

2.3 Osallistumisoikeudet ortodoksisessa kirkossa

2.3.1 Kirkon keskushallinto

Asetus Suomen kreikkalaiskatolisesta kirkosta ja sen voimaannonasetus (185/1918, jatkossa *asetus 1918*) annettiin marraskuussa 1918. Näitä täsmennettiin muutaman vuoden kuluttua asetuksella vuonna 1918 annetun asetuksen ja sen voimaannonasetuksen muuttamisesta (47 ja 48/1925, jatkossa *asetus 1925*). Asetus 1918 muutti perusteellisesti entisen Venäjän kirkon alaisen Suomen hiippakunnan hallinnon ja merkitsi maallikoiden mukaan tuloa kirkon hallintoon. Asetuksen laadinnassa olivat osaltaan mallina vuoden 1869 evankelisluterilaisen kirkon kirkkolaki ja vuoden 1917 kunnallislait.

Venäjän ortodoksisen kirkon hallinto oli perustunut Pietari Suuren vuonna 1721 tekemään uudistukseen. Uudistuksen tavoitteena oli säädelty, keskitetty, valtiovallan tapainen hallinto. Uudistuksessa kirkon patriarkka korvattiin pyhänä synodina tunnetulla kollegiaalisella piispojien neuvostolla. Synodin maallikkovalvojaksi nimitettiin yliprokuraattori, joka ajan mittaan laajensi vaikutusvaltaansa merkittävästi. Pyhä synodi valvoi hiippakuntia ja piispat puolestaan seurakuntia. Järjestelmän eri tasoilla oli runsaasti kirjureita, pääasiassa maallikoita, usein pappiseminaaria käyneitä, jotka käytännössä käyttivät (ja usein väärinkäyttivät) huomattavaa valtaa. Varsinaisilla seurakuntalaisilla ei ollut sananvaltaa millään tasolla kirkon hallinnossa.⁶⁴

Kuten alaluvussa 1.4.1 kerrottiin, maaliskuun vallankumouksen jälkeen Venäjän väliaikainen hallitus aloitti yleisvenäläisen kirkolliskokouksen valmistelun tarkoituksenaan uudistaa kirkon hallintorakenteita. Kirkolliskokous aloitti istuntonsa elokuussa 1917 ja teki muun muassa päätöksen säännöllisin väliajoin kokoontuvasta kirkolliskokouksesta, jossa olisivat edustettuina myös alempi papisto ja maallikot. Lokakuun vallankumous keskeytti uudistustyön useiksi vuosikymmeniksi. Kirkolliskokouksen päätöksellä uudistetusta kirkolliskokouksesta oli kuitenkin ilmeisesti oma vaikutuksensa myös Suomen ortodoksisen kirkon ensimmäiseen asetukseen.⁶⁵

⁶⁴ Hallinnon rakenteesta ja sen korruptiosta esim. *Beljustin* 2009.

⁶⁵ *Setälä* 1966, s. 31–34.

Vuosien 1918 ja 1925 asetusten mukaan kirkkokunnan ylin hallitus oli maan hallituksella sekä asetuksissa säädetyllä tavalla kirkkokunnan hallinnollisilla elimillä (molempien asetusten 2.1 §). Molempien asetusten 2 §:ssä todettiin edelleen, että ylintä kirkollista hallintoa niissä muissa kirkon asioissa, jotka eivät vaatineet maan hallituksen ratkaisua, käytti kirkolliskokous. Kirkkokunnan hallintoa hoitivat kirkolliskokouksen vaalin perusteella säädetyssä järjestyksessä valittu piispa ja kirkolliskokous.

Kirkolliskokous

Vuosien 1918 ja 1925 asetusten 16–62 § sisälsivät säädöksiä kirkolliskokouksen kokoonpanosta, tehtävistä ja toiminnasta. Kirkolliskokous säädettiin kokoontuvaksi joka 5. vuosi. Ajankohta oli arkkipiispan päätettävissä, mikäli edellinen kokous ei ollut tehnyt päätöstä seuraavan kokouksen ajankohdasta. Ylimääräisiä kirkolliskokouksia voitiin kutsua koolle piispan valintaa varten sekä muulloinkin, kun maan hallitus tai kirkollishallitus piti kokoontumista tarpeellisena.

Kirkolliskokouksella oli oikeus ehdottaa lakeja ja asetuksia niistä asioista, joissa lainsäädäntö oli Suomen lainsäädäntöelimillä. Lisäksi kirkolliskokouksen tehtäviin kuului muun muassa kirkon kanonisten suhteiden järjestäminen, kirkollisten kirjojen ja raamatunkäännöksen tarkistaminen, kirkollishallituksen jäsenten valitseminen, kirkon rahavarojen ja muun omaisuuden käyttämisen yleinen valvonta (asetukset 1918 ja 1925, 17 §).

Molempien asetusten 22 §:n mukaan kirkolliskokouksen jäseniä olivat kirkkokunnan piispat itseoikeutettuina pappisjäseninä ja kirkollishallituksen sihteeri itseoikeutettuna maallikkojäsenenä. Vuoden 1918 asetuksen 25 §:ssä säädettiin kirkolliskokouksen muiden kuin itseoikeutettujen jäsenten valinnasta. Oikeutettuja osallistumaan pappisjäsenten vaaliin ja myös vaalikelpoisia olivat papit, diakonit, lukkarit, lähetyssaarnaajat ja katekeetat (niin vakinaisessa virassa olevat, ylimääräiset kuin eläkkeellä olevat) sekä miesluostarien munkit. Itseoikeutetut pappisjäsenet eivät saaneet ottaa osaa papiston vaaliin eikä heitä saanut valita papiston edustajiksi.

Niin valtiollisissa kuin kunnallisissakin vaaleissa jo aikaisemmin voimaan tullut yleinen ja yhtäläinen äänioikeus otettiin myös ensimmäiseen Suomen ortodoksista kirkkoa koskevaan säädökseen. Vuoden 1918 asetuksen 33 §:n mukaan maallikkoedustajia oikeutetut valitsemaan ja vaalikelpoisia ovat kaikki Suomen kreikkalais-katolisten seurakuntien 24 vuotta täyt-

täneet mies- ja naispuoliset jäsenet, joilla oli oikeus ottaa osaa seurakunnan papiston vaaliin⁶⁶, sekä naisluostarien nunnat. Saman asetuksen 26 §:n mukaan kirkolliskokousedustajista puolet oli pappisjäseniä ja puolet maallikkojäseniä. Maallikoiden vaali toimitettiin kaksivaiheisina: seurakunnankokouksissa valittiin yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla valitsijamiehet, jotka sitten valitsivat varsinaiset edustajat (33 §).

Vuoden 1925 asetuksesta vaalisäännökset oli erotettu erilliseksi ”Asetukseksi sisältävä vaalisäännön Suomen kreikkalais-katoliselle kirkolle” (49/1925). Vaaliasetuksessa täsmennettiin joitakin kirkolliskokousten vaaliin liittyviä yksityiskohtia. Muun muassa todettiin, että maallikkoedustajien vaaliin osallistuvat ainoastaan seurakuntien 24 vuotta täyttäneet mies- ja naispuoliset maallikkojäsenet. Kun asiasta oli tullut epäselvyyttä, kirkollishallitus antoi asiasta helmikuussa 1925 kirjallisen selvityksen: ”Koska Suomen kr. kat. kirkkokunnasta 26 p:nä marraskuuta 1918 annetun asetuksen muuttamisesta 11 p:nä maaliskuuta 1925 annetun asetuksen mukaan papisto ja maallikot valitsevat erikseen edustajansa kirkolliskokoukseen, *eivät papiston jäsenet ole oikeutetut ottamaan osaa maallikkojen edustajien valitsijamiesten vaaliin eikä tulla valitsijamieheksi valituiksi.*”⁶⁷ Lisäksi vaalisäännön 1 §:ssä säädettiin kirkolliskokousedustajien määrästä: itseoikeutettujen jäsenten lisäksi kirkolliskokouksessa oli 14 valittua papiston edustajaa ja 15 valittua maallikkojen edustajaa.

Kirkollishallitus

Vuoden 1918 asetuksen 64 §:n ja vuoden 1925 asetuksen 66 §:n mukaan kirkollishallituksen itseoikeutettuja jäseniä olivat kirkkokunnan piispat. Lisäksi kirkolliskokous valitsi kirkollishallitukseen kaksi jäsentä, yhden pappisjäsenen ja yhden maallikkojäsenen. Asetuksessa ei erikseen määrätty, että kirkolliskokouksen pappisedustajat valitsisivat kirkollishallituksen pappisjäsenen ja maallikkoedustajat maallikon. Koska kirkollishallitus oli kuitenkin antanut selväsanaisen ohjeen asiasta kirkolliskokousedustajien valinnan osalta, on mahdollista, että näin toimittiin myös kirkollishallituksen jäseniä valittaessa.

⁶⁶ Vuoden 1918 asetuksen 114 §:n mukaan papin vaalissa eivät olleet äänioikeutettuja ne, jotka oli tuomittu menettämään kansalaisluottamuksensa, holhouksen alaiset, ne jotka ovat jättäneet suorittamatta kahden edellisen vuoden kirkolliset maksut (muun syyn kuin viranomaisen todistaman varattomuuden takia), ja ne jotka säännöllisesti nauttivat kunnalta köyhänapua.

⁶⁷ *Valmo* 1935, s. 39, kursivointi alkuperäistekstissä.

Kirkollinen oikeudenkäyttö

Vuoden 1918 asetuksen 3. osan 3. luvussa ja vuoden 1925 asetuksen 3. osan 4. luvussa säädettiin kirkollisesta oikeudenkäytöstä. Kirkollisessa oikeudessa käsiteltiin opillisia ja kurinpidollisia asioita. Jos pappi, diakoni, lukkari, katekeetta tai munkki ”opettaa tai levittää semmoista mielipidettä, joka on ortodoksisen itämaisen katolisen kirkon uskontunnustusta vastaan, on huolimaton hengellisissä tehtävissään tai ne laiminlyö, ei noudata esimiestensä laillisia määräyksiä taikka tekee itsensä syypääksi huonoon käytökseen tai rikkoo rippisalaisuuden, tutkikoon ja tuomitkoon hänet kirkollinen oikeus” (asetus 1925, 87 §). Varhaisemmassa asetuksessa rikkomukseksi luettiin myös kirkon kanonista rakennetta vastaan opettaminen (asetus 1918, 87 §).

Venäjänsä kirkon käytännön mukaan piispalla oli ollut yksinoikeus alaisensa papiston kurinpiitoon⁶⁸. Uusi asetus otti myös maallikoiden edustajat mukaan kirkolliseen oikeudenkäyttöön. Alemman kirkollisen oikeusasteen jäseniä olivat kirkollishallituksen jäsenet (asetus 1918, 84 §). Kirkollisen ylioikeuden jäseniä olivat piispa sekä kaksi kirkolliskokouksen valitsemaa pappia ja kaksi maallikkoa. Maallikkojäsenistä ainakin toisen tuli, jos mahdollista, olla tuomari, mutta ainakin hänen tuli olla perehtynyt Suomen lainsäädäntöön (85 §).

Vuoden 1925 asetuksessa oli muutettu kirkollisen ylioikeuden kokoonpanoa. Ylioikeuden jäseniä olivat arkkipiispa ja toinen piispa sekä kaksi kirkolliskokouksen valitsemaa pappia. Maallikoiden määrä oli vähennetty yhteen (asetus 1925, 85 §). Asetukseen oli lisätty pykäläsen varalta, että piispa joutuisi tutkittavaksi kirkollisen oikeudenkäytön alaan kuuluvan rikkomuksen takia: piispojen rikkomukset käsiteltäisiin piispainkokouksissa (96 §). Lisäksi säädettiin 84 §:ssä, että kirkollisen alioikeuden puheenjohtajana toimi kirkollishallituksen pappisjäsen. Molempien asetusten 92 §:ssä säädettiin, että mikäli piispa otti kirkollishallituksessa osaa jonkin asian käsittelyyn, hän ei saanut enää osallistua asian käsittelyyn kirkollisessa ylioikeudessa.

Kirkollinen oikeus saattoi antaa syylliselle yksityisen tai julkisen varoituksen tai tuomita hänet menettämään palkkansa 1–6 kuukaudeksi. Raskauttavissa tilanteissa saatettiin tuomita 1–6 kuukauden virantoimitusero, pappisviran menettäminen tai jopa kirkosta erottaminen (mo-

⁶⁸ Esimerkiksi *Beljustin* 2009, s. 113–117.

lempien asetusten 88 §). Alemman oikeusasteen päätöksistä oli mahdollista valittaa ylioikeuteen (asetus 1918,91 §; asetus 1925, 74 §).

2.3.2 Seurakunnan hallinto

Vaikka kirkko oli jaettu kahteen hiippakuntaan vuoden 1925 asetuksella (5 §; Karjalan ja Viipurin hiippakunnat), ensimmäiset Suomen ortodoksista kirkkoa koskeneet asetukset eivät tunteneet hiippakuntahallintoa. Sekä vuoden 1918 että vuoden 1925 asetusten 7. osassa säädeltiin seurakuntien hallintoa. Seurakunnan ylimpänä päättävänä elimenä oli seurakunnankokous, josta säädettiin kummankin asetuksen 205–227 §:ssä. ”Jokaisessa kreikkalaiskatolisessa seurakunnassa pidetään kaksi varsinaista seurakunnan kokousta vuodessa, toinen ennen heinäkuun 1 päivää ja toinen ennen vuoden loppua, sekä kokouksia muulloinkin, kun seurakunnan esimies tai seurakunnan neuvosto katsoo tarpeelliseksi” (molemmat asetukset, 205 §). Kirkon jäsenillä oli siten laissa säädetty selkeä mahdollisuus välittömään vaikuttamiseen omassa seurakunnassaan.

Molempien asetusten 206 §:n mukaan seurakunnankokous pidettiin myös hiippakunnan piispan, kirkollishallituksen tai maaherran sitä vaatiessa. Äänivaltaisella seurakunnan jäsenellä oli myös oikeus pyytää seurakunnankokousta erityistä, kiireellistä asiaa varten. Jos pyyntö hylättiin, jäsenellä oli oikeus valittaa kirkollishallitukseen 30 päivän kuluessa hylkäyspäätöksestä.

Seurakunnankokouksessa olivat puhe- ja äänivaltaisia kaikki 24 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset, sekä miehet että naiset, jotka olivat kirjoitetut seurakunnan pääkirjaan. Koko seurakunnan yhteisiä asioita käsiteltäessä keskusteluun ja päätöksentekoon saivat ottaa osaa kaikki puhe- ja äänivaltaiset jäsenet. Niiden asioiden käsittelemiseen, jotka edellyttävät maksuja seurakunnan tarpeisiin, saivat ottaa osaa vain ne, jotka suorittivat seurakunnalle maksuja (molemmat asetukset, 208–209 §). Molempien asetusten 212–213 §:ssä säädettiin seurakunnankokouksessa päätettävistä asioista. Kokouksessa päätettäväksi tulevat asiat oli seurakunnan neuvoston valmistettava, mikäli ei ollut kyse kiireelliseksi julistettavasta asiasta. Päätöksiä ei voitu tehdä asioista, jota ei ollut kutsussa mainittu. Näistä voitiin kuitenkin keskustella.

Molempien asetusten 216 §:ssä lueteltiin seurakunnankokouksen tehtävät. Niitä olivat kaikki merkittävät talouteen, henkilöstöhallintoon ja toimintaan liittyvät asiat: pappien, diakonien,

katekeettojen ja lukkarien vaalit, kirkon isännöitsijän vaali, seurakunnan neuvoston jäsenten valinta sekä kirkolliskokousedustajien valitsijoiden valinta. Edelleen seurakunnankokous päätti seurakunnan tulo- ja menoarvion vahvistamisesta (lisätty vuoden 1925 asetukseen, 216.1 §, 3. kohta), seurakunnalle tulevista maksuista ja lainan ottamisesta sekä vahvisti vero-äyri- ja äänivaltaisten luettelot ja ohjeet verotuksesta.

Saman pykälän mukaan seurakunnankokous päätti myös seurakunnan varojen ja omaisuuden hallinnasta ja käyttämisestä, tilikirjojen pitämisestä sekä vastuuvapauden myöntämisestä seurakunnan neuvostolle. Kokous myös valitsi tilintarkastajat. Seurakunnankokouksen päätökset tarvittiin myös kirkon ja pappilan rakentamiseen, hautausmaan perustamiseen ja kunnossapidämisen sekä kirkollisten alkukoulujen perustamiseen. Edelleen seurakunnankokoukselta pyydettiin lausuntoja seurakuntien jakamiseen tai uusien seurakuntien perustamiseen liittyvissä asioissa. Vuoden 1925 asetukseen (216.1 §, 9. kohta) oli seurakunnankokouksen tehtäviin lisätty myös lausuntojen antaminen uusien hengellisten virkojen perustamisesta tai olemassa olevien virkojen lakkauttamisesta tai muuttamisesta.

Evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaissa olleet pykälät seurakunnankokouksen pöytäkirjan laatimisesta ja tarkastamisesta oli siirretty lähes sanatakkasti ortodoksisen kirkon asetuksiin. Sekä vuoden 1918 että vuoden 1925 asetuksen mukaan pöytäkirjaan merkittiin asia, eri mielipiteiden ilmaantuessa äänestykset, päätös sekä seurakunnan äänivaltaisten mahdollisesti esittämät vastalauseet (221–222 §). Vastalause, jos se sisälsi perustelun, oli annettava pöytäkirjaan kirjallisena. Pöytäkirjan tarkasti kokous tai sen valitsevat pöytäkirjantarkistajat. Päätöksiä ei saanut tarkistuksen yhteydessä muuttaa.

Seurakunnankokouksen päätökseen tyytymättömällä oli oikeus hakea siihen muutosta kirjallisella valituksella (molempien asetusten 225–226 §). Valitus oli valittajan itsensä tai hänen valtuuttamansa asiamiehen annettava 30 päivän kuluessa (siitä kun pöytäkirja oli luettu seurakunnan pääkirkossa) kirkollishallitukselle, kun valitus koski kirkollisia kysymyksiä, pappien tai muiden hengellisten virkojen täyttämistä, kirkon isännöitsijän tai seurakunnan neuvoston valittavien jäsenten vaalia. Muissa kysymyksissä valitus oli annettava sen läänin maaherralle, jossa seurakunnan pääkirkko sijaitsi. Maaherran päätökseen tyytymätön sai hakea muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kirjallinen valitus oli valittajan itsensä tai hänen valtuuttamansa asiamiehen annettava korkeimman hallinto-oikeuden kirjaajankonttoriin viimeistään 60. päivänä päätöksen tiedoksi saamisesta.

Vaikka seurakunnankokous oli alun perin säädetty seurakunnan ylimmäksi päättäväksi elimeksi, lainsäätäjät oli ottanut huomioon sen, että seurakuntien väkiluku saattaisi kasvaa ja päätettävien asioiden määrä lisääntyä niin, että asioiden päättäminen seurakunnankokouksessa kävisi hankalaksi tai mahdottomaksi. Sen takia seurakunnille annettiin mahdollisuus valita seurakunnankokouksen rinnalle valtuusto käsittelemään joitakin seurakunnankokoukselle määrättyjä asioita. Asiasta säädettiin molempien asetusten 228 §:ssä: ”Jos seurakunta tahtoo valtuustolle antaa vallan seurakunnan oikeudella käsitellä ja päättää seurakunnankokoukselle kuuluvia asioita, olkoon siihen oikeutettu, jos seurakunta kahdessa peräkkäin pidetyssä seurakunnankokouksessa sen päättää, toisessa kokouksessa kahden kolmasosan enemmistöllä. Samalla tavalla aikaansaatava päätös vaaditaan myös, jos seurakunta myöhemmin katsoo sopivaksi poistaa valtuuston.”

Valtuustoa ei kuitenkaan katsottu riittävän edustavaksi elimeksi käsittelemään tärkeimpiä asioita (molempien asetusten 229 §). Pappien ja muiden hengellisen työn tekijöiden vaalit, kirkonisännöitsijän ja seurakunnan neuvoston jäsenten vaali sekä kirkolliskokousedustajien valitsijoiden vaali ja tilintarkastajien valinta jätettiin seurakunnankokouksen tehtäviksi. Lisäksi seurakunnan verottamista, lainan ottamista ja kiinteistöjen ostamista tai myymistä koskevat valtuuston päätökset oli alistettava seurakunnankokouksen vahvistettavaksi.

Toimeenpanevana elimenä oli seurakunnan neuvosto. Seurakunnan neuvostoon kuuluivat seurakunnan papit ja (pääkirkon) kirkonisännöitsijä sekä ”niin monta seurakunnassa hyväksi tunnettua seurakunnan mies- ja naispuolista jäsentä kuin se näkee sopivaksi valita; kuitenkin pitää valittujen jäsenten lukumäärä olla suurempi kuin itseoikeutettujen” (molempien asetusten 237 §).

Niin valtuuston kuin neuvostonkin jäsenyys oli maallikolle pakollinen luottamustoimi (molempien asetusten 232 ja 240 §). Kieltäytyä sai vain se, joka ei asunut seurakunnan alueella tai oli palvellut valtuustossa 3 vuotta ja oli erovuorossa tai oli täyttänyt 60 vuotta. Muista syistä kieltäytyvän esteen pätevyys piti tutkia valtuustossa. Jos kieltäytymisen syytä ei hyväksytty, tyytymättömällä oli mahdollisuus valittaa maaherralle.

Seurakunnan neuvoston tehtävistä säädettiin molempien asetusten 246 §:ssä. Neuvoston tuli ”pitää huolta kristillisestä siveydenhoidosta ja uskonnonmukaisesta elämästä seurakunnassa sekä hoitaa ja hallita seurakunnan omaisuutta ja huolehtia sen tilikirjain pidosta”. Lisäksi

neuvosto valmisteli esitykset valtuustolle ja seurakunnankokoukselle ja huolehti näiden päätösten täytäntöönpanosta. Neuvoston käytännön toiminnasta säädettiin asetusten 241–245 §:ssä. Neuvoston puheenjohtajana toimi seurakunnan esimiehenviran hoitaja (kirkkoherra). Neuvosto kokoontui tarvittaessa puheenjohtajan kutsusta tai kun vähintään puolet jäsenistä pyysi kokousta. Kokous oli päätösvaltainen, kun yli puolet jäsenistä paikalla. Maallikoiden vaikuttamismahdollisuutta oli asetuksella pyritty turvaamaan: läsnä olleiden joukossa tuli olla useampia valittuja kuin itseoikeutettuja jäseniä.

Seurakunnan luottamushenkilönä toimiminen merkitsi huomattavaa vastuuta. Molempien asetusten 247–248 §:n mukaan seurakunta voitiin jakaa piireihin, joista kukin määrättiin yhdelle neuvoston jäsenelle valvottavaksi. Jäsenten tuli olla esimerkkinä seurakuntalaisille. Eri-tyisesti heidän tuli huolenpitonsa kohteena olivat ”nuorison, aviopuolisoiden, vanhempain ja lasten sekä isäntien ja palkollisten keskinäiset välit”. Heidän tuli olla esimerkkinä myös sunnuntai- ja juhlapäivien kirkollisessa viettämisessä ja hävittää alueeltaan paheet ja siveellisen elämän häiriöt. Mikäli tämä ei onnistunut, jäsenen tuli ilmoittaa asiasta neuvostolle. Neuvosto saattoi myös valita seurakunnan eri alueille tarpeellisen määrän kylänvanhimpia, joiden tehtävänä oli panna toimeen neuvoston päätöksiä. Nämä henkilöt tuli valita ”arvokkaimmista kreikkalais-katolisista kristillismielisistä jäsenistä eri kulmilla seurakuntaa”. Säännökset oli otettu lähes sanatakkasti evankelis-luterilaisen kirkon vuoden 1869 kirkkolaista.

Yhteenveto

Ortodoksista kirkkoa koskevia säädöksiä laadittaessa malleina ovat olleet kunnallislainsäädäntö ja evankelis-luterilaisen kirkon lainsäädäntö. Joltakin osin säännökset on siirretty jopa sanatakkasti ortodoksisen kirkon asetuksiin.

Ortodoksisen kirkon seurakunnissa ylintä päätösvaltaa käytti seurakunnankokous, joka saattoi siirtää osan toimivallastaan seurakunnanvaltuustolle. Toimeenpanevana elimenä toimi seurakunnanneuvosto, jonka jäsenistä enemmistö oli maallikoita. Kirkkokunnan ylin hallitus oli maan hallituksella sekä asetuksissa säädetyllä tavalla kirkkokunnan hallinnollisilla elimillä. Ylintä kirkollista hallintoa niissä muissa kirkon asioissa, jotka eivät vaatineet maan hallituksen ratkaisua, käytti kirkolliskokous. Toimeenpanevana elimenä oli kirkollishallitus, johon kirkollishallitus valitsi pappis- ja maallikkoedustajat. Kanonisissa ja opillisissa kysymyksissä päätösvalta oli piispoilla.

Suomen itsenäisyyden alkuvaiheissa yhteiskunnalliset osallistumisoikeudet ja maallikoiden osallistumisoikeudet ortodoksisessa kirkossa olivat varsin lähellä toisiaan. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus valtiollisissa vaaleissa säädettiin vuonna 1906, kunnallisvaaleissa vuonna 1917 ja ortodoksisessa kirkossa vuonna 1918. Evankelis-luterilaisessa kirkossa yleinen äänioikeus hyväksyttiin vuonna 1913 ja yhtäläinen äänioikeus vuonna 1953. Organisaatioiden lainsäädännössä oli ensimmäisistä säädöksistä lähtien otettu huomioon myös mahdollisuus kansalaisten välittömään vaikuttamiseen: jokainen kunnan tai seurakunnan jäsen saattoi tehdä aloitteita tai esittää seurakunnankokouksen tai valtuuston koolle kutsumista.

2.4 Väli vuosikymmenet

2.4.1 Evankelis-luterilainen kirkko

Vuoden 1869 kirkkolaki oli voimassa evankelis-luterilaisessa kirkossa aina vuoteen 1964 saakka. Laista oli tosin julkaistu kielellisesti uusittu laitos vuonna 1908. Lakiin tehtiin vuosikymmenten mittaan runsaasti muutoksia ja lisäyksiä, joten jo 1950-luvun alussa ryhdyttiin lain uudistamistyöhön. Vuonna 1964 hyväksyttiin uusi kirkkolaki (635/1964), jota pidetään kuitenkin vanhan lain kodifikaationa.⁶⁹

Kirkonkokous säilyi uudessa laissakin seurakunnan ylimpänä päättävänä elimenä. Vuoteen 1939 saakka kirkonkokous saattoi päättää, valittiinko seurakuntaan kirkkovaltuusto. Vasta vuoden 1954 lainmuutos edellytti kirkkovaltuustoa kaikkiin seurakuntiin. Vielä vuoden 1964 lain mukaan kuitenkin kirkonkokous valitsi kirkkoneuvoston ja kirkkovaltuuston jäsenet sekä vakinaisen papin, kanttori-urkurin, kanttorin ja urkurin.⁷⁰

Vuoden 1964 lain mukaan äänioikeus oli jokaisella konfirmoidulla seurakunnan jäsenellä sitä lähinnä seuraavan vuoden alusta, jona hän oli täyttänyt 21 vuotta. Vailla kirkollista äänioikeutta olivat holhouksen alaiset, kansalaisluottamusta vailla olevat tai maan palvelukseen kelvottomat, ”se joka oli todistettu syypääksi siihen, että hän yleisissä vaaleissa on ostanut tai myynyt ääniä taikka häirinnyt vaalivapautta tahi sitä yrittänyt, aina kolmannen vuoden lop-

⁶⁹ Knuutila 2010, s. 15

⁷⁰ Heilimo 1967, s. 337.

puun siitä lukien kun lopullinen tuomio asiasta annettiin”, sekä se, joka saman lain mukaan oli menettänyt äänioikeutensa (270 §).

Kirkkoneuvosto oli edelleen hengellisen toiminnan johdossa. Sen jäseniä olivat seurakunnan vakinaiset papit ja vakinaiset lehtorit sekä kirkonkokouksen valitsevat jäsenet (6–14 maalikkojäsenä). Kirkkoneuvosto oli päätösvaltainen, kun saapuvilla oli enemmän kuin puolet kaikista jäsenistä ja vähintään puolet valituista jäsenistä (293 §). Kirkkoneuvostossa aloiteoikeus oli neuvoston jäsenellä niissä asioissa, jotka kuuluivat sen toimialaan (294 §).

Jo vuodesta 1908 lähtien oli niiltä seurakunnilta, joilla oli oma talous, edellytetty myös kirkkohallintokunnan perustamista. Yhteistaloudessa olevilla seurakunnilla oli yhteinen kirkkohallintokunta (326–329 §). Sen tehtävänä oli huolehtia seurakunnan taloudenhoidosta. Kirkkohallintokunnan puheenjohtajan ja jäsenet (2 jäsentä ja varajäseniä) valitsi kirkkovaltuusto. Jäsenet ja varajäsenet eivät saaneet olla valtuuston jäseniä. Vaalikelpoisia eivät olleet myöskään ne, jotka ovat seurakunnalle tilivelvollisia viran- tai toimenhaltijoita.

Koko kirkon tasolla ylimpänä päättävänä elimenä oli kirkolliskokous. Varsinainen kirkolliskokous oli järjestettävä joka 5. vuosi, ylimääräisiä voitiin järjestää tarvittaessa. Kirkolliskokouksen pitämisestä päätti tasavallan presidentti. Kirkolliskokouksen kokoonpanosta säädettiin lain 520 §:ssä. Kirkolliskokousedustajia olivat piispat, kenttäpiispa, kirkkohallituksen keskuudestaan valitsema jäsen sekä ”niin monta pappia, että heidän lukunsa nousee kahteen kolmannekseen maan rovastikuntien määrästä”. Maallikkoedustajia valittiin 1–3 kustakin rovastikunnasta. Lisäksi kirkolliskokouksen jäseniä olivat yksi valtioneuvoston edustaja, yksi edustaja korkeimmasta oikeudesta ja yksi kustakin hovioikeudesta sekä yksi professori Helsingin yliopiston teologisesta ja oikeustieteellisestä tiedekunnasta.

Kirkolliskokouksen pappisedustajat valittiin hiippakunnittain vaaleilla, joissa äänioikeutettuja olivat tuomiokapitulien jäsenet ja papit (521, 524 §). Maallikkoedustajien vaalin toimittivat rovastikunnittain valitsijamiehet, jotka kunkin seurakunnan kirkkoneuvosto valitsi (525 §). Seurakuntaa kohti valittiin 1–2 valitsijamiestä sekä varamiehet.

Aloiteoikeus kirkolliskokouksessa oli laajennetulla piispainkokouksella, kirkkohallituksella, hiippakuntien pappeinkokouksella sekä kirkolliskokouksen aikana kirkolliskokousedustajalla (530 §).

2.4.2 Ortodoksinen kirkko: vuoden 1953 asetus

Vuoden 1925 asetusta kreikkalais-katolisesta kirkkokunnasta uudistettiin vuonna 1953, jolloin annettiin Asetus ortodoksisesta kirkkokunnasta (206/1953, jatkossa *asetus 1953*). Muutokset entiseen asetukseen verrattuina eivät olleet suuria, vaikka kirkko oli kokenut sodan jälkeen suuria muutoksia, kun Karjalan evakot asutettiin Sisä-Suomeen ja perustettiin uudet seurakunnat luovutetulle alueille jääneiden tilalle. Jälleenrakennusvaihetta varten oli säädetty laki (26/1950) ja asetus (214/1950) Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan jälleenrakentamisesta. Näissä säädöksissä ei puututtu kirkon hallintoon.

Vuoden 1953 asetuksen mukaan kirkolliskokous kokoontui edelleen joka 5. vuosi. Ylimpänä päätöksentekuelimenä hallinnollisissa asioissa toimi edelleen kirkolliskokous ja vastaavasti opillisissa ja kanonisissa asioissa piispainkokous. Kirkolliskokous valitsi piispat⁷¹, kirkollishallituksen pappis- ja maallikkojäsenen sekä kaksi pappisvarajäsentä ja yhden maallikko-varajäsenen (8 §).

Kirkolliskokouksen itseoikeutettuja jäseniä olivat piispat ja kirkollishallituksen sihteeri. Valittuja jäseniä tuli olla yhtä monta pappia kuin maallikkoa (23 §). Lukumäärät vahvistettiin uudessa asetuksella annetussa vaalisäännössä (539/1954): papiston edustajia tuli olla 13, munkkien edustajia 1 sekä maallikoiden edustajia 15 (2–3 §).

Papiston edustajia oikeutettuja valitsemaan ja vaalikelpoisia olivat kaikki vakinaiset ja ylimääräisenä palvelevat papit, diakonit, katekeetat ja kanttorit, myös eläkkeellä olevat papit ja diakonit. Kirkolliskokouksen itseoikeutetut pappisjäsenet eivät saaneet ottaa osaa papiston edustajien vaaliin (27 §). Munkkiluostarit valitsivat vaalisäännön mukaisen määrän edustajia ja nunnat osallistuvat maallikkoedustajien vaaliin (33 §).

Maallikkojen edustajat valittiin vaalipiireittäin vaaleilla, jonka toimittivat seurakunnittain valittavat valitsijat (34 §, 37 §). Vaalikelpoisia valitsijoiksi ja edustajiksi olivat seurakuntien maallikkojäsenet sekä nunnat. Valitsijoiden ja heidän varamiestensä vaalin toimitti seurakunnanvaltuusto.

⁷¹ Vuonna 1951 oli annettu Asetus Suomen kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan hiippakunnista (587/1951), jolla perustettiin Helsingin hiippakunta entisen Viipurin hiippakunnan sijaan.

Aloiteoikeudesta kirkolliskokouksessa säädettiin asetuksen 44, 47 ja 50 §:ssä. Aloiteoikeus oli maan hallituksella, kirkkokunnan piispoilla, kirkollishallituksella, kirkkokunnan papistolla ja sen jäsenillä, luostareilla sekä seurakunnilla, joiden ääntä käytti seurakunnanvaltuusto. Lisäksi aloiteoikeus annettiin kirkkokunnan piirissä toimiville, sen jäsenten muodostamille sisälähetys- tai kasvatustyötä suorittaville veljeskunnille ja järjestöille. Kirkolliskokouksen jäsenellä oli oikeus tehdä esityksiä kirkolliskokouksen aikana. Nämä aloitteet oli jätettävä viimeistään 3. päivänä kokouksen avaamisen jälkeen ja ne käsiteltiin vasta seuraavassa kirkolliskokouksessa, jos niitä ei äänestetty kiireelliseksi.

Seurakunnan hallintoelimistä ensimmäiseksi asetukseen oli nostettu seurakunnanvaltuusto, joka vastasi seurakunnan yleisestä hallinnosta (199 §). Seurakunnankokouksia järjestettiin ainoastaan kerran vuodessa; tällöin toimitettiin valtuuston jäsenten vaali. Seurakunnankokous päätti myös valtuuston jäsenten määrästä (224 §) sekä valitsi papin, diakonin, katekeetan ja kanttorin (113 §). Valtuusto valitsi seurakunnanneuvoston ja päätti sen jäsenten määrästä (230 §). Valtuuston ja neuvoston tehtävät oli säilytetty jokseenkin entisellään (200 §), 238 §), samoin äänioikeus seurakunnankokouksessa (226 §).

Asetuksessa 1953 säilytettiin myös seurakuntalaisten välitön vaikutusmahdollisuus seurakunnan hallintoon (214 §). Äänivaltaisella seurakunnan jäsenellä oli oikeus pyytää seurakunnanvaltuuston koollekutsumista erityistä ilmoittamaansa asiaa varten. Jos asia oli kiireellinen, puheenjohtajan tuli ottaa asia käsiteltäväksi. Jos pyyntö hylättiin, jäsenellä oli oikeus valittaa kirkollishallitukseen 30 päivän kuluessa hylkäyspäätöksestä.

Kirkollisen oikeudenkäytön alioikeutena oli kirkollishallitus, ja sen pappisjäsen toimi puheenjohtajana (84§). Ylimpänä oikeusasteena toimi kirkollinen ylioikeus, johon kuuluivat piispat sekä kirkolliskokouksen valitsevat kaksi pappia ja yksi maallikko. Maallikkojäsenen tuli olla perehtynyt lainsäädäntöön ja omata mieluiten kokemusta tuomarin tehtävistä. Hän toimi ylioikeuden sihteerinä. Asetuksen 85 §:n mukaan ylioikeus käsitteli ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena ”sellaisten siveettömästä elämästä syytettyjen pappien, diakonien ja munkkien rikkomukset, josta rangaistaan papillisen viran tai munkkisäädyn menettämisellä”.

2.4.3 Ortodoksinen kirkko: vuoden 1969 laki

Merikoski pohti jo vuonna 1943, mitä perusteluja oli sille, että evankelis-luterilaisesta kirkosta ja rekisteröidyistä uskonnollisista yhdyskunnista säädettiin lailla, mutta ortodoksisesta kirkosta asetuksella. Lähtökohtana hänen mukaansa olivat vuoden 1918 poikkeusolot: hallitusmuotoa ei ollut vielä säädetty, siksi ensimmäinen säädös kirkosta oli asetus. Vuoden 1925 asetus annettiin sillä perusteella, että vuoden 1919 hallitusmuodon (94/1919) 8 §:n mukaan asetuksella voitiin säätää asioista, joita ennenkin oli järjestetty hallinnollisilla säännöksillä. Kuitenkin vuoden 1925 asetuksessa oli aineksia, jotka olisivat kuuluneet varsinaisen lain alaan. Esimerkkinä näistä oli kirkkokunnan ja sen seurakuntien verotusoikeus, palkkauksen perusteet sekä kirkollinen oikeudenkäyttö.⁷²

Vuonna 1969 säädettiin ensimmäinen ortodoksista kirkkokuntaa koskeva laki (521/1969, jatkossa *laki 1969*). Laista oli poistettu kirkon jäsenyyteen ja hallintoon sekä kirkollisiin toimiin ja sakramentteihin liittyviä kohtia. Näitä täsmennettiin seuraavana vuonna annetulla asetuksella (179/1970, jatkossa *asetus 1970*). Lakiin sisältyi 83 pykälää, asetukseen 232 pykälää.

Kirkon keskushallinto

Kirkon ylin hallitus säilyi edelleen maan hallituksella (laki 1969, 9 §) ja kirkon yleistä hallintoa hoitivat piispat ja kirkollishallitus (laki 6.1 §). Lain 8 §:n mukaan kirkolliskokouksella oli piispainkokouksen kanssa oikeus päättää kirkon hengellisistä asioista, ja se hoiti myös ylintä kirkollista hallintoa niissä asioissa, jotka eivät vaatineet maan hallituksen ratkaisua. Aloiteoikeus kirkolliskokouksessa säilyi entisellään (asetus 1970, 196 §, 199 §, 202 §).

Lain 38 §:n mukaan kirkolliskokouksessa olivat itseoikeutettuina virassa olevat piispat ja kirkollishallituksen lainoppinut asessori itseoikeutettuna maallikkojäsenenä. Pappis- ja maallikkoedustajia tuli olla yhtä monta. Vuoden 1987 lainmuutoksen (893/1987, 38 §) jälkeen kanttorit saivat hiippakunnittain valita oman edustajansa kirkolliskokoukseen. Asiasta säädettiin tarkemmin asetuksen muutoksella 894/1987 (176 §). Muutoksen jälkeen kirkolliskokoukses-

⁷² *Merikoski* 1943, s. 24–26; *HE 18/1969 vp*, s. 1.

sa oli valittuja jäseniä papiston ja kanttorien valitsemina 14 sekä maallikkoedustajia 17. Asetuksen muutoksella 134/1998 maallikkoedustajien määrä nostettiin kahdeksaentoista (176 §). Alkuperäisen lain 1969 mukaan kirkollishallitukseen kuuluivat virassa olevat hiippakuntien piispat sekä kaksi kirkolliskokouksen viideksi vuodeksi kerrallaan valitsemaa jäsentä, joista toisen tuli olla pappi ja toisen maallikko, sekä lainoppinut asessori, joka toimi kirkollishallituksessa esittelijänä ja sihteerinä (laki 36 §). Vuoden 1925 asetuksesta lähtien kirkkokunta oli jakaantunut kahteen hiippakuntaan. Vuonna 1979 (lain muutos 591/1979, asetuksen muutos 736/1979) hiippakuntapiispojen määrä lisääntyi kolmeen, kun perustettiin Oulun hiippakunta, ja kirkollishallituksen maallikkoedustajien määrä nostettiin yhdestä kahteen.

Kirkollishallituksen pappisjäseneksi voitiin valita vähintään 30 vuotta täyttänyt, pappiskoulutuksen saanut henkilö, joka oli vaalikelpoinen kirkolliskokouksen jäseneksi. Maallikkojäsenillä tuli olla ”sellainen taito ja kyky kuin toimen menestyksellinen hoitaminen edellyttää”. Myös heidän tuli olla vaalikelpoisia kirkolliskokouksen jäseniksi ja 30 vuotta täyttäneitä (asetus 1970, 157 §). Vuoden 1977 lainmuutoksella (351/1977) muutettiin kirkollishallituksen luottamushenkilöiden toimikausi viiden vuoden sijasta kolmeksi vuodeksi, kun kirkolliskokous säädettiin järjestettäväksi joka kolmas vuosi aikaisemman joka viidennen sijaan.

Kirkollishallituksen tehtävistä ja toimivallasta ei laissa ollut erillistä säännöstä, vaan kirkollishallitus mainittiin useissa erillisissä pykälissä mainittujen tehtävien hoitajaksi. Esimerkiksi lain 39 §:n mukaan kirkkokunnan keskusrahasto oli kirkkokunnan yhteinen rahasto, jota hoiti kirkollishallitus, tai 55 §:n mukaan virkamiehelle antoi varoituksen kirkollishallitus kutsuttuaan asianomaisen eteensä tai lähettämällä varoituksen kirjeitse. Asetuksen 156 §:ssä kirkollishallitus säädetään kirkkokunnan toimeenpanevaksi hallinnolliseksi elimeksi.

Kirkollishallitus oli huomattava vallankäyttäjä: merkittävästä osasta kirkollishallituksen päätöksistä ei voinut enää valittaa. Lain 73.2 §:n mukaan näitä päätöksiä olivat kirkollishallitukselle alistetut ohjesäännöt, avoimien virkojen ehdollepano ja lisäehdokkaan asettaminen, virkojen ja tointen väliaikainen hoitaminen, sivutoimien pitäminen, virkaloma ja virkavapaus, papin, diakonin, katekeetan ja kanttorin oikeus pysyä virassa yli eroamisiän, kanttorinviran täyttämättä jättäminen sekä kirkolliskokouksen edustajien vaaleja koskeva päätös.

Vaikka hiippakuntien määrä lisääntyi, varsinaista hiippakuntahallintoa ei kirkkoon perustettu. Lain 135 §:n mukaan piispa on hiippakuntaan kuuluvien seurakuntien ja papiston ylin kaitsija

ja esipaimen. Hänen velvollisuutenaan oli valvoa, että ”että ortodoksisen kirkon oppia esitetään puhtaasti ja väärentämättä, Kristuksen asettamia sakramentteja toimitetaan oikein, jumalanpalveluksia ja muita pyhiä menoja toimitetaan säännöllisesti, kristillistä kasvatusta ja opetusta seurakunnissa ja oppilaitoksissa hoidetaan hyvin, hyviä tapoja ja siveyttä noudatetaan, köyhiä ja sairaita holhotaan, kirkon ja seurakunnan taloutta hoidetaan asianmukaisesti sekä kirkollisessa ja seurakunnallisessa hallinnossa muutoinkin noudatetaan lakia ja että seurakunnan palvelijat elämässään käyttäytyvät arvokkaasti ja kristillisesti sekä tunnollisesti toimittavat virkatehtävänsä.”

Piispa hoiti valvontavelvollisuuttaan muun muassa toimittamalla jokaisessa hiippakuntansa seurakunnassa tarkastuksen vähintään kerran viidessä vuodessa (asetus 1970, 137–138 §). Apunaan tarkastuksen suorittamisessa piispalla oli piirin valvoja (yksi hiippakunnan papeista, jonka piispa oli tehtävään määrännyt) sekä kirkkokunnan taloudenhoitaja.

Kirkollinen oikeudenkäyttö

Alkuperäisen lain 1969 mukaan kirkollisena alioikeutena toimi pappisvarajäsenellä täydennetty kirkollishallitus kuitenkin niin, että piispat eivät osallistuneet asioiden käsittelyyn (42 §). Piispojen rikkomukset käsiteltiin piispainkokouksessa (65 §). Lainmuutoksen (593/1984) jälkeen alioikeuden muodostivat kirkolliskokouksen valitsevat kolme pappisjäsentä ja kolme maallikkojäsentä. Kirkollisen ylioikeuden muodostivat hiippakuntien piispat sekä kirkolliskokouksen valitsevat kaksi pappia ja kolme maallikkoa.

Kirkollisen oikeuden alaisiin rikkomuksiin kuuluivat edelleen ennen kaikkea opilliset ja kurinpidolliset asiat. Kun kaikki rikkomukset oli asetuksessa 1925 mahdutettu yhteen pykälään, laissa 1969 ne oli eritelty lain 43–53 §:iin. Rangaistukset vaihtelivat yhden kuukauden virantoimituserosta pappisuuden menettämiseen. Samat säännökset koskivat soveltuvin osin myös diakoneja ja kanttoreita.

Lainmuutoksella 53/1998 lakkautettiin kirkollinen alioikeus ja sen sijaan kurinpitokysymyksiä käsittelemään perustettiin ojennuslautakunta (42 §). Hallituksen esityksessä muutosta perusteltiin muun muassa Suomen oikeusjärjestelmän ja kanonisen oikeuden yhteensovittamisella. Papit ja kanttorit, kuten muutkin maan viranhaltijat, tuli tuomita virkarikoksista yleis-

sä tuomioistuimissa. Papit ja kanttorit tuli kuitenkin voida kanonisin perustein vapauttaa virastaan hallintotoimin.⁷³

Lain 51 §:n mukaan ojennuslautakunnan puheenjohtajana toimi sen hiippakunnan piispa, johon vastaaja kuului. Lisäksi lautakunnassa oli kirkolliskokouksen valitsemina kaksi pappisjäsentä ja kaksi maallikkojäsentä, joilla tuli olla kelpoisuus kirkolliskokouksen jäseniksi. Aina-kin toisella maallikkojäsenistä tuli olla tuomarinvirkaan vaadittava tutkinto. Lain 52 §:n mukaan syytettä lautakunnassa ajoi ojennusasiamies, jonka kirkollishallitus määräsi tehtävänsä. Myös hänellä tuli olla tuomarinvirkaan vaadittava tutkinto ja kelpoisuus kirkolliskokouksen jäseneksi.

Ojennusrangaistuksia lain muutoksen jälkeen olivat kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen 1–6 kuukaudeksi sekä viraltapano. Lisäksi lain 42 a §:n mukaan viralta pantavaksi määrätty pappi tai diakoni voitiin erottaa papillisten tehtävien toimittamisesta vähintään yhdeksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi tai julistaa hänet menettämään pappeutensa. Kuten aikaisemminkin, pappeuden menettäminen koski tapauksia, joissa rikkomus osoitti asianomaisen kanonisesti sopimattomaksi pappeuteen.

Lain 62 §:n mukaan ojennuslautakunnan päätöksistä voitiin valittaa kirkolliseen ylioikeuteen. Valitusoikeus lain 72 §:n mukaan oli vastaajalla ja ojennusasiamiehellä. Ylioikeuden jäseninä toimivat esteettömät hiippakuntapiispat sekä kaksi pappisjäsentä ja kolme maallikkojäsentä. Ainakin yhdellä maallikkojäsenellä tuli olla tuomarinvirkaan vaadittava tutkinto, ja hän toimi oikeuden sihteerinä (63 §).

Seurakuntien hallinto

Seurakunnanhallinnossa hallintoelimet ja niiden tehtävät säilyivät vuoden 1969 lakiuudistuksessa entisellään. Hallintoelinten tehtävät ja toiminta määriteltiin yksityiskohtaisesti vuoden 1970 asetuksessa. Merkittävä uudistus oli se, että äänioikeusikäraja ja vaalikelpoisuusikäraja oli laskettu 20 vuoteen (laki 25 §, 27 §). Lainmuutoksella 351/1977 (25 ja 27 §) äänioikeusikärajaa laskettiin vielä 18 vuoteen. Valtuuston jäsenten piti tämänkin muutoksen jälkeen olla vähintään 20-vuotiaita.

⁷³ HE 34/1997 vp, s. 3–4.

Seurakunnanvaltuuston jäsenmäärästä päätti edelleen seurakunnankokous, joka lain 24 §:n mukaan vahvisti valtuuston jäsenten määrän ja valitsi nämä jäsenet sekä papin, diakonin, katekeetan ja kanttorin. Lakisääteisiä valtuuston kokouksia oli kolme vuodessa; ylimääräisiä kokouksia voitiin pitää puheenjohtajan niin tarpeelliseksi katsoessa tai kuin vähintään neljäsosa valtuutetuista sitä pyysi. Niin ikään hiippakunnan piispa tai kirkollishallitus saattoi kehottaa valtuustoa kokoontumaan. Kuten vuoden 1953 asetuksessa, myös asetuksessa 1970 yksittäisellä seurakunnan jäsenelläkin oli oikeus pyytää valtuuston kokousta erityistä asiaa varten. ”Jos asia ei siedä viivytystä, älköön puheenjohtaja sitä kieltäkö” – sanamuoto on peräisin evankelis-luterilaisen kirkon vuoden 1869 kirkkolaista. Mikäli pyyntö hylättiin, pyytäjällä oli oikeus valittaa kirkollishallitukseen (asetus 1970, 102 §).

Seurakunnanneuvoston jäseniä olivat lain 29 §:n mukaan seurakunnan vakinaiset papit ja pääkirkon isännöitsijä sekä valitut jäsenet, joiden lukumäärän tuli olla suurempi kuin itseoikeutettujen. Asetuksen 114 §:n mukaan mitään asiaa ei tullut ottaa käsiteltäväksi seurakunnanneuvostossa, mikäli saapuvilla ei ollut enemmän kuin puolet jäsenten koko lukumäärästä. Kuten oli säädetty jo vuoden 1925 asetuksessa, saapuvilla olevien joukossa tuli olla enemmän valittuja kuin itseoikeutettuja. Neuvoston jäsenten vastuu seurakunnan kristillissiveellisestä elämästä ja seurakunnan piirijako seurakunnanneuvoston jäsenten valvontaa varten oli säilytetty asetuksen 117 §:ssä.

Yhteenveto

Yhteiskunnalliset lakisääteiset osallistumisoikeudet säädettiin maan itsenäistymisen aikaan niin edistykselliseksi, että niihin ei vuosikymmeniin tehty merkittäviä muutoksia⁷⁴. Äänestyoikeuden ikärajaa laskettiin asteittain: kun vuoden 1906 valtiollisissa vaaleissa äänioikeutettuja olivat olleet 24-vuotiaat ja vuoden 1920 kunnallisvaaleissa 21-vuotiaat, ikäraja laskettiin vuodesta 1969 lähtien 20 vuoteen ja vuodesta 1976 18 vuoteen. Äänioikeus ortodoksisessa kirkossa seurasi yhteiskunnallisia säädöksiä: äänioikeusikärajaa kirkon vaaleissa laskettiin vastaavasti 20 vuoteen vuonna 1969 ja 18 vuoteen vuonna 1977.

Vuodesta 1969 lähtien ortodoksisista kirkkoa koskevien säädösten taso nostettiin asetusten tasolta lain tasolle. Kirkon hallintoelimet niin kirkon keskushallinnon kuin seurakuntahallinnonkin tasolla säilyivät jokseenkin entisellään uusissa laeissa ja asetuksissa, vaikka hallintoelinten teh-

⁷⁴ Tässä työssä en käsittele 1930-luvun ja sota-ajan poikkeusolojen säädöksiä.

tävät lisääntyivät. Vaikka hiippakuntien määrä lisättiin kolmeen, varsinaista hiippakuntahallintoa ei kirkkoon perustettu. Maallikoiden asema kirkon hallintoelimissä säilyi samaten jokseenkin entisellään.

Mielenkiintoinen poikkeus maallikoiden osallistumisoikeuksiin oli maallikoiden edustuksen lisääntyminen kirkollisissa kurinpitoelimissä. Vuoden 1984 lainmuutoksen jälkeen kirkollisen alioikeuden muodostivat kirkolliskokouksen valitsevat kolme pappisjäsentä ja kolme maallikkojäsentä ja kirkollisen ylioikeuden hiippakuntien piispat sekä kirkolliskokouksen valitsevat kaksi pappia ja kolme maallikkoa. Vuoden 1998 lainmuutoksessa kirkollinen alioikeus lakkautettiin, ja sen sijaan perustettuun ojennuslautakuntaan kuului hiippakunnan piispan lisäksi kaksi pappisjäsentä ja kaksi maallikkojäsentä. Ylioikeuden jäseninä toimivat esteettömät hiippakuntapiispat sekä kaksi pappisjäsentä ja kolme maallikkojäsentä.

3 OSALLISTUMISOIKEUDET NYKY-YHTEISKUNNASSA

3.1 Perusoikeudet, hallintolaki ja demokratiapoliittinen selonteko

Viime vuosituhaten parina viimeisenä vuosikymmenenä niin julkishallinnon kuin kansalaisten oikeuksienkin sääntely eteni Suomessa varsin nopeasti. Hallitusmuodon muuttamista koskeneen säädöksen (969/1995) perusoikeuspykälät siirrettiin jokseenkin sellaisenaan vuoden 1999 perustuslakiin (731/1999, jatkossa *PL*). Hallintomenettelylaki (598/1982) oli edeltänyt vuoden 2003 hallintolakia (434/2003, jatkossa *HL*), laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (609/1986, jatkossa *tasa-arvolaki*) säädettiin vuonna 1986, hallintolainkäyttölaki (568/1996) vuonna 1996 ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jatkossa *julkisuuslaki*) vuonna 1999. Näiden säädösten tavoitteena oli luoda avoimempaa ja selkeämpää järjestelmää, joka turvaisi kansalaisten elämää ja perusoikeuksia⁷⁵.

Tuorin mukaan perusoikeudet ja demokratia voidaan nähdä toistensa edellytyksinä ja takeina. Kansanvaltainen päätöksentekojärjestelmä on tarpeen täsmentämään perusoikeuksien kulloisiakin vaatimuksia ja takaamaan niiden toteutumista. Perusoikeudet taas ovat toimivan kansanvallan välttämättömiä edellytyksiä. Perustuslain säännökset kuvastavat käsitystä, jonka mukaan edustuksellisessa kansanvallassa virallisia päätöksentekijöitä ympäröi kansalaisyhteiskunta, joka perustuu olennaisesti yhteiskunnan jäsenten omaehtoiselle järjestäytymiselle ja viestinnälle. Perinteiset vapausoikeudet varmistavat yhteiskunnan jäsenille henkilökohtaisen autonomian. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet luovat edellytyksiä, paitsi henkilökohtaista vapauspiiriä suojaavien, myös kansanvaltaa toteuttavien oikeuksien käyttämiselle. Erityisen perusoikeuksien ryhmän muodostavat oikeudet, joiden suoranaista tehtävänä on taata yhteiskunnan jäsenille mahdollisuus osallistua yhteisiä asioita koskevaan kansanvaltaiseen päätöksentekoon ja mielipiteenmuodostukseen.⁷⁶

Kansalaisten osallistumisoikeudet liitetään yleensä yhteen poliittisten oikeuksien kanssa. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus valtiollisissa vaaleissa oli maassa turvattu jo vuonna 1906 ja vastaavasti kunnallisvaaleissa vuonna 1917. Vuoden 1999 perustuslailla laajennettiin poliittisia oikeuksia äänioikeudesta myös muuhun osallistumiseen ja vaikuttamiseen: ”Kansanval-

⁷⁵ Esimerkiksi *HE 309/1993 vp*, s. 15; *HE 72/2002 vp*, s. 33–34.

⁷⁶ *Tuori* 2011, s. 536–537.

taan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” (PL 2.2 §), ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” (PL 14.3 §) sekä ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” (PL 20.2 §).

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi viitataan Euroopan komission antamaan valkoiseen kirjaan eurooppalaisesta hallintotavasta⁷⁷. Valkoisessa kirjassa hyvä hallinto määritellään viiden peruseriaatteen pohjalta. Nämä periaatteet ovat avoimuus, osallistuminen, vastuunalaisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Hallintolain yhtenä tarkoituksena oli edistää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä selkeyttää heidän asemaansa viranomaispalvelujen käyttäjinä. Lailla pyrittiin lisäämään eri kansalaisryhmien mahdollisuuksia saada tietoa käsiteltävänä olevien asioiden lähtökohdista ja tavoitteista. Laki mahdollisti myös vaikutusmenettelyjen hallinnonalakohtaisen kehittämisen.⁷⁸

Merkittävä aloite kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi ja helpottamiseksi oli vuonna 2012 säädetty kansalaisaloitelaki (12/2012). Perustuslakiin tehdyllä lisäyksellä (1112/2011) säädettiin siitä, että vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi (PL 53.3 §). Kansalaisaloitelaisissa säädetään aloitteen käytännön toteutuksesta. Kannatusilmoitusten keräämistä on muun muassa helpotettu sillä, että ilmoituksia voidaan laissa säädetyin edellytyksin kerätä myös oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa (PL 8 §).

Valtioneuvosto ryhtyi vuonna 2011 valmistelemaan demokratiapoliittista selontekoa, jonka tarkoituksena oli kuvata maamme demokratian haasteita ja mahdollisuuksia. Asiakirja julkaistiin vuonna 2014. Selonteko analysoi suomalaisen demokratian tilannetta ja tilanteeseen johtaneita syitä. Selvityksen mukaan toimiva demokratia perustuu muun muassa seuraaviin kriteereihin: todelliset vaikutusmahdollisuudet takaava osallistuminen, äänestämisen tasavertaisuus, politiikan ymmärtäminen sekä vaikutusvalta asialistan määrittelyyn ja asioiden esille nostamiseen. Selonteossa ei kuitenkaan pyritä tai ei ainakaan päädytä etsimään uusia, luovia ratkaisuja tilanteen parantamiseen. Sen mukaan suomalaisen demokratian suurimpia

⁷⁷ COM(2001) 428, ref. HE 72/2002 vp, s. 18.

⁷⁸ HE 72/2002 vp, s. 38.

haasteita ovat äänestysaktiivisuuden laskeminen ja osallistumisen eriarvoistuminen. Ilmiöiden taustalla nähdään laajoja yhteiskunnallisia muutoksia; näitä ovat muun muassa kansainvälistyminen, yksilökeskeisyyden lisääntyminen, työttömyys ja syrjäytyminen.⁷⁹

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta antoi lausuntonsa demokratiaselonteosta. Valiokunta esitti mielipiteenään, että selonteossa demokratia oli ymmärretty liian kapeaksi. Siinä keskityttiin vain olemassa oleviin poliittisen vallan rakenteisiin, ja niihinkin suppeasti. Lausunnossa todettiin, että demokratia on ymmärrettävä monitasoisena: se on globaalia, eurooppalaista, valtakunnallista, alueellista, maakunnallista ja paikallista. Edelleen on otettava huomioon, että demokratialla on paitsi poliittinen, myös sosiaalinen ja taloudellinen sisältö. Lausunnossa katsottiin, että maassamme on kasvava demokratiavaje esimerkiksi globaalidemokratiassa, EU-demokratiassa, väliportaana demokratiassa, yritys- ja virastodemokratiassa, koulu- ja opilaitosdemokratiassa sekä talouden demokratiassa.⁸⁰ Tulevaisuusvaliokunnan kannanotot on otettu vahvasti huomioon myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä selonteosta⁸¹.

3.2 Kehitys kunnanhallinnossa

Myös kunnallishallinnossa on tutkittu keinoja kansalaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseen. Esimerkiksi *Sutela* on väitöskirjassaan tutkinut demokratian mahdollisuuksia kunnanhallinnossa. Hänen mukaansa demokraattisesti hallitun yhteiskunnan sisällön tunnuspiirteinä voidaan pitää 1) vapaita ja rehellisiä vaaleja, 2) vastuunalaista hallitusta, 3) vapausoikeuksia ja poliittisia kansalaisoikeuksia ja 4) demokraattista kansalaisyhteiskuntaa. Poliittisiin kansalaisoikeuksiin sisältyy muun muassa vähemmistöjen oikeuksien huomioonottaminen ja turvaaminen (esimerkiksi kielellisten vähemmistöjen oikeus saada palvelut omalla äidinkielellään). Kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan sitä, että yhteiskunnassa on runsaasti erilaisia kuntalaisten aktiviteetteja, osallistumista ja organisoitumista, joka on täysin riippumatonta ja erillään ”virallisesta” yhteiskunnan toiminnasta. Demokratia voidaan nähdä myös poliittisen järjestelmän ja valtion responsiivisuutena, kykyinä toteuttaa kansalaisten vaatimukset.⁸²

⁷⁹ VNS 3/2014 vp, s. 9, 14.

⁸⁰ TuVL 1/2014 vp, s. 3–5.

⁸¹ PeVM 3/2014 vp, s. 2–6.

⁸² *Sutela* 2000, s. 54.

Sutelan mukaan kansanäänestyksen ja muiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen käyttäminen osana päätöksentekoa on huomattavasti lähempänä antiikin demokratiakäsitystä eli kansan valtaa (joka tosin koski vain vapaita miehiä) kuin osallistuminen ja vaikuttaminen pelkääntään vaaleissa äänestämällä. Suoran demokratian toteutuminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman edustuksellisen demokratian instituutioita. Suoraan demokratiaan kuuluvat kunnalliset neuvoo-antavat kansanäänestykset ja -aloitteet, kuntalaisten aloiteoikeus sekä lähidemokratia, esimerkiksi kunnanosalvautuustot ja käyttäjädemokratia, jossa kuntalaiset asiakkaina ja osallisina voivat vaikuttaa päätöksentekoon ja palveluiden tuotantotapaan perinteisen edustuksellisen demokratian ohella. Huomattavaa on, että suora osallistuminen ja vaikuttaminen vaativat kuntalaisilta ja kansalaisilta enemmän kuin edustuksellinen demokratia, sillä ne merkitsevät myös vastuun ottamista.⁸³

Tulevaisuuden kunnallishallinnossa ydinkysymyksiä ovat Sutelan mukaan kuntalaisnäkökulman huomioon ottaminen ja valtuuston aseman vahvistaminen. Erityisesti toimivallan delegoiminen kunnanvaltuuston alaisille toimielimille horjuttaa itsehallinnon tärkeintä periaatetta: päätösvaltaa käyttää kuntalaisten suoraan valitsema valtuusto. Kun varsinkin kunnanhallituksen asema on vahvistunut, valtuusto joutuu käsittelemään pelkääntään niitä asioita, jotka kunnanhallitus sille käsiteltäväksi tuo.⁸⁴

Myös *Sauri* on tunnistanut suomalaisessa yhteiskunnassa useita demokratiavajeita. Näitä ovat 1) heikko argumentointikulttuuri, jossa eri päätösvaihtoehdot eivät pääse riittävän keskustelun ja arvioinnin kohteeksi, 2) kunnanvaltuustojen vallan hajoaminen, 3) kuntien poliittisen johtamisen sekavuus, 4) kuntien ja valtion ristiriitainen suhde, 5) maakuntahallinnon epämääräinen asema ja 6) suoran demokratian puute.⁸⁵

Kunnanvaltuustojen vallan hajoamisella *Sauri* tarkoittaa sitä, että kunnan päätösvallan käyttäjältä, valtuustolta, on liukunut päätösvaltaa kunnanhallitukselle, lautakunnille ja valmisteleville virkamiehille, joiden tulisi valmistella asioita sekä panna toimeen valtuuston päätöksiä. Valtuustojen tulisi muistaa asemansa strategioista ja toiminnallisista tavoitteista päättävänä elimenä. Kun valtuusto pystyy tekemään nämä selviksi valmisteluelimille, valmistelijoilla on mahdollisuus toimia oman varsinaisen tehtävänsä mukaisesti. Valtuuston tulisi siis verrata

⁸³ *Sutela* 2000, s. 8–9.

⁸⁴ *Sutela* 2000, s. 39, 52.

⁸⁵ *Sauri* 2003, s. 10.

päätösesityksiä valtuuston määrittämiin strategioihin ja tavoitteisiin, ja mikäli nämä eivät toteudu, asiat palautetaan valmisteluun.⁸⁶

Sauri painottaa sitä, että suora ja edustuksellinen demokratia eivät ole keskenään ristiriitaisia päätöksentekotapoja. Edustajien välityksellä tulisi kunnassa tehdä tavanomaiset päätökset, kun taas merkittävät ja laajamittaiset asiat tulisi päättää sitovalla kansanäänestyksellä. Sitovan suoran demokratian käyttöönotolla on tärkeä merkitys edustuksellisen demokratian kannalta: ”Se pitää edustukselliset päättäjät hereillä ja muistuttaa valtuustoja siitä, mistä niiden valta on peräisin.”⁸⁷

Heurun ym. mukaan demokratiaperiaatteesta seuraa, että kunnan asukkaiden suoraan valitsemalla valtuustolla tulee olla ylin päätös- ja ohjausvalta kunnassa sekä luottamushenkilöistä koostuvilla muilla toimielimillä keskeinen asema. Lain mukaan valtuustolla on yleinen päätösvalta kunnan päätösvallan käyttämiseen. Perinteisen käsityksen mukaan tähän valtaan sisältyy 1) kunnallinen säädösvalta, 2) kunnan hallinnon järjestäminen, 3) kunnan taloudellinen vallankäyttö, 4) kunnan mielipiteen ilmaiseminen ja 5) toimielinten miehittäminen ja viranhaltijoiden valinta.⁸⁸

Tietotekniikan ja tietoliikenteen uudet mahdollisuudet tulevat *Heurun* ym. mukaan muuttamaan merkittävästi myös paikallisyhteisöjen elämään. Tulevaisuuden paikallishallinnon ratkaisuihin tulevat vaikuttamaan muun muassa globalisaatio, ihmisten liikkuvuus ja monikulttuurisuus. Tulevaisuuden yhteisöt edellyttävät nopeaa päätöksentekoa, mihin eivät sovellu moniportaiset ja hierarkkiset hallinto- ja ohjausjärjestelmät. Tämä saattaa vahvistaa paikallishallinnon roolia.⁸⁹

Kunnallishallinnon tutkimuksella ja valtioneuvoston demokratiapoliittisella selonteolla näyttää olleen vaikutusta uuteen kuntalakiin (410/2015, jatkossa *KuntaL*). Laissa kansalaisten osallistumismahdollisuudet on sisällytetty jo lain tarkoituksypykälään (*KuntaL* 1.1 §): ”Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis-

⁸⁶ Sauri 2003, s. 20–23.

⁸⁷ Sauri 2003, s. 61–62, 67–68.

⁸⁸ *Heuru ym.* 2008, s. 215, 221.

⁸⁹ *Heuru ym.* 2008, s. 34–36.

ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.”

Kuntalain 22 §:ssä kunnan valtuusto veloitetaan pitämään huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Tällaisena nähdään esimerkiksi keskustelu- ja kuulemistilaisuudet sekä kuntalaisraadit, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, mahdollisuudet kunnan talouden suunnitteluun osallistumiseen, palvelujen suunnittelu ja kehittäminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tukeminen.

Käytännössä lisääntyneet osallistumismahdollisuudet näkyvät kuntalaissa esimerkiksi parantuneena aloiteoikeutena. Paitsi kunnan asukkailla, myös kunnassa toimivilla yhteisöillä ja säätiöillä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Lisäksi kunnan palvelujen käyttäjillä on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa. Kunta veloitetaan myös ilmoittamaan aloitteen tekijälle aloitteen johdosta suoritettut toimenpiteet (KuntaL 23 §).

Kansalaisaloite kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi oli mahdollista edellisenkin kuntalain aikana. Uuden lain 25 §:n mukaan kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään 4 % kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista, kun aikaisemmassa laissa edellytettiin 5 % kunnan äänioikeutetuista jäsenistä (365/1995, 31 §).

Kansalaisten osallistuminen paikallistasolla on ollut myös kansainvälisen yhteisön huolena. Euroopan neuvosto, joka on Euroopan vanhin ja laajin poliittinen yhteistyö- ja ihmisoikeusjärjestö (perustettu 1949), laati vuonna 1985 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991). Peruskirja on ratifioitu Suomessa vuonna 1991.

Peruskirjan johdannossa allekirjoittajat esittävät perusteet peruskirjan säännöksille⁹⁰. Näiden mukaan paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja, ja kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat. Paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta, voivat luoda tehokkaan ja kansalaista lähellä olevan hallinnon. Tämä

⁹⁰ SopS 66/1991, s. 489.

edellyttää sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekovelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden. *Ryynäsen* mukaan tällaisten paikallisviranomaisten edellyttäminen kunnallishallinnon pohjaksi on yksi peruskirjan keskeisimpiä asioita⁹¹.

3.3 Nykytilanne evankelis-luterilaisessa kirkossa

Evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaki uudistettiin perusteellisesti vuonna 1993. Lakiesitys⁹² ei kuitenkaan sisältänyt merkittäviä aineellisoikeudellisia muutoksia, vaan olennaisinta oli vanhan kirkkolain jakaminen toisaalta eduskunnan päätettäväksi tulevaan kirkkolakiin (1054/1993, jatkossa *evl. kirkkolaki*) ja toisaalta kirkkojärjestykseen (1055/1991, jatkossa *evl. kirkkojärjestys*) sekä kirkon vaalijärjestykseen (1056/1993). Näistä päätti kirkolliskokous laissa oleva valtuutuksen nojalla. *Evl. kirkkojärjestykseen* ja *vaalijärjestykseen* siirrettiin säännökset kirkon opista ja hengellisestä toiminnasta sekä hallinnon yksityiskohdista.

Kuitenkin *evl. kirkkolakia* samalla päivitettiin vastaamaan yhteiskunnan muun lainsäädännön kehitystä: *evl. kirkkolaki* sisältää 25:5 §:ssä viittauksen hallintolakiin ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003), 24:16 §:ssä viittauksen hallintolainkäyttölakiin (586/1996) sekä 25:8 §:ssä viittauksen julkisuuslakiin. Lisäksi *evl. kirkkolain* 23:8 §:ssä säädetään, että kirkollisissa toimielimissä lukuun ottamatta kirkolliskokousta, hiippakuntavaltuustoa, tuomiokapitulia, kirkkovaltuustoa, yhteistä kirkkovaltuustoa ja seurakuntaneuvostoa tulee olla sekä miehiä että naisia kumpiakin vähintään 40 %.

Evl. kirkolliskokous on edelleen kirkon ylin päättävä elin. Kirkon edustajina kirkolliskokouksessa ovat hiippakuntien piispat ja kenttäpiispa sekä 96 valittua edustajaa, joista 32 edustaa pappeja ja 64 maallikoita; lisäksi kirkolliskokouksessa on saamelaiskäräjien valitsema saamelaisten edustaja sekä valtioneuvoston määräämä edustaja (20.1 §). Kirkolliskokoukselle esityksiä ovat oikeutettuja tekemään piispainkokous, kirkkohallitus ja hiippakuntavaltuustot. Kirkolliskokousedustajilla on oikeus tehdä aloitteita (20: 9 §).

⁹¹ *Ryynänen* 2012, s. 181.

⁹² *HE 23/1993 vp.*

Evl. kirkolliskokous käsittelee asioita, jotka koskevat kirkon oppia ja työtä sekä kirkon lain-säädäntöä, hallintoa ja taloutta (20:7 §). Maallikkoenemmistöiselle kirkolliskokoukselle kuu-luvat siten kirkon uskoa ja oppia koskevia periaatteelliset kannanotot sekä raamatunkäännök-sen, kristinopin, virsikirjan, kirkkokäsikirjan ja messusävelmistön hyväksyminen. Kirkollis-kokouksella on yksinoikeus ehdotuksien tekemiseen kirkkolain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta. Lisäksi kirkolliskokous hyväksyy kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjes-tyksen.

Saman säännöksen perusteella kirkon talouteen liittyviä evl. kirkolliskokouksen tehtäviä ovat kirkon keskusrahaston sekä kirkkohallituksen ja hiippakuntien hoidossa olevien rahastojen ti-lien ja hallinnon tarkastuttaminen, tilinpäätösten vahvistaminen ja vastuuvapaudesta päättä-minen. Kirkolliskokous vahvistaa myös kirkon keskusrahaston talousarvion, käsittelee kirkon keskusrahaston toiminta- ja taloussuunnitelman sekä päättää seurakuntien keskusrahastomak-suista. Edelleen kirkolliskokous päättää hiippakunnan perustamisesta ja lakkauttamisesta se-kä sen rajojen muuttamisesta. Sillä on myös toimivalta perustaa ja lakkauttaa arkkipiispan, piispojen ja kirkkoneuvosten virat sekä valita ja vapauttaa korkeimmat kirkkohallituksen vir-kamiehet.

Vuoden 2003 lainmuutoksella perustettiin evankelis-luterilaiseen kirkkoon hiippakuntaval-tuustot (1274/2003). Valtuuston tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että hiippakuntahallinnossa, toisin sanoen tuomiokapitulissa, ei ollut maallikkoja lukuun ottamatta lakimiesasessoria, joka oli katsottava asiantuntijajäseneksi. Lainmuutoksella haluttiin vahvistaa luottamushenkilöi-den mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua hiippakunnalliseen toimintaan.⁹³

Evl. hiippakuntavaltuuston kokoonpanosta säädetään kirkkolain 23:13–14 §:ssä. Valtuuston jäsenenä on 14 maallikkoa ja 7 pappia. Pappisjäsenet ja maallikkojäsenet valitaan erikseen vaaleilla. Hiippakuntavaltuuston pappisjäsenten ja kirkolliskokouksen pappisedustajien vaa-leissa ovat äänioikeutettuja hiippakunnan papit. Valtuuston maallikkojäsenten vaaleissa ovat äänioikeutettuja kirkkovaltuustojen tai seurakuntaneuvostojen ja yhteisten kirkkovaltuustojen maallikkojäsenet. Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan, jonka tulee olla maallik-ko. Piispalla on hiippakuntavaltuuston kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeus, mutta ei oikeutta ottaa osaa päätöksen tekemiseen (2 §).

⁹³ HE 121/2003 vp, s. 7.

Evl. hiippakuntavaltuuston tehtävänä on tukea ja edistää kirkon tehtävän toteutumista hiippakunnassa ja sen seurakunnissa (17 b:1 §). Valtuusto hyväksyy vuosittain hiippakunnan toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion ja hyväksyy hiippakunnan edellisen tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen. Se myös perustaa ja lakkauttaa tuomiokapitulien virat ja käsittelee sille tehdyt aloitteet.

Aloitteita evl. hiippakuntavaltuustolle voivat tehdä hiippakuntavaltuuston jäsenet, tuomiokapituli, kirkkoneuvosto, yhteinen kirkkoneuvosto ja seurakuntaneuvosto (17 b:4 a §). Lisäksi vähintään kymmenen hiippakuntaan kuuluvan seurakunnan seurakuntavaaleissa äänioikeutettua jäsentä voivat tehdä jäsenaloitteen.

Evl. kirkkolaisissa kirkollista äänioikeutta laajennettiin. Konfirmaatiota ei enää pidetty äänioikeuden edellytyksenä; vaalikelpoisuuden edellytyksenä konfirmaatio kuitenkin säilytettiin. Seurakuntavaaleissa seurakunnan luottamustoimeen ei saanut valita saman seurakunnan viranhaltijaa tai päätoimista työntekijää. Tämä vaalikelpoisuuden rajoitus koski myös seurakuntayhtymän ja paikallisseurakunnan viranhaltijaa ja päätoimista työntekijää, kun seurakuntayhtymään valitaan yhtymän yhteistä kirkkovaltuustoa (8:3–4§). Äänioikeutta seurakunnan hallinnossa laajennettiin edelleen lainmuutoksella (689/2008). Muutoksen jälkeen äänioikeutettuja seurakuntavaaleissa ovat 16 vuotta täyttäneet ja kirkkoherranvaaleissa 18 vuotta täyttäneet seurakunnan jäsenet (8:3 §). Lainmuutoksen (414/2014) jälkeen kyseiset säännökset sisältyvät evl. kirkkolain 23. luvun 1 ja 12 §:iin.

Evl. kirkkojärjestyksen 7:9 §:n mukaan seurakunnan jäsenellä on oikeus tehdä aloitteita seurakunnan ja seurakuntayhtymän toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa. Seurakunnan jäsenille on sopivin tavoin annettava riittävät tiedot merkittäväistä vireillä olevista seurakunnan ja seurakuntayhtymän asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuksista. Seurakunnan tiedotustoiminnan johtaminen kuuluu kirkkoneuvostolle.

Kirkollinen demokratia on evankelis-luterilaisessa kirkossa – kuten ortodoksisessakin – varsin vähän tutkittu aihe. *Valtonen* on kuitenkin tehnyt vuonna 2010 pro gradu-tutkielmansa seurakuntien luottamushenkilöiden näkemyksistä kirkollisesta demokratiasta. Tutkimusalueena olivat Espoon evl. hiippakunnan seurakunnat. Suuri enemmistö koki demokratian toteutuvan omassa seurakunnassaan, mutta demokratia koko kirkon tasolla jakoi mielipiteitä.

Luottamushenkilöistä osa puolusti ja osa vastusti enemmistöpäätöksin tehtäviä muutoksia kirkon oppiin liittyvissä kysymyksissä.⁹⁴

Luottamushenkilöt näkivät erityisesti uudistamisen tarvetta vääränlaisessa byrokratiassa, joka saattaa estää hyvien ideoiden toteuttamista ja joustavuutta seurakunnan elämässä. Hallinnon järjeistäminen perusteluna oli se, että kirkon työntekijöillä olisi mahdollisuus tehdä hengellistä perustyötä hyvin. Demokratiaa ei nähty pelkkänä itsetarkoituksena, vaan hallinnollisena välineenä mahdollisimman hyvin toimivaan kirkkoon.⁹⁵

Joissakin tapauksissa ongelmallisia seurakuntien demokratiassa olivat "vanhat perinteet", joilla asioita hoidetaan. Viranhaltijat saattoivat tehdä sinänsä tärkeän asioiden valmistelutyön "liian pitkälle", joten valtuutetut kokivat tullessa painostetuiksi päätösten hyväksymiseen ilman kunnan keskustelua päätöksistä. Tämän tyyppinen toiminta kavensi päätösten avoimuutta. Monissa seurakunnissa aktiivisten riviseurakuntalaisten määrä oli kovin vähäinen.⁹⁶

3.4 Nykytilanne ortodoksisessa kirkossa

Vuoden 1969 kirkkolain oltua voimassa lähes 30 vuotta pyrittiin lainmuutoksella (53/1998) korjaamaan huomattavimpia puutteita. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todettiin, että kirkollishallituksen organisaatio oli vanhakantainen ja raskas, kun kaikki varsinainen päätöksenteko tapahtui kollegisessa käsittelyssä. Esityksen mukaan hallinto-organisaation kehittämissperiaatteisiin on vanhastaan kuulunut toimivallan sijoittaminen alimpaan sellaiseen portaaseen, jolla on riittävä pätevyys, riittävän laaja näkemys ja tiedossaan asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat. Keskusvirastoissa tämä merkitsi sitä, että kolleginen käsittelytapa oli rajoitettava asioihin, joissa sitä todella tarvittiin.⁹⁷

Hallituksen esityksessä todettiin myös, että lain mukaan kirkollisen hallinnon perusyksikkö oli piispan johtama hiippakunta. Laissa säädetty hallintokäytäntö oli sikäli ristiriidassa ortodoksisen kirkon kanonisen käytännön kanssa, että kirkollishallituksen jäsenenä hiippakunta-piispat joutuivat päättämään myös toisten hiippakuntien asioista. Asia ratkaistiin lainmuutok-

⁹⁴ Valtonen 2010, s. 49–50.

⁹⁵ Valtonen 2010, s. 63–64.

⁹⁶ Valtonen 2010, s. 53–55.

⁹⁷ HE 34/1997 vp, s. 3.

sessä siten, että toimivaltaa siirrettiin kirkollishallitukselta piispoille. Tällä oli tarkoitus vähentää asioiden kollegista käsittelyä ja lisätä paikallisten olojen tuntemusta hiippakuntaa koskevassa päätöksenteossa.⁹⁸ Muutetussa kirkkolaissa kirkollishallitusta koskevat uudet säännökset on kirjattu 36 §:ään.

Kirkon hallintoon kaivattiin kuitenkin perusteellisempia uudistuksia. Ortodoksisen kirkon kirkollishallitus nimitti kirkolliskokousten päätösten perusteella kaksi työryhmää pohtimaan kirkon hallinnon uudistusta vuosina 1996–2001. Yhtenä lähtökohtana hallinnonkehittämistyöhön oli se, että Suomen kirkon hallintomallin katsottiin poikkeavan kanonisesta, piispa- ja hiippakantakeskeisestä hallintomallista. Molemmat työryhmät päätyivät ehdottamaan kaksiportaista hallintomallia, jossa päättävänä elimenä hiippakunnan tasolla olisi hiippakuntaneuvosto ja toimeenpanevana elimenä seurakunnissa seurakunnanneuvosto⁹⁹. Malli edellytti asiantuntija- ja toimistohenkilöstön palkkaamista hiippakuntakanslioihin. Toisaalta tavoitteena oli kuitenkin hallinnon keventäminen ja kustannusten vähentäminen.

Kahden ensimmäisen työryhmän tulosten tuella toteutettiin vuonna 2006 perusteellinen kirkkolain uudistus. Hiippakuntakeskeistä hallintomallia ei kuitenkaan lakiin sisällytetty, mutta hiippakuntiin perustettiin hiippakuntaneuvostot, joissa olivat edustettuina piispan lisäksi alueen seurakuntien kirkkoherrat sekä yksi maallikkoedustaja jokaisesta seurakunnasta. Neuvosto oli tarkoitettu suunnittelu- ja koordinaatioelimeksi.

Lainmuutoksen yhteydessä kirkko sai oikeuden omaan norminanton: seuraavana vuonna tuli voimaan ensimmäinen kirkolliskokouksen hyväksymä kirkkojärjestys. Lähtökohtana oli, että sellaisista asioista, jotka eivät perustuslain mukaan edellyttäneet laintasoista sääntelyä, säädettäisiin pääosin kirkkojärjestyksessä. Tavoitteena oli myös saattaa ortodoksista kirkkoa koskeva lainsäädäntö vastaamaan uuden perustuslain vaatimuksia.¹⁰⁰

Siten uuteen lakiin oli sisällytetty viittaukset hallintolakiin, julkisuuslakiin ja hallintolainkäyttölakiin (93 §, 94 § ja 107 §). Lisäksi 113 §:ssä säädettiin, että kirkollisissa toimielimissä lukuun ottamatta kirkolliskokousta, kirkollishallitusta, hiippakuntaneuvostoa, piispainkokousta ja seurakunnanvaltuustoa tuli olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

⁹⁸ HE 34/1997 vp, s. 4, 11.

⁹⁹ Työryhmämietintö 1998, s. 28–42; Työryhmämietintö 2001, s. 8–11.

¹⁰⁰ HE 59/2006 vp, s. 13.

Kirkolliskokous

Ylin päättävä elin kirkolliskokous kokoontuu kirkkolain 21 §:n mukaan vuosittain. Lain 10 §:n mukaan kirkolliskokouksen itseoikeutettuja jäseniä ovat hiippakuntien piispat ja apulaispiispat. Sen lisäksi edustajiksi valitaan yksitoista papiston edustajaa, kolme kanttorien edustajaa sekä kahdeksantoista maallikkojen edustajaa. Valittujen edustajien toimikausi on kolme vuotta (11 §). Kirkolliskokouksen tehtävät säilyivät lainmuutoksessa pääosin ennallaan.

Taulukko 1. Kirkolliskokouksen edustajat vuosien 1925 ja 1953 asetusten sekä vuosien 1987 ja 2006 lakien mukaan.

vuosi	piispat	valitut papit	muut	valitut maallikkoedustajat	papisto / maallikot
1925	2	14	itseoik. sihteeri	15	16 / 16
1954	2	13	munkit 1, itseoik. sihteeri	15	16 / 16
1987	3	14	itseoik. sihteeri	17	17 / 18
2006	4	11	kanttorit 3	18	15 / 21

Kirkolliskokouksen maallikkoedustuksen voidaan katsoa vahvistuneen kuluneen 90 vuoden aikana. Taulukossa 1 esitetään kirkolliskokousten piispa-, pappis- ja kanttoriedustajat sekä valitut maallikkoedustajat neljän eri asetuksen tai lain mukaan. Vuoden 2006 luvuissa kanttorit on sisällytetty maallikoiden joukkoon.

Pappien ja maallikkojen kirkolliskokousedustuksessa ero evankelis-luterilaiseen kirkkoon on ollut huomattava, mutta tasaantunut sen myötä, kun kanttorit saivat kokoukseen omat edustajansa. Evankelis-luterilaisessa kirkossa nykyisen evl. kirkkolain säännösten mukaan laskettuna pappeja on 39 % ja maallikoita 61 %. Muutos lähes 150 vuoden aikana ei ole ollut suuri, mutta maallikoiden osuus on sielläkin hiukan lisääntynyt: vuoden 1878 evl. kirkolliskokouksen 82 edustajasta pappeja oli 41 % ja maallikoita 59 %.

Kirkkolain 22 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita kirkolliskokoukselle on kirkollishallituksella sekä piispoilla, kirkolliskokouksen jäsenillä, seurakunnilla ja luostareilla. Lain 37 §:n mukaan kirkolliskokoukselle jätetyt aloitteet valmistelee kirkollishallitus. Evankelisluterilaisen kirkon kirkolliskokoukselle esityksiä ovat oikeutettuja tekemään piispainkokous, kirkkohallitus ja hiippakuntavaltuustot, ja kirkolliskokousedustajilla on oikeus tehdä aloitteita (evl. kirkkolaki 20:9 §).

Kirkollishallitus

Maallikkojen määrä kirkollishallituksessa on lisääntynyt sadan vuoden aikana samassa suhteessa kuin piispojen määrä, joskin lievällä viiveellä. Vuoden 1918 asetuksen 60 §:n mukaan kirkolliskokous valitsi kirkollishallitukseen yhden pappisjäsenen ja yhden maallikkojäsenen. Nykyisen lain 30–31 §:n mukaan kirkollishallituksen jäseniä ovat arkkipiispa ja muut hiippakuntapiispat (nykyisin kaksi hiippakuntapiispaa) sekä kirkolliskokouksen kolmeksi vuodeksi valitsevat neljä asiantuntijajäsentä. Näistä neljästä yhden tulee olla papin toimeen kelpoinen pappi ja kolmesta maallikosta yhden tuomarin virkaan tutkinnon suorittanut.

Kirkkolain 33 §:n mukaan kirkollishallituksen tulee valvoa kirkon etua, edustaa kirkkoa ja käyttää sen puhevaltaa. Yhteiskunnan monimutkaistuessa myös kirkollishallituksen tehtävät ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Tehtäviin sisältyvät muun muassa kirkon yhteisen hallinnon, talouden ja toiminnan hoitaminen; asioiden valmisteleminen kirkolliskokoukselle ja kirkolliskokouksen päätösten täytäntöönpanosta huolehtiminen; kirkollishallituksen yhteyteen perustettujen toimielinten ohjaus ja valvonta; kirkon ja seurakuntien edun valvominen työmarkkina-asioissa, kirkon työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan ohjaus sekä työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista neuvotteleminen ja sopiminen (35 §).

Kirkollishallitukselle annetaan lailla myös seurakunnanvaltuustojen päätösten viimekätinen laillisuusvalvonta (60 §). Paikallistasolla valvonta kuuluu seurakunnanneuvostolle, jota kirkkolaki kieltää panemasta toimeen lainvastaisia valtuuston päätöksiä. Mikäli valtuusto ei muuta päätöstään, neuvoston on saatettava päätöksen laillisuus kirkollishallituksen ratkaistavaksi. Lisäksi kirkollishallitus valtuutetaan tekemään työehtosopimus kirkon, seurakuntien ja luostarien puolesta (114 §).

Uudella kirkkolaille lakkautettiin kirkollinen oikeudenkäyttö. Aikaisemmin papiston kurinpi-toasiat oli käsitelty ensin kirkollisessa alioikeudessa, jona alun perin oli toiminut kirkollishal-

litus, sitten vuodesta 1969 pappisvarajäsenellä täydennetty kirkollishallitus kuitenkin niin, että piispat eivät osallistuneet asioiden käsittelyyn. Vuodesta 1984 lähtien alioikeuden olivat muodostaneet kirkolliskokouksen valitsevat kolme pappis- ja kolme maallikkojäsentä. Vuodesta 1998 lähtien alioikeuden oli korvannut ojennuslautakunta, jonka muodostivat piispa, kaksi pappisjäsentä ja kaksi maallikkojäsentä. Ylimpänä oikeusasteena oli kirkollinen ylioikeus, jonka vuodesta 1979 lähtien muodostivat hiippakuntien piispat sekä kirkolliskokouksen valitsevat kaksi pappia ja kolme maallikkoa (alun perin yksi maallikko).

Uuden lain voimaan tultua myös kirkollisesta ojennusmenettelystä luovuttiin. Muutoksen myötä päättyi myös maallikkojen osallistuminen kirkollisten kurinpitotoimiin. Nykyisin kurinpitokysymyksiä käsittelevät yksinomaan piispat: alle 6 kuukauden mittaisesta papin tai diakonin toimituskiellosta päättää hiippakunnan piispa yksin, yli 6 kuukauden toimituskiellosta ja pappeuden menettämisestä päättää piispainkokous (111 §).

Seurakuntahallinto

Seurakuntien toimielimissä tapahtui muutos sikäli, että seurakunnankokous erillisenä toimielimenä lakkautettiin. Sen tehtävänä oli vanhastaan ollut seurakunnanvaltuuston jäsenten lukumäärän vahvistaminen sekä papin, diakonin ja kanttorin valinta. Kirkkoherran valinta jäi edelleen vaaleilla suoritettavaksi; seurakunnan muut papit, diakonit ja kanttorit valitsee seurakunnanvaltuusto (kirkkolaki 62–63 §)

Seurakunnallisissa vaaleissa myös vaalikelpoisuusikä laskettiin 18 vuoteen (49 §). Seurakunnanvaltuuston jäseniä ovat kirkkoherra ja neljäksi kalenterivuodeksi valitut jäsenet. Jäsenten lukumäärä määräytyy seurakunnan jäsenmäärän mukaan; heitä on vähintään 9 ja enintään 21. Valtuusto valitsee puheenjohtajansa, ja erityistä muutosta entiseen käytäntöön on merkinnyt se, että tehtävään voidaan valita myös maallikko (81 §).

Toimeenpaneva elin on seurakunnan neuvosto. Neuvoston tehtävänä on edistää seurakunnan hengellistä elämää, vastata seurakunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, laillisuuden valvonnasta ja täytäntöönpanosta (59 §). Neuvoston jäseniä ovat puheenjohtajana toimivan kirkkoherran lisäksi seurakunnan pääkirkon isännöitsijä sekä vähintään neljä seurakunnanvaltuuston toimikaudekseen valitsemaa jäsentä. Seurakuntaan päätoimisessa työsopimussuhteessa olevat papit, diakonit ja kanttorit voivat valita keskuudestaan edustajan, jolla on puheoikeus seurakunnan neuvoston kokouksessa (58 §).

Seurakuntalaisten välittömän vaikuttamisen kanava on säilytetty kirkkojärjestyksessä: jokaisella seurakunnan jäsenellä on oikeus tehdä aloitteita seurakunnan toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa. Seurakunnan neuvoston tehtävänä on johtaa ja valvoa seurakunnan tiedotustoimintaa, ja neuvoston vastuulla on se, että seurakunnan jäsenet saavat riittävät tiedot yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista seurakunnan asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista (kirkkojärjestys 78 §).

Yhteenveto

Lainsäädännöllä ryhdyttiin 1980-luvulta lähtien aktiivisesti kehittämään avointa ja selkeää julkishallintoa, jossa kansalaisten elämä ja perusoikeudet olisivat turvattuina. Säädettiin uusi perustuslaki, johon sisällytettiin muutamaa vuoden takaiset perusoikeussäännökset. Julkisyhteisöjen hallintomenettelyä selkeytettiin hallintomenettelylailla ja sen seuraajalla, hallintolailalla, sekä julkisuuslailla. Kansalaisten ja kuntalaisten mahdollisuuksia aktiiviseen osallistumiseen ja välittömään vaikuttamiseen parannettiin: muun muassa helpotettiin kansalaisaloitteiden tekoa niin valtiollisella kuin kunnallisellakin tasolla. Niin ortodoksisen kuin evankelisluterilaisen kirkonkin säädöksiin sisällytettiin viittaukset julkishallinnon uusiin säädöksiin.

Maallikoiden edustus ortodoksisen kirkon kirkolliskokouksessa lisääntyi hiukan, kun vuoden 2006 lainuudistuksessa maallikoihin kuuluville kanttoreille säädettiin oma kiintiö valittavista edustajista. Kirkollishallituksessa maallikoiden määrä on lisääntynyt samassa suhteessa kuin piispojen määrä, joten maallikoiden osuus on pysynyt jokseenkin samana. Seurakuntien hallinnossa merkitsi suurta muutosta se, että seurakunnan valtuuston puheenjohtajaksi voidaan valita myös maallikko. Saman lainuudistuksen myötä kirkossa luovuttiin kirkollisista kurinpitoinstituutioista, joissa myös maallikot olivat edustettuina, ja kurinpitovalta siirtyi piispoille ja piispainkokoukselle.

3.5 Osallistumisoikeuksien tulevaisuuden näkymiä

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) käynnisti vuonna 2011 hankkeen nimeltä Uusi demokratia -foorumi. Hankkeeseen rekrytoitiin 30 osallistujaa osittain avoimella haulla, osittain suoralla haulla. Foorumin tehtävänä oli ideoida ja koota ideoita siitä, miten nykyistä kuvaa demokratiasta voitaisiin laajentaa. Taustalla oli muun muassa huoli äänestysinnon laimentumisesta ja nuorten vähentyneestä kiinnostuksesta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.

Hankkeessa haluttiin erityisesti painottaa sitä, että kansalaiset eivät ole ainoastaan hallinnon asiakkaita, vaan yhteiskunnan jäsenenä heillä on oikeus aktiiviseen toimintaan, ideoimiseen ja vaikuttamiseen.¹⁰¹

Foorumin mukaan uudessa demokratiassa päätöksentekoprosessi, hallinto ja valmisteluprosessi ovat kansalaisille avoimia. Vuorovaikutusta kansalaisten sekä poliitikkojen ja hallinnon kesken tulee lisätä. Yhteiskuntaan on syntyä uudenlaisia yhteisöjä (esimerkiksi asukasyhdistykset, monenlaiset verkkoyhteisöt), joille tulee löytää asianmukainen rooli ja kanava yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Erityistä painoa foorumi pani kaiken yleisen yhteiskunnallisen tiedon avoimuudelle.¹⁰²

Hankkeeseen liittyi myös lukuisia käytännön ideoita hankkeista, joilla ihmisten osallistumista voitaisiin todella lisätä. Erityisen mielenkiintoisia näistä ovat osallistavan budjetoinnin hanke, rastiraha sekä tietopyyntö.fi. Osallistavan budjetoinnin hankkeessa annetaan kylälle, kaupunginosalle tai käyttäjäyhteisölle suoraa budjettivaltaa tai mahdollisuus asettaa investointihankkeita kiireellisyysjärjestykseen. Rastiraha -hankkeen ideana on, että kansalaiset voisivat päättää itse, mihin tietty osa (esimerkiksi 1 %) heidän veroistaan tai veronpalautuksistaan käytettäisiin. Tietopyyntö.fi -sivuston kautta kansalaiset voisivat lähettää ja seurata eri viranomaisille kohdistettuja julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä sekä julkaista tietopyyntöjen kautta saatuja tietoja muille tarvitsijoille.¹⁰³

Ryynäsen mukaan koko Euroopassa on tulevaisuudessa pyrkimys kohti vahvaa aluehallintoa. Hän viittaa Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin vuonna 2008 antamaan suositukseen eurooppalaiseksi alueellisen demokratian peruskirjaksi¹⁰⁴. Suositus ilmaisee Ryynäsen mukaan länsieurooppalaisen kansanvallan ytimen ja sisältää ne arvot ja periaatteet, joiden katsotaan olevan yleiseurooppalaisia suunnannäyttäjiä aluehallinnon uudistamisessa: 1) kansanvaltainen toiminta ja kansalaisosallistumiseen nojaava muoto; 2) alueiden autonomisen aseman kunnioittaminen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä; 3) subsidiariiteettiperiaatteen noudattaminen; 4) vuorovaikutuksen ja suvereniteetin noudattaminen aluei-

¹⁰¹ Sirkkanen – Jousilahti 2012, s. 5–8, 25.

¹⁰² Sirkkanen – Jousilahti 2012, s. 13–17.

¹⁰³ Sirkkanen – Jousilahti 2012, s. 18–19.

¹⁰⁴ European committee on local and regional democracy, Recommendation 240 (2008), ref. Ryynänen 2012, s. 194–203.

den suhteissa valtion suuntaan, sekä 5) lojaliteetin ja vastavuoroisen kunnioituksen periaatteet eri hallinnon tasojen välillä.

Ryynäsen mukaan on kuitenkin muistettava, että hallintokulttuurin muuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman perinteisten näkemysten ja käsitysten arvon kyseenalaistamista. Hallintokulttuurin muuttaminen tarvitsee aikaa, siihen on ”kasvettava”. Jopa hallinnon uudistajien käsitystä kauttaaltaan rationaalisesti toimivasta hallinto-organisaatiosta voidaan pitää ”irrationaalisenä”. Sama pätee perustellusti sellaisiin laaja-alaisiin hallinnonuudistusprosesseihin, joiden tulee samalla muuttaa hallinto-organisaation kulttuurista taustaa.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Ryynänen 2012, s. 186–187.

4 ORTODOKSISEN KIRKON HALLINNONKEHITTÄMISTYÖ

4.1 Ortodoksisten kirkkojen hallintomalleja maailmalta

Siitä lähtien kun keskustelu Suomen ortodoksisen kirkon hallinnon kehittämisestä on 1990-luvun puolivälin tienoilla käynnistynyt (lähinnä kirkon hallintoelimissä), on toistuvasti vedottu siihen, että Suomen kirkon hallintomalli poikkeaa suuresti perinteisten ortodoksisten kirkkojen hallinnosta¹⁰⁶. Muiden maiden ortodoksisten kirkkojen hallintomallit eroavatkin, paitsi Suomen kirkon mallista, myös toisistaan. Monessa vanhassa ortodoksimaassa, kuten Venäjällä ja monissa Itä-Euroopan maissa, kirkon päänä on patriarkka. Hänen apunaan toimii pääasiassa piispoista ja papeista koostuva hallinto-organisaatio. Hiippakuntaa johtaa piispa ja paikallisseurakuntaa pappi. Maallikot toimivat näiden kirkkojen seurakunnissa lähinnä vapaaehtoistyöntekijöinä ja organisaation rahoittajana. Seuraavassa esittelen lyhyesti kolmen ortodoksisen kirkon hallintomallia siltä osin, kuin niistä on saatavilla tietoa kirkkojen englanninkielisiltä internet-sivuilta.

Kreikan ortodoksinen kirkko:

Kreikan kirkon ylimpänä päättävänä elimenä on pyhä synodi, jossa puheenjohtajana toimii arkkipiispa ja jäsenenä on kaksitoista piispa. Pyhän synodin alaisuudessa toimii 11 komiteaa, joiden kaikkien puheenjohtajana ja sihteerinä toimii papiston edustaja. Maallikoita on jossakin määrin otettu mukaan hallintoon erilaisten komiteoiden jäsenenä ja asiantuntijoina.¹⁰⁷

Useimmissa komiteoissa on kuusi jäsentä sekä kuusi varajäsentä, joista pääosa on eriasteista papistoa. Noin puolessa komiteoista on varsinaisena jäsenenä 1-2 miespuolista maallikkoa ja 2-3 miespuolista maallikkoa varajäsenenä. Esimerkiksi kirkollisen kasvatuksen ja seurakuntapapiston koulutuksen komiteassa on kaksi miespuolista maallikkojäsentä ja kaksi miespuolista maallikkoa varajäsenenä. Sosiaalisen hyvinvoinnin ja hyväntekeväisyyden komiteassa on varsinaisina jäsenenä kolme maallikkomiestä ja varajäsenenä yksi maallikkomies sekä ainoa komiteoihin hyväksytty maallikkonainen: naisprofessori.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Esimerkiksi *Työryhmämietintö* 1998, s. 8; *Työryhmämietintö* 2001, s. 4.

¹⁰⁷ *Kreikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Holy synod.

¹⁰⁸ *Kreikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Synodical committees.

Lisäksi synodin alaisuuteen kuuluu 13 erityisteemoihin keskittyvää erityiskomiteaa. Vaikka niissäkin pääosa jäsenistä on papistoa ja miespuolisia maallikoita, niiden kokoonpano on kuitenkin vaihtelevampi kuin varsinaisten komiteoiden. Esimerkiksi naisten asioiden erityiskomiteassa puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeri edustavat papistoa ja jäsenenä on kuusi naista. Bioetiikan erityiskomiteassa on papiston edustaja puheenjohtajana. Teologian edustajina on yksi pappi ja kaksi miespuolista teologian professoria. Lääkäreitä edustaa kolme miesprofessoria, biologian edustajana on niin ikään miesprofessori ja komitean lakiasiantuntijana on naispuolinen juristi. Ihmisoikeuskomitea muodostuu pelkästään miehistä, jotka pääosin ovat maallikoita. Avioliitto-, perhe- ja lastensuojelukomitean kahdeksasta jäsenestä kaksi on papiston edustajia, yksi nainen ja viisi maallikkomiestä.¹⁰⁹

Amerikan ortodoksinen kirkko:

Yhdysvalloissa on toiminut lukuisa määrä ortodoksisia kirkkoja, joiden juuret ovat Euroopan eri maiden kirkkoissa. Pääosa näistä kirkkoista on liittynyt yhteisöksi nimeltä Orthodox Church of America (OCA). Myös OCA:n hallinto on piispapainotteista. Ylin päättävä elin kanonisissa asioissa on piispojen pyhä synodi metropoliitan johdolla¹¹⁰. Pyhän synodin kokoontumisten välillä asioita hoitaa ns. pienempi synodi. Piispapainotteisuudesta huolimatta kirkon keskushallinnossa on kuitenkin myös maallikoita – 12 hallintohenkilöstä viisi on papiston edustajaa ja seitsemän maallikkoa (heistä neljä naista). Kirkon ”ulkoministeriön” (*Office of External Affairs and Interchurch Relations*) puheenjohtajana on piispa ja jäsenenä yhdeksän papiston edustajaa ja neljä maallikkomiestä.¹¹¹

Kirkon ylin päättävä ja hallinnoiva elin on *All-American Council*. Neuvostoon kuuluvat metropoliitta ja kaikki muut piispat, jokaisen seurakunnan papit ja vastaava määrä seurakunnan kokouksen valitsema maallikkoedustajia, metropoliitan neuvoston ja tilintarkastuskomitean jäsenet sekä eräitä kirkon elinten ja järjestöjen edustajia. Neuvosto kokoontuu vähintään kolmen vuoden välein. Kirkon toimeenpanevana elimenä on metropoliitan neuvosto. Siihen kuuluu puheenjohtajana metropoliitta ja jäsenenä keskushallinnon ylimmät toimihenkilöt sekä jokaisesta hiippakunnasta hiippakunnankokouksen valitsema pappis- ja maallikkoedustaja. Lisäksi *All-American Council* valitsee neuvostoon kolme pappia ja kolme maallikkoa.¹¹²

¹⁰⁹ *Kreikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Special synodical committees.

¹¹⁰ *Amerikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Holy Synod.

¹¹¹ *Amerikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Administration.

¹¹² *Amerikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Metropolitan Council.

Lisäksi OCA:n keskushallintoon kuuluu lukuisia komiteoita. Näissä puheenjohtajana on piispa, jäseninä pääasiassa piispoja ja pappeja. Useimmissa komiteoissa maallikoita edustaa yksi miespuolinen maallikko. Ainoastaan eläkekomitean puheenjohtajana on maallikkomies ja jäseninä yksi piispa, kaksi pappia, kaksi maallikkomiestä ja yksi nainen.¹¹³

Hiippakunnan tasolla päättävänä elimenä OCA:ssa toimii hiippakunnankokous. Kokoukseen osallistuvat piispan puheenjohtajalla kaikkien seurakuntien papit ja diakonit sekä vastaava määrä seurakuntakokouksen valitsemia maallikkoedustajia. Hiippakunnankokous valitsee hiippakuntaneuvostoon yhden pappis- ja yhden maallikkojäsenen. Piispa toimii neuvoston puheenjohtajana. Neuvosto on toimeenpaneva elin, joka mm. toteuttaa hiippakunnankokouksen päätöksiä, seuraa hiippakunnan taloutta sekä hoitaa hiippakuntaa koskevia oikeudellisia asioita.¹¹⁴

Seurakunnan tasolla järjestetään säännöllisin väliajoin seurakunnankokous, jossa keskustellaan seurakunnan elämää koskettavista asioista sekä valitaan seurakunnan neuvoston jäsenet. Neuvosto hoitaa papin apuna seurakunnan taloutta ja juoksevia asioita. Neuvoston jäsenten lukumäärää ei ole määrätty, mutta neuvosto ei saa kokoontua ilman seurakunnan papin läsnäoloa. Neuvoston puheenjohtajana voi kuitenkin olla myös maallikko.¹¹⁵

Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko:

Yhdysvaltojen kreikkalaisperäiset ortodoksiset seurakunnat eivät ole liittyneet OCA:an vaan muodostavat oman arkkihiippakuntansa (*Greek Orthodox Archdiocese of America*)¹¹⁶, joka on osa Konstantinopolin ekumeenista patriarkaattia.

Ylimpänä päättävänä elimenä on synodi (*eparchial synod*), jonka puheenjohtajana on arkki-piispa ja jäseninä arkkihiippakunnan kahdeksan metropoliittaa. Synodin sihteerinä on piispa ja hallinnollisena avustajana maallikkonainen. Synodi kokoontuu vähintään kahdesti vuodessa.¹¹⁷ Joka hiippakunnassa ja koko kirkossa järjestetään papiston ja maallikkojen kokoontumisia. Arkkihiippakunnallinen papiston ja maallikoiden kongressi kokoontuu vähintään joka kolmas vuosi. Sille kuuluvat kaikki ne asiat, jotka eivät ole opillisia tai kanonisia ja jotka

¹¹³ *Amerikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Boards, offices and commissions.

¹¹⁴ *Amerikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Statute, article VII.

¹¹⁵ *Amerikan ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Statute, article X.

¹¹⁶ *Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Archdiocese of America.

¹¹⁷ *Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko* 2014, kohta Eparchial synod.

vaikuttavat kirkon elämään, kuten esim. kirkon ykseys, yhtenäinen hallinto, kasvatus ja talousohjelmat. Kutakin seurakuntaa edustaa kongressissa seurakunnan pappi, seurakuntaneuvoston puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä kaksi seurakuntakokouksen valitsemaa edustajaa.¹¹⁸

Neuvoa-antavana elimenä toimii arkkihiippakunnan neuvosto, jonka puheenjohtajana toimii arkkipiispa, jäseninä ovat metropoliitat ja apulaispiispat sekä seurakuntien pappis- ja maallikkoedustajat. Jäseninä ovat virkansa puolesta mukana olevien lisäksi mm. 51 arkkipiispan kutsumaa jäsentä. Neuvosto kokoontuu vähintään kahdesti vuodessa ja se toimii neuvoa-antavana elimenä sekä arkkipiispalle että piispojen synodille. Neuvoston toimivaltaan kuuluvat mm. hiippakunnan instituutiot ja taloushallinnon kysymykset.¹¹⁹

Hiippakunnallisella tasolla järjestetään piispan puheenjohtajalla papiston ja maallikkojen kokouksia. Kutakin seurakuntaa edustavat pappi, seurakuntaneuvoston puheenjohtaja sekä kaksi seurakunnankokouksen valitsemaa edustajaa. Hiippakunnassa vastaavasti paikallisneuvosto (*local council*), joka kokoontuu vähintään kahdesti vuodessa, toimii neuvoa-antavana elimenä. Paikallisneuvoston puheenjohtajana toimii metropoliitta ja jäseninä paikallistason papiston ja maallikoiden kokouksen valitsemat kahdeksan papiston ja kahdeksan maallikoiden edustajaa. Tämän lisäksi metropoliitta valitsee korkeintaan kahdeksan lisäjäsentä, joihin voi kuulua niin pappeja kuin maallikoita.¹²⁰

Seurakunnan tasolla käytännössä merkittävin hallintoelin on seurakunnan neuvosto. Jäsenet neuvostoon valitaan vaaleilla ja neuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja rahastonhoitajan. Neuvosto on vastuussa seurakunnankokoukselle seurakunnan toiminnasta ja taloudesta. Seurakunnankokous toimii päätöksentekuelimenä muissa kuin kanonisissa ja opillisissa asioissa.¹²¹

¹¹⁸ Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko 2014, kohta Clergy – laity.

¹¹⁹ Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko 2014, kohta Administration.

¹²⁰ Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko 2014, kohta Official charter.

¹²¹ Amerikan kreikkalais-ortodoksinen kirkko 2014, kohta Parish regulations.

4.2 Hallinnon kehittämistyö 2010-luvulla

Kirkollishallitus asetti kolmannen hallinnonkehittämissuunnitelman vuoden 2009 kirkolliskokoukseen tehdyn aloitteen perusteella. Ryhmän ensimmäisessä mietinnössä todettiin kirkon hallinnon perusongelmaksi se, että hallinnon rakenteet ja käytännöt olivat raskaasti ylimitoitettuja. Päätöksentekovallan ja toimeenpanovallan rajat olivat epäselviä, minkä takia pientenkin käytännön asioiden toteutus saattoi viivästyä kohtuuttomasti. Koko hallintojärjestelmästä puuttui systemaattinen seuranta ja ohjaus sekä valvonta ja tarkastus. Maaliskuuhun 2013 saakka voimassa olleen kirkollishallituksen työjärjestyksen mukaan osa asioista tuli päättää jaostoissa (talous- ja hallintojaosto), mutta käytännössä operatiivinenkin päätöksenteko jätettiin kollegion täysistuntoon. Usein asioita siirrettiin hallintoelimestä toiseen tai jätettiin pöydälle niin, että edellisen kirkolliskokouksen päätöksiä ei aina saatu eteenpäin ennen seuraavaa kirkolliskokousta.¹²²

Hallinnonkehittämissuunnitelman toisessa mietinnössä esitettiin uutta hallintorakennetta ja uutta hallintokulttuuria. Pääperiaatteina esitetyssä uudistuksessa olivat kirkon ydintoimintoihin keskittyminen, kevyt ja toimiva hallinto, seurakuntien yhteistoiminta, operatiivisen toiminnan delegointi kirkon palvelukeskukselle sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen: hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys, selkeä työnjako eri tasojen kesken, asioiden valmistelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja seurannan erottaminen toisistaan sekä avoin ja ajantasainen tiedottaminen.¹²³

Työryhmä katsoi, että hallinnon keventämisyrittämisen takia ei ollut syytä lisätä hallinnon rakenteita hiippakuntien tasolle. Suomen kirkon väestörakenteeseen ja maantieteeseen¹²⁴ sopi paremmin pyhäkkökeskeisyys, joka merkitsisi päätösvallan siirtämistä paikallistasolle. Painotettiin myös sitä, että verovarojen käytöstä tulisi jatkossakin päättää demokraattisesti valituksa elimessä.¹²⁵

¹²² *Työryhmämietintö* 2010, s. 5, 8.

¹²³ *Työryhmämietintö* 2011, s. 8.

¹²⁴ On huomattavaa, että pienessä kirkossa hiippakunnatkin ovat pieniä: Helsingin hiippakuntaan kuuluu runsaat puolet koko maan ortodokseista eli noin 35 000 jäsentä. Oulun hiippakuntaan kuuluu ainoastaan 6 700 jäsentä. Evankelis-luterilaisen kirkon hiippakunnissa on kussakin 400 000–640 000 jäsentä lukuun ottamatta ruotsinkielistä Porvoon hiippakuntaa, jossa on 280 000 jäsentä. *Suomen evankelis-luterilainen kirkko* 2015, kohta Seurakuntien jäsenistö.

¹²⁵ *Työryhmämietintö* 2011, s. 6–7.

Kirkolle muodostettaisiin uusi kirkollishallitus sekä kirkon palvelukeskus ja sen johtoryhmä. Uusi kirkollishallitus korvaisi entisen kirkollishallituksen kollegion ja palvelukeskus kirkollishallituksen kanslian. Kirkollishallitus ei jatkossa osallistuisi operatiivisten asioiden hoitoon vaan valvoisi palvelukeskusta sen käytännön toimissa. Koska kirkolta puuttuu elin, joka pysyisi suhteellisen ulkopuolisin silmin arvioimaan erilaisia käynnistettyjä toimintoja ja hankkeita ja esittämään niihin parannusehdotuksia, ryhmä esitti myös arviointi- ja kehittämistoimintojen organisointia kirkkoon¹²⁶.

Palvelukeskus toimisi asiantuntijaelimenä, joka palvelisi seurakuntia ja saisi toimeksiantoja kirkolliskokoukselta, kirkollishallitukselta ja piispainkokoukselta. Palvelukeskuksen johtoryhmän muodostaisivat kirkollishallituksen johtavat asiantuntijat, ja johtoryhmä vastaisi operatiivisesta toiminnasta. Palvelukeskuksen toimihenkilöt toimisivat oman alansa kysymyksissä kirkollishallitukseen vietävien asioiden valmistelijoina ja esittelisivät ne kirkollishallituksen kokouksessa toimien esittelijän vastuulla. Aluksi palvelukeskus toimisi nykyisen kirkollishallituksen työjärjestyksen muutoksilla. Kun palvelukeskuksen toiminta saataisiin käyntiin, valmisteltaisiin tarvittavat kirkkolain ja kirkkojärjestyksen muutokset sekä uusi työjärjestys.¹²⁷

Palvelukeskus perustettiin kirkollishallituksen päätöksellä marraskuussa 2012. Kirkollishallitus hyväksyi itselleen uuden työjärjestyksen maaliskuussa 2013¹²⁸. Työjärjestyksessä määrätään kirkollishallituksen ja sen alaisuudessa toimivan kirkon palvelukeskuksen rakenteesta ja tehtävistä. Kollegion tehtävät säilyivät entisellään, mutta kirkkolaisissa mainitut ja aikaisempiin työjärjestyksiin sisältyneet jaostot poistettiin. Työjärjestyksen 3 §:n mukaan kollegion alaisuudessa toimivassa palvelukeskuksessa hoidetaan kirkollishallituksen toimivaltaan kuuluvia hallinnollisia, toiminnallisia ja taloudellisia asioita. Kullakin palvelualueella (kirkkopalvelut, henkilöstöhallinto ja lakipalvelut, viestintä- ja julkaisupalvelut, talous- ja rekisteripalvelut) on sen toiminnasta ja taloudesta vastaava työntekijä. – Palvelukeskuksen edellyttämät muutokset kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen ovat vireillä.

Marraskuussa 2013 kirkolliskokous hyväksyi kirkon taloussäännön, jossa annetaan määräyksiä kirkon taloudenhoidosta kirkkolain ja kirkkojärjestyksen perusteella. Taloussäännön mu-

¹²⁶ *Työryhmämietintö* 2011, s. 20.

¹²⁷ *Työryhmän mietintö* 2011, s. 4–6.

¹²⁸ *Kirkollishallituksen työjärjestys* 2013.

kaan kirkollishallituksen kollegio, johon kuuluvat kolmen piispan lisäksi yksi pappisjäsen ja kolme maallikkojäsentä, toimii kirkon keskusrahaston hallituksena. Kirkollishallitus valmistelee seuraavan vuoden talousarvion sekä kolmen vuoden toiminta- ja taloussuunnitelman sekä päättää talousarvion mukaisista sitovuustasoista. Kirkollishallitus päättää myös investointimenojen poistojen perusteista sekä niiden keskusrahaston rahastojen varojen käytöstä, jotka eivät kuulu kirkolliskokoukselle. Keskusrahastolle perittävistä muista kuin kirkkolaissa säädettyistä maksuista päättää kirkollishallituksen kollegio, jollei päätösvaltaa ole siirretty työntekijälle. Hankinnoista sekä laskujen asiallisesta hyväksymisestä vastaa kukin kustannuspaikkavastaava kustannuspaikkansa määrittelemissä rajoissa. Kirkollishallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä seuraa vuoden mittaan talousarvion ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ja raportoi niistä vuosittain kirkolliskokoukselle.¹²⁹

4.3 Hiippakuntakeskeinen malli

Huolimatta siitä, että kirkolliskokouksen hallintovaliokunta oli mietintöihinsä vuosien 2010–2013 kirkolliskokouksissa pääsääntöisesti sisällyttänyt hallinnonkehittämistyöryhmän esitykset ja kirkolliskokoukset olivat nämä mietinnöt hyväksyneet, hallinnon kehittämistyö ei päässyt laajemmin etenemään. Keskushallintoa koskevia päätöksiä oli tehty ja pantu toimeen, mutta ongelmakysymyksiä hiippakuntien asemasta sekä hiippakunta- ja seurakuntajaosta ei saatu ratkaistuksi¹³⁰. Esimerkiksi kirkolliskokouksen vuonna 2011 tekemään päätökseen sisältyneet, piispojen vetämät hiippakuntakohtaiset seurakuntien yhteistoimintahankkeet eivät lähteneet käyntiin¹³¹.

Asioiden edistämiseksi kirkollishallitus palasi ensimmäisten hallinnonkehittämissuunnitelmien linjoille valmistellessaan vuoden 2014 kirkolliskokousta. Kokoukseen tuotiin kirkollishallituksen esitys hiippakuntakeskeisestä hallintomallista, jota olivat ehdottaneet jo vuosien 1998 ja 2001 hallinnonkehittämissuunnitelmat¹³². Esityksessä oli ryhdytty konkretisoimaan vuoden 2006

¹²⁹ *Kirkollishallituksen taloussääntö* 2013.

¹³⁰ Yksi merkittävä hallinnon ongelma on se, että kirkon jälleenrakennusaikana perustetut seurakunnat Itä- ja Pohjois-Suomessa ovat tyhjentyneissä ja väestö keskittyy Etelä-Suomeen (esimerkiksi Kiuruveden srk:ssa on noin 450 jäsentä, Rautalammin srk:ssa noin 720 jäsentä, Helsingin srk:ssa taas noin 20 000 jäsentä). *Ortodoksinen kirkko* 2015, kohta Seurakunnat.

¹³¹ *Työryhmäraportti* 2014, s. 5.

¹³² *Työryhmämietintö* 1998, s. 28–42; *Työryhmämietintö* 2001, s. 8–11.

kirkkolain periaatetta hiippakunnasta kirkon perusyksikkönä. Hallintovaliokunnan mietintö kirkollishallituksen esityksestä sisälsi muun muassa seuraavat ehdotukset¹³³:

- seurakuntien valtuustot lakkautettaisiin ja seurakuntien paikallishallinnosta jatkossa vastaisivat vaaleilla valitut seurakunnanneuvostot. Jokaisella seurakunnalla olisi edelleen oma kirkkoherra.
- hiippakunnan ylintä valtaa yhteisissä asioissa käyttäisi hiippakuntaneuvosto, jota johtaisi hiippakunnan piispa ja jonka jäseniä olisivat kirkkoherrat sekä vaaleilla valittavat maallikkoedustajat. Hiippakuntaneuvosto olisi maallikkoenemmistöinen.
- seurakuntien itsehallinto säilyisi laajana. Seurakunnat hallitsisivat ja hoitaisivat edelleen omaisuuttaan ja veroina kerättyjä varojaan. Seurakuntien taloushallinto hoidettaisiin keskitetysti ja verkostoituneesti.
- kaikkien seurakuntiin, hiippakuntiin ja keskushallintoon sijoitettujen työntekijöiden työnantajana olisi jatkossa Suomen ortodoksinen kirkko.

Kirkolliskokous hyväksyi hallintovaliokunnan mietinnön. Kirkolliskokous keskusteli myös verotusoikeuden mahdollisesta siirtämisestä seurakunnilta joko hiippakunnille tai kirkolle. Kirkolliskokouksen lakivaliokunta totesi lausunnossaan, että veronkanto-oikeus voisi olla joko seurakunnalla tai kirkolla. Hiippakunnalla ei voi olla veronkanto-oikeutta, koska hiippakunta ei ole oikeushenkilö. Jos veronkanto-oikeus siirrettäisiin seurakunnilta kirkolle, tulisi sen tapahtua ortodoksisesta kirkosta annettua lakia muuttamalla. Näin ollen verotulojen käytöstä päättäminen voisi tapahtua demokraattisesti valitussa toimielimessä, esimerkiksi hiippakunnanvaltuustossa, jos asiasta säädetään lailla. Lakivaliokunnan mukaan seurakuntien omaisuutta tai oikeutta tällaisen omaisuuden tuottoon ei voida lailla siirtää kirkolle.¹³⁴

Hallintovaliokunta esitti mietinnössään myös, että kirkollishallitus seuraavaan kirkolliskokoukseen mennessä valmistelisi esitystä hiippakuntakeskeisestä hallintomallista edelleen sekä kuulisi valmistelussa seurakuntia, hiippakuntia ja keskushallintoa. Selvitettäviä asiakokonaisuuksia olivat muun muassa seurakunta- ja hiippakuntatason taloushallinto, palveluiden keskitetty hoitaminen, hiippakuntakanslioiden resurssitarpeet, työsuhteiden muutoksista syntyvät taloudelliset ja työoikeudelliset vaikutukset sekä hallinnonuudistuksen vaatimat lakimuutokset.¹³⁵

¹³³ *Kirkolliskokous: Hallintovaliokunnan mietintö 2014.*

¹³⁴ *Kirkolliskokous: Lakivaliokunnan lausunto 2014.*

¹³⁵ *Kirkolliskokous: Hallintovaliokunnan mietintö 2014.*

Kirkollishallituksen esitykset 1 ja 2

Kevään 2015 aikana kirkollishallitus valmisteli tehtäväkseen saamia asiakokonaisuuksia ja lähetti huhtikuussa tarkennetun esityksensä (esitys 1¹³⁶) hallintovaliokunnan käsittelyyn. Esitys 1 koski lähinnä hiippakuntavaltuustojen ja seurakunnanneuvostojen jäseniä ja tehtäviä.

Esityksen 1 mukaan seurakunnan kirkkoherra johtaisi seurakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Postiäänestyksellä valittu seurakunnanneuvosto toimisi kirkkoherran apuna seurakunnan johtamisessa ja panisi paikallisesti toimeen hiippakuntavaltuuston päätökset. Se hoitaisi seurakunnan hallintoa ja taloutta vahvistetun toimintasuunnitelman ja talousarvion mukaisesti. Neuvosto valitsisi kirkkoherran, papit ja kanttorit sekä muut toimihenkilöt. Valinnan pohjana voisi olla piispan tekemä ehdollepano. Piispan tehtävien kohdalla todettiin erikseen, että ehdokasasettelussa on huomioitava hallintolain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukainen vaatimus perusteluista.¹³⁷

Esityksen 1 mukaan niin ikään postiäänestyksellä valittu hiippakunnan valtuusto vahvistaisi alueensa seurakuntien toimintasuunnitelmat ja talousarviot seurakuntien tekemien esitysten pohjalta. Valtuusto voisi tarvittaessa tehdä näistä muutosesityksiä perusteluineen. Valtuusto vahvistaisi myös alueensa seurakuntien toimintakertomukset ja tilinpäätökset. Valtuusto päättäisi vuosittain alueensa seurakuntien henkilöstösuunnitelmasta ja henkilöstön käytöstä, hyväksyisi hiippakunnan toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen sekä päättäisi kanslian henkilöresursseista. Valtuusto valitsisi hiippakunnan maallikkoedustajat kirkolliskokoukseen seurakuntien esityksen pohjalta sekä vahvistaisi seurakunnanneuvostojen vaalin tuloksen.¹³⁸

Vuoden 2014 kirkolliskokouksen päätöksestä – maallikkoenemmistöiset hiippakunnan valtuustot – poiketen kirkollishallitus esitti, että hiippakunnan valtuustojen pysyttämiseksi toimintakykyisinä ja kohtuullisen kokoisena maallikkojäsenten määrä olisi 2/3 suhteessa kirkkoherrojen määrään.¹³⁹

Samoin vuoden 2014 kirkolliskokouksen päätöksestä poiketen kirkollishallitus esitti, että jatkossa kirkollisveron keräisi kirkko eivätkä seurakunnat. Veroperuste olisi sama kaikkialla, ja

¹³⁶ *Kirkollishallitus: Esitys 1.*

¹³⁷ *Kirkollishallitus: Esitys 1, s. 3–4.*

¹³⁸ *Kirkollishallitus: Esitys 1, s. 3–4.*

¹³⁹ *Kirkollishallitus: Esitys 1, s. 3.*

kirkollisverona kerätyt varat jaettaisiin hiippakunnittain seurakuntiin jäsenmäärän perusteella ja tulonmuodostuksen perusteella.¹⁴⁰

Hallintovaliokunta täsmensi kirkollishallituksen esitystä, ja uusi versio (2.6.2015, esitys 2)¹⁴¹ lähetettiin kommentteille seurakuntiin. Esitys ja sen kommentit on tarkoitus tuoda kirkolliskokouksen käsittelyyn marraskuussa 2015. Kirkollishallituksen mukaan hiippakuntakeskeisen toimintamallin tavoite on ”lisätä kirkon jäsenten vaikuttamisen mahdollisuuksia sekä luoda puitteita kirkon aidolle synodaaliselle toiminnalle, jossa papisto ja maallikot toimivat yhdessä. Uudessa mallissa kirkon jäsenillä on päätösvaltaa sekä oman seurakunnan asioissa (kaikille avoin seurakunnankokous ja vaaleilla valittu neuvosto) että nykyistä laajemmin myös hiippakunnan tasolla (maallikkoenemmistöinen hiippakunnanvaltuusto).”¹⁴²

Esitykseen 2 oli tehty muun muassa seuraava muutoksia ja täsmennyksiä:

- seurakunnanneuvosto valitsee kirkkoherran, papit, diakonit ja kanttorit piispan tekemän ehdollepanon pohjalta. Muut toimihenkilöt valitsee seurakunnanneuvosto.
- hiippakuntaneuvosto on maallikkoenemmistöinen siten, että maallikkoja on ainakin 70 prosenttia jäsenistä.
- veronkanto-oikeuden siirtämistä seurakunnilta kirkolle tulisi pitkällä aikavälillä valmistella.

4.4 Kommentteja hiippakuntakeskeiseen hallintomalliin

Kirkolliskokouksen vuonna 2014 hyväksymään hallintovaliokunnan mietintöön sisältyi lausuma, että seurakuntien itsehallinnon tuli uudistuksen jälkeenkin säilyä laajana ja että seurakunnat hallitsisivat ja hoitaisivat edelleen omaisuuttaan ja veroina kerättyjä varojaan¹⁴³. Tämä vastaa läheisesti kunnallisen itsehallinnon pelisääntöjä: demokratiaperiaatteesta seuraa, että kunnan asukkaiden suoraan valitsemalla valtuustolla tulee olla ylin päätös- ja ohjausvalta kunnassa sekä luottamushenkilöistä koostuvilla muilla toimielimillä keskeinen asema. Valtuuston käyttämään kunnan päätösvaltaan sisältyy 1) kunnallinen säädösvalta, 2) kunnan hal-

¹⁴⁰ *Kirkollishallitus: Esitys 1*, s. 5.

¹⁴¹ *Kirkollishallitus: Esitys 2*, s. 3–6.

¹⁴² *Kirkollishallitus: Esitys 2*, s. 2.

¹⁴³ *Kirkolliskokous: Hallintovaliokunnan mietintö*, 2014.

linnon järjestäminen, 3) kunnan taloudellinen vallankäyttö, 4) kunnan mielipiteen ilmaiseminen ja 5) toimielinten miehittäminen ja viranhaltijoiden valinta.¹⁴⁴

Esityksen 1 mukaan seurakunnan kirkkoherra johtaisi seurakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Seurakunnanneuvosto toimisi *kirkkoherran apuna* seurakunnan johtamisessa ja panisi paikallisesti toimeen hiippakuntavaltuuston päätökset. Tämä merkitsisi luopumista seurakuntalaisten demokraattisesti valitseman elimen ylimmästä päätös- ja ohjausvallasta. Ehdotus on ongelmallinen myös sikäli, että useimmilla kirkkoherroilla on hyvin niukasti taloushallinnon koulutusta tai asiantuntemusta.

Sama ristiriita itsehallinnon ja demokratian peruseriaatteiden kanssa seuraa esityksen 1 seurakuntien taloudenhoitoon liittyvästä kohdasta. Ylin taloudellinen päätösvalta (esimerkiksi taloudellisten strategioiden hyväksyminen, veroprosentista päättäminen, talousarvion hyväksyminen, tilinpäätöksen vahvistaminen, omaisuudesta päättäminen) kuuluu ylintä päätösvaltaa käyttävälle demokraattisesti valitulle elimelle, nykyisin siis seurakunnan valtuustolle. Esityksen mukaan hiippakunnan valtuusto, jolle ei esimerkiksi voitaisi siirtää päätösvaltaa seurakuntien omaisuudesta, kuitenkin tosiasiallisesti käyttäisi seurakuntien talousvaltaa. Se vahvistaisi hiippakunnan alueen seurakuntien toimintasuunnitelmat ja talousarviot seurakuntien tekemien esitysten pohjalta ja voisi tarvittaessa tehdä näistä muutosesityksiä. Hiippakunnan valtuusto vahvistaisi myös alueensa seurakuntien toimintakertomukset ja tilinpäätökset.

Edelleen samaan ristiriitaan päädytään esityksen 1 henkilöstöhallintoon liittyvässä kohdassa. Esityksen mukaan hiippakuntavaltuusto päättäisi myös vuosittain alueensa seurakuntien henkilöstösuunnitelmasta ja henkilöstön käytöstä, mikä kunnallisessa itsehallinnossa kuuluu talousvaltaa käyttävälle elimelle.

Mielenkiintoinen yksityiskohta esityksissä on seurakunnankokouksen uudelleen elvyttäminen. Seurakunnankokous, joka periaatteessa mahdollisti laajan seurakuntalaisten osallistumisen, oli seurakunnan ylin päättävä elin vuoden 1918 asetuksesta lähtien, kunnes vuoden 2006 lakiuudistuksessa siitä luovuttiin. Seurakunnankokouksen tehtäviin (asetus 1918, 216 §) alun perin kuuluivat kaikki merkittävät talouteen, henkilöstöhallintoon ja toimintaan liittyvät asiat, esimerkiksi pappien, diakonien, katekeettojen ja lukkarien vaalit, kirkon isännöitsijän vaali,

¹⁴⁴ Heuru ym. 2008, s. 215, 221.

seurakunnan neuvoston jäsenten valinta sekä kirkolliskokousedustajien valitsijoiden valinta. Edelleen seurakunnankokous päätti seurakunnan tulo- ja menoarvion vahvistamisesta, seurakunnalle tulevista maksuista ja lainan ottamisesta sekä vahvisti veroäyri- ja äänivaltaisten luettelot ja ohjeet verotuksesta. Lisäksi seurakunnankokous päätti seurakunnan varojen ja omaisuuden hallinnasta ja käyttämisestä, tilikirjojen pitämisestä sekä vastuuvapauden myöntämisestä seurakunnan neuvostolle. Kokous myös valitsi tilintarkastajat.

Vähitellen seurakunnankokouksen tehtäviä siirrettiin seurakunnanvaltuustolle, ja vuoden 1969 laissa seurakunnankokoukselle kuului enää päättäminen seurakunnanvaltuuston jäsenmäärästä sekä papin, diakonin ja kanttorin valinta. Vuoden 2006 laissa seurakunnankokousta ei enää tunneta, kirkkoherra ja valtuuston jäsenet valitaan vaaleilla, ja valtuuston jäsenmääräksi säädetään lailla (53.2 §) ja kirkkojärjestyksellä (81 §) vähintään 9 ja enintään 21. Hallituksen esityksessä laiksi ortodoksisesta kirkosta todetaan, että seurakunnankokouksen ovat muodostaneet äänivaltaiset seurakunnan jäsenet, joten äänioikeus vaaleissa säilyi olennaisesti samana¹⁴⁵. Vaalien järjestäminen siten, että kaikkien äänioikeutettujen ei tarvitse olla yhtä aikaa saapuvilla samassa paikassa, parantaa luonnollisesti seurakuntalaisten käytännön mahdollisuuksia osallistua vaaliin.

Syynä seurakunnankokouksen lakkauttamiseen hallinnollisena elimenä ovat epäilemättä olleet käytännön ongelmat kokouksen järjestämisessä. Kokouksen järjestäminen olisi jokseenkin mahdotonta jo muutaman sadan jäsenen seurakunnassa – tai sitten on hyväksyttävä se tosiasia, että osallistumisprosentti jää hyvin alhaiseksi. Tämä luonnollisesti antaa runsaasti mahdollisuuksia päätösten manipulointiin.

Uudessa mallissa seurakunnankokous toimisi yleisenä keskustelufoorumina seurakunnan toimintaa ja sen kehittämistä koskevista aloitteista ja ideoista. Se antaisi periaatteessa osallistumisen mahdollisuuden kaikille seurakunnan jäsenille, mutta varsinkin suurissa seurakunnissa kokouksen käytännön järjestäminen olisi vaikeaa. Vaikka seurakunnankokouksella ei olisi päätösvaltaa seurakunnan toiminnassa, hallinnossa ja taloudessa, toimintaan todennäköisesti liittyisi samoja ongelmia kuin päätöksiä tekevään seurakunnankokoukseenkin: pienen ryhmittymän olisi helppoa ohjailta keskustelujen suuntaa. Lisäksi esityksessä 2 mainitaan, että seurakunnan neuvostolla olisi raportointivastuu seurakunnankokoukselle ja seurakunnan-

¹⁴⁵ HE 59/2006 vp, s. 35.

kokous toteuttaisi seurakunnan jäsenten valvontavastuuta neuvoston toiminnasta¹⁴⁶. Avoimeksi esityksessä jää se, miten seurakunnankokous käytännössä tämän valvontavastuunsa hoitaisi esimerkiksi laiminlyöntien tai väärinkäytösten sattuessa, kun sillä ei kuitenkaan olisi päätösvaltaa.

Taulukko 2: Hiippakuntavaltuustojen koko ja seurakuntalaisten suhde maallikkoedustajien määrään kirkollishallituksen esityksissä 1 ja 2 (2015).

hiippakunta	seurakuntal. hpk:ssa	kirkko- herroja	maallikko- edustajia	valt.jäseniä (+ pj. piispa)	srk-laisia / maallikkoed.
Helsingin	35 000	8			
esitys 1			6	14	5833
esitys 2			19	27	1842
Karjalan	20 000	10			
esitys 1			7	17	2857
esitys 2			24	34	833
Oulun	6 700	5			
esitys 1			4	9	1675
esitys 2			12	17	588

Taulukosta 2 käy ilmi, että hiippakuntavaltuuston koko riippuisi hiippakunnan *seurakuntien lukumäärästä* (sama kuin taulukossa kirkkoherrojen määrä), ei *seurakuntien jäsenmäärästä*. Valtuuston jäsenten vaihteluväli kirkollishallituksen esityksen 1 mukaan olisi 9–17, esityksen 2 mukaan 17–34. Edelleen taulukko 1 osoittaa, että esityksen 1 mukaan yhtä hiippakuntavaltuuston maallikkoedustajaa kohti olisi Helsingin hiippakunnassa yli 5800 seurakuntalaista, Karjalan hiippakunnassa yli 2800 seurakuntalaista ja Oulun hiippakunnassa yli 1600 seurakuntalaista. Vastaavasti esityksen 2 mukaan Helsingin hiippakunnassa luku olisi runsaat 1800, Karjalan hiippakunnassa runsaat 800 ja Oulun hiippakunnassa vajaat 600. Valittuja edustajia olisi käytännössä 1–3 seurakuntaa kohden (esityksen 1 mukaan muutamasta seura-

¹⁴⁶ Kirkollishallitus: Esitys 2, s. 5.

kunnasta ei yhtään edustajaa). Kysymykseksi muodostuu: voitaisiinko tällaista elintä pitää edustuksellisen demokratian sääntöjen mukaan valittuna?

Kysymys demokratian sääntöjen noudattamisesta toistuu hiippakuntavaltuuston talousvallan käytössä. Kirkolliskokouksen 2014 lakivaliokunta totesi, että verotulojen käytöstä päättäminen voisi tapahtua demokraattisesti valitussa toimielimessä, esimerkiksi hiippakunnanvaltuustossa, jos asiasta säädetään lailla. Mikäli jokaisesta seurakunnasta on valtuustossa 0–3 valittua valtuutettua, voitaisiinko valtuustolla katsoa olevan seurakuntien valtuutus talousvallan käyttöön?

Demokratian periaatteet nousevat niin ikään esiin kysymyksessä kirkolliskokousedustajien valinnasta. Eesityksen mukaan hiippakuntavaltuusto (jonka demokraattisuus siis saatettaisiin kyseenalaistaa) valitsisi kirkolliskokousedustajat. Nykyistä selvästi harvemmat seurakuntien edustajat valitsisivat kirkon ylimmän päättävän elimen edustajat. Tarkempaa valintamenetelyä ei tässä vaiheessa ole kerrottu, mutta mikäli koko hiippakuntavaltuusto valitsisi sekä papis- että maallikkoedustajat, poikettaisiin kirkollishallituksen määräyksestä vuodelta 1925, jonka mukaan papisto valitsee omat edustajansa ja maallikot omansa: ”Koska Suomen kr. kat. kirkkokunnasta 26 p:nä marraskuuta 1918 annetun asetuksen muuttamisesta 11 p:nä maaliskuuta 1925 annetun asetuksen mukaan papisto ja maallikot valitsevat erikseen edustajansa kirkolliskokoukseen, *eivät papiston jäsenet ole oikeutetut ottamaan osaa maallikkojen edustajien valitsijamiesten vaaliin eikä tulla valitsijamieheksi valituiksi.*”¹⁴⁷

Koska hiippakuntakeskeiseen malliin ainakin toistaiseksi esillä olleiden esitysten perusteella liittyy runsaasti ongelmia ja avoimia kysymyksiä, kirkon jäsenen luonnollinen reaktio on: millä perusteella näin suuri muutos tulisi tehdä? Kirkollishallituksen mukaan tavoitteena on ”lisätä kirkon jäsenten vaikuttamisen mahdollisuuksia sekä luoda puitteita kirkon aidolle synodaaliselle toiminnalle, jossa papisto ja maallikot toimivat yhdessä.” Tätä perustellaan sillä, että uudessa mallissa kirkon jäsenillä on päätösvaltaa sekä oman seurakunnan asioissa (kai-kille avoin seurakunnankokous ja vaaleilla valittu neuvosto) että myös hiippakunnan tasolla (maallikkoenemmistöinen hiippakunnanvaltuusto).¹⁴⁸

¹⁴⁷ Valmo 1935, s. 39, kursivointi alkuperäistekstissä.

¹⁴⁸ Kirkollishallitus: *Esitys 2*, s. 2.

Yksinkertaiset laskutoimitukset osoittavat kuitenkin, että maallikoiden osuus kirkon hallinnossa ei tulisi uudistuksen myötä lisääntymään vaan huomattavasti vähenemään, eikä ainoastaan nykytilanteesta, vaan myös kaikista aikaisemmista hallintomalleista. Nykyisin seurakuntien valtuustoissa on luottamushenkilöitä noin 265 ja seurakunnanneuvostoissa noin 130, yhteensä noin 400 luottamushenkilöä¹⁴⁹.

Kirkollishallituksen esityksen 2 mukaan jatkossa seurakunnanneuvostoissa olisi 4–10 jäsentä, ”kuitenkin niin, että valitaan yksi jäsen tuhatta seurakuntalaista kohden¹⁵⁰”. Mikäli jokaiseen seurakuntaan valittaisiin neljä neuvoston jäsentä, ja ensimmäisen tuhannen seurakuntalaisen jälkeen valittaisiin lisäksi yksi kutakin *alkavaa* tuhatta seurakuntalaista kohden (ja Helsingin neuvoston jäsenmäärä rajoitettaisiin kymmeneen), seurakunnissa olisi vuoden 2013 jäsentilastojen mukaan 129 neuvoston jäsentä¹⁵¹. Kun tähän lukuun lisätään hiippakunnanvaltuustojen valitut jäsenet (esityksen 2 mukaan Helsingin hiippakunnassa 19, Karjalan hiippakunnassa 24 ja Oulun hiippakunnassa 12), saadaan hallinnon seurakunta- ja hiippakuntatasoilla olevien luottamushenkilöiden määräksi 184. – Mikäli jäsenten vähimmäismäärän (4 jäsentä ensimmäistä tuhatta kohden) lisäksi laskettaisiin yksi jäsen kutakin *täyttä* tuhatta seurakuntalaista kohden, neuvostojen jäseniä olisi yhteensä 117. Seurakunnanneuvostojen ja hiippakuntavaltuustojen luottamushenkilöiden yhteenlaskettu määrä olisi silloin 172. Kummallakin laskutavalla luottamushenkilöiden määrä laskisi alle puoleen nykyisten määrästä.

Postiäänestyksen käyttöön otto kirkon paikallisvaaleissa olisi myönteinen askel seurakuntalaisten osallistumisen lisäämiseksi riippumatta siitä, mitä päätöksiä hiippakuntakeskeisestä mallista tehdään. Nykyisin seurakuntavaltuuston vaaleissa ja kirkkoherrojen vaaleissa äänestysprosentti jää usein hyvin alhaiseksi. Esimerkiksi heinäkuussa 2015 valittiin Lahden seurakuntaan kirkkoherra vaaleilla, joissa äänesti 4.7 % koko seurakunnan jäsenistä. Tampereen seurakunnan kirkkoherran vaaleissa vuonna 2014 äänestysprosentti oli 8.9 % äänioikeutetuista. Edellisissä seurakunnan valtuuston vaaleissa vuonna 2011 Hämeenlinnan seurakunnassa äänestysprosentti oli 7.9 % ja Lapin seurakunnassa 14 %.¹⁵²

¹⁴⁹ Luku perustuu muutaman seurakunnan osalta arvioihin, koska näiden seurakuntien internet-sivuilla ei ole tietoa seurakunnan hallintoelimestä. *Ortodoksinen kirkko* 2015, kohta Seurakunnat. Laskuihin ei ole otettu mukaan lautakuntien jäseniä, joiden määrä uudistuksessa todennäköisesti ei merkittävästi muuttuisi.

¹⁵⁰ *Kirkollishallitus: Esitys 2*, s. 4.

¹⁵¹ Iisalmen srk 5 neuvoston jäsentä, Ilomantsi 5, Joensuu 10, Jyväskylä 6, Kuopio 7, Mikkeli 4, Nurmes 5, Rautalampi 4, Taipale 5, Varkaus 5, Hamina 5, Helsinki 10, Hämeenlinna 5, Kotka 4, Lahti 6, Lappeenranta 5, Tampere 7, Turku 6, Kajaani 5, Kiuruvesi 4, Lappi 5, Oulu 6, Vaasa 5.

¹⁵² *Ortodoksinen kirkko* 2015, kohta Seurakunnat.

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ONGELMAKYSYMYKSIÄ

Tämän työn tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

- mitkä olivat maallikoiden osallistumisoikeudet Suomen ortodoksisen kirkon hallinnossa itsenäisen kirkon alkuvaiheessa ja miten nämä oikeudet ovat muuttuneet?
- missä määrin muutokset heijastavat osallistumisoikeuksien kehitystä suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä?

Suomen itsenäisyyden alkuvaiheissa yhteiskunnalliset osallistumisoikeudet ja maallikoiden osallistumisoikeudet ortodoksisessa kirkossa olivat varsin lähellä toisiaan. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus valtiollisissa vaaleissa säädettiin vuonna 1906, kunnallisvaaleissa vuonna 1917 ja ortodoksisessa kirkossa vuonna 1918. Evankelis-luterilaisessa kirkossa yleinen äänioikeus hyväksyttiin vuonna 1913 ja yhtäläinen äänioikeus vuonna 1953. Kaikkien kolmen organisaation lainsäädännössä oli ensimmäisistä säädöksistä lähtien otettu huomioon myös mahdollisuus välittömään vaikuttamiseen: kunnan tai seurakunnan jäsen saattoi tehdä aloitteita tai esittää seurakunnankokouksen tai valtuuston koolle kutsumista. Seuraavina vuosikymmeninä kansalaisten osallistumista pääsääntöisesti vähitellen lisättiin ja rohkaistiin niin valtiollisissa, kunnallisissa kuin kirkollisissakin yhteyksissä. Kehitys ei varsinkaan valtiollisissa ja kunnallisissa yhteyksissä ollut jatkuvaa – esimerkiksi 1930-luku ja sotavuodet toivat kehitykseen omat mutkansa (joita en tässä työssä käsittele).

Kehityksen uusi, aktiivinen vaihe on ollut käynnissä noin 1980-luvun loppupuolelta lähtien. Sen jälkeen on pyritty lainsäädännöllä avoimempaan ja selkeämpään julkishallintoon, mitä kuvastavat esimerkiksi hallintolaki, hallintolainkäyttölaki, julkisuuslaki, tasa-arvolaki sekä uusi perustuslaki. Uusin kansalaisten osallistumismahdollisuuksia parantava laki on uusi kuntalaki vuodelta 2015. Evankelis-luterilainen kirkko sai uuden kirkkolain ja kirkkojärjestyksen vuonna 1993, ortodoksinen kirkko puolestaan kirkkolain vuonna 2006 ja ensimmäisen kirkkojärjestyksensä vuonna 2007. Niin evankelis-luterilaisen kuin ortodoksisenkin kirkon lainsäädännössä on viittaukset hallintolakiin, hallintolainkäyttölakiin ja julkisuuslakiin. Molemmissa säädetään myös tasa-arvolain soveltamisessa kirkossa.

Tulevaisuuden näkymät kunnallishallinnossa niin Suomessa kuin koko Euroopassa näyttävät vahvistavan hallinnon avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä.

Kansalaiset tulevat entistä enemmän olemaan aktiivisia toimijoita ja vastuunkantajia, eivät pelkästään hallinnon kohteita tai asiakkaita. Paikallishallinnolla näyttää olevan tulevaisuudessa entistäkin suurempi osuus päätöksenteossa; erityisesti paikallistason demokraattisesti valitun elimen (esimerkiksi kunnanvaltuuston) merkitystä on korostettu. Samalla on korostettu sitä, että osallistumisoikeuksien myötä tulee myös vastuun kantamisen lisääntyä.

Ortodoksien kirkon hallinnonuudistustyö 2010-luvun alkupuolella heijasti tätä samaa kehitystä. Työn tärkeimpinä tavoitteina olivat byrokratian vähentäminen, hallinnon keventäminen, kustannusten vähentäminen ja seurakuntalaisten aktivoiminen toimijoiksi ja vastuunkantajiksi. Yhtenä keinona tavoitteiden saavuttamiseen oli päätöksenteon siirtäminen paikallistasolle.

On selvää, että kanonisen perinteen omaava Suomen ortodoksinen kirkko ei voi olla demokraattinen siinä mielessä, että kirkon opista päätettäisiin enemmistöpäätöksin. Kirkon *hallinnossa* pohjoismainen demokraattisen osallistuminen malli on kuitenkin toiminut kohtuullisesti jo vuosisadan ajan. Kirkollishallituksen nyt esittämä hiippakuntakeskeinen malli näyttää pysäyttävän vuosisataisen avautumiskehityksen. Mallissa on merkittävästi vähennetty maallikoiden mahdollisuuksia osallistua kirkon hallintoon. Luonnollisesti kaikenlainen vapaaehtoistyö silti on mahdollista ja entistä tarpeellisempaa. Se ei kuitenkaan vastaa demokraattisen järjestelmän käsitystä siitä, että veronmaksajilla tulee olla selkeä edustuksellinen mahdollisuus vaikuttaa verorahojensa käyttöön. Kirkollishallituksen esityksissä kuvatulla tavalla valittu hiippakuntavaltuusto ei voi toimia ”paikallistason demokraattisesti valittuna elimenä” – valittuja edustajia on niin vähän ja hiippakuntien alueet maantieteellisesti niin laajoja ja moninaisia, että paikallistason asiantuntemusta ja edustavuutta on mahdotonta saavuttaa.

Osallistumisen rajoittamisen sijaan uusien hallintomallien tulisi avata maallikoille uusia, entistä vastuullisempia tehtäviä ja toimintamuotoja. Tavoitteena voisi olla samantapainen vallan käytön ja jakamisen periaate, jonka *Husa* ja *Pohjalainen* ovat muotoilleet julkisen vallan osalta: ”Julkisoikeuden oikeuskulttuurisen tason peruseriaate, jonka mukaan *julkinen valta pitää jakaa* toisiaan valvoviin ja tasapainottaviin lohkoihin, on edelleen osa nykyaikaista oikeusvaltioajattelua”¹⁵³. Hallinnonkehittämissuhteiden raportissa vuodelta 2011 esitettiin, että kirkon tulisi käyttää ”suhteellisen ulkopuolisia silmiä” arvioimaan ja kehittämään hallinnossa käynnistettyjä toimintoja ja hankkeita¹⁵⁴. Kirkosta puuttuu myös eduskunnan tai kuntien tarkastuslauta-

¹⁵³ *Husa – Pohjalainen* 2009, s. 65.

¹⁵⁴ *Työryhmämietintö* 2011, s. 20.

kuntaa vastaava erillinen toiminnan ja talouden valvonta- ja tarkastuselin. Tällaiset arviointi- ja valvontatehtävät soveltuisivat erinomaisesti ammattitaitoisista maallikoista koostuville ryhmille. Asiassa voisi jopa vedota edellä esitettyyn kanonien antamaan perusteluun kirkon taloudenhoitajan tarpeellisuudesta: "...niin ettei kirkon talous jää vaille todistajaa, ja tämän johdosta sen omaisuutta hajoteta sekä pappeuteen kohdisteta moitetta"¹⁵⁵.

Suomen ortodoksisen kirkon ”valtiokirkollinen” hallinto poikkeaa historiallisista syistä varsin paljon monien Euroopan maiden ortodoksisista kirkoista. Muissa maissa päätöksentekijöinä hallinnollisissakin kysymyksissä ovat ensisijaisesti piispat ja heidän avustajinaan papit. Kanonien mukaan piispa on perinteisesti ollut hiippakuntansa ehdoton päämies niin hengellisissä asioissa, opetustehtävissä kuin kirkon hallinnossakin. Piispainkokouksella on ylin päätösvalta kanonisissa kysymyksissä ja valta ratkaista, mitkä asiat katsotaan kanonisiksi. Kanoniin oikeuteen liittyvä ekonomiaperiaate antaa piispainkokoukselle tai sen valtuuttamalle piispalle mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Kanonisesta perinteestä huolimatta Suomen ortodoksisessa kirkossa ei koko itsenäisyyden aikana ole ollut hiippakuntatason hallintoa. Piispa on erityisesti seurakuntien ja alaisensa papiston hengellinen esimies, koska hänen ensimmäinen tehtävänsä on ”vaalia kirkon ykseyttä ja valvoa, että kirkon oppia esitetään puhtaasti ja väärentämättä” (kirkkojärjestys 63.1 §, kohta 1). Tämän lisäksi piispan tulee muun muassa valvoa, että papiston jäsenet ja kanttorit täyttävät lainmukaiset velvollisuutensa, ohjata heitä heidän työssään, toimia papiston esimiehenä vuosilomiin, palkkausjärjestelmään, vapaa-aikaan ja työterveyshuoltoon liittyvissä kysymyksissä (kirkkojärjestys 6.3.1 §, kohdat 3–6). Suomessakin piispat ja piispainkokous ovat ylin auktoriteetti opillisissa ja kanonisissa kysymyksissä.

Piispojen kanoninen asema näkyy Suomen kirkossa myös siinä, että kaikki merkittävät seurakuntahallinnon ratkaisut, kuten pappien valinnat ja seurakunnan toimintasuunnitelmat ja talousarviot, viedään piispan hyväksyttäväksi. Samoin piispojen tulee (ainakin kanonisten periaatteiden mukaan) hyväksyä seurakuntien ja koko kirkon hallintoelimet hoitamaan niille määrättyjä tehtäviä. Hiippakuntakansliat koostuvat piispan lisäksi kuitenkin vain yhdestä tai muutamasta työntekijästä, ja piispan taloudellinen valta hänen omassa hiippakunnassaan rajoittuu hänen omiin toimintamenoihinsa.

¹⁵⁵ *Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen* 1980, s. 283–285.

Hiippakuntien pieni merkitys hallinnollisena yksikkönä ja vastaavasti niin evankelisluterilaisen kuin ortodoksisenkin kirkon seurakuntakeskeisyys Suomessa saattavat kuvastaa tutkimuksen alussa lainattua Ylikankaan havaintoa: suomalaisen paikallishallinnon pitäjakeskeisyys ja maakunnallisen itsehallinnon perinteen puute johtuu pohjimmiltaan maan harvasta asutuksesta ja pitkistä välimatkoista.¹⁵⁶

Yhtenä lähtökohtana tutkimukseni aiheen valinnalle oli kirkon hallinnossa sisäänrakennettuna oleva jännite valtiollisen oikeuden ja kanonisen oikeuden välillä. Onko mahdollista tai todennäköistä, että jossakin vaiheessa kanonisen oikeuden säännökset joutuisivat ylipääsemättömään ristiriitaan Suomen lakien kanssa? Kun yhteiskunnalliset olot muuttuvat, muuttuvat myös yhteiskuntaa sääntelevät lait. Samoin kansalaisten oikeuksia koskeva lainsäädäntö on muuttunut ja muuttuu jatkuvasti (viime vuosilta esimerkkejä ovat vaikkapa valitusoikeus virkanimityksissä, julkisuuskysymykset ja sukupuolineutraali avioliitto).

Onko mahdollista tai todennäköistä, että ristiriita kanonien ja maan lakien välillä syntyisi siitä, että kanonien perusteella kirkkolakiin kirjattu toimivalta ja sen käyttö aiheuttaisivat suhteettomia ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteita rikkovia perusoikeuksien rajoituksia? Tässä työssä käsitelty kansalaisten oikeus vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon on perustuslaissa säädetty perusoikeus¹⁵⁷ – siihen sisältyy oikeus osallistua päätöksentekoon siitä, miten veroina kerättyjä yhteisiä varoja käytetään. Muita perusoikeuksia sivuavia ortodoksisessa kirkossa yleisiä, hyvän hallinnon vastaisia hallintokäytäntöjä ovat esimerkiksi päätöksenteon niukka julkisuus¹⁵⁸, päätösten puutteellinen perusteleminen¹⁵⁹ sekä valituskielto monista piispojen ja piispainkokouksen päätöksistä¹⁶⁰.

Ortodoksista kirkkoa koskevia lakeja säädettyäessä perustuslakivaliokunta on toistaiseksi suhtautunut ymmärtämyksellä kanoneihin ja siihen, että kanonien noudattaminen joissakin ta-

¹⁵⁶ *Ylikangas* 1990, s. 116–118.

¹⁵⁷ PL14.4 §: Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

¹⁵⁸ PL 12.2 §: Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

¹⁵⁹ PL 21.2 §: Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

HL 45:1 §: Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

¹⁶⁰ PL 21.1 §: Jokaisella on 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.

pauksissa merkitsee poikkeamista tavanmukaisesta suomalaisesta hallintokulttuurista. Uskon tunnustukseen samoin kuin uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen tai kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyvissä asioissa ei lähtökohtaisesti ole kysymys yksilön sellaisista oikeuksista tai velvollisuuksista, joita koskevat päätökset tulisi perustuslain 21 §:n takia voida saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi.¹⁶¹ Kuten alaluvussa 1.2 todettiin, on myös muistettava, että kanonit ja muuta ylipositiivista ainesta on sisällytetty eduskunnan säätämään kirkkolakiin, mikä on tehnyt näistä dogmaattisista teksteistä positiivista oikeutta.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan uskonnon ja omantunnon vapauden turvaaminen perustuslaissa ei kuitenkaan merkitse sitä, että tähän vapauteen vedoten voitaisiin harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen vastaisia.¹⁶² Edelleen perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille, jos tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Mikäli vakava ristiriita maan lakien – esimerkiksi perusoikeuksien – ja kanonisen oikeuden välillä syntyisi, ortodoksisella kirkolla olisi nähdäkseni kaksi vaihtoehtoa. Kirkko voisi luopua julkisoikeudellisesta, ”valtiokirkollisesta” asemastaan ja ryhtyä toimimaan rekisteröitynä uskonnollisena yhdyskuntana, jonka toimintaa yhteiskunnan puolelta säätelisivät pääsääntöisesti uskonnonvapauslaki (453/2003), perustuslaki ja joiltakin osin yhdistyslaki (503/1989). Rekisteröitynä uskonnollisena yhdyskuntana toimiminen merkitsisi muun muassa seurakuntien verotusoikeuden ja kirkon valtionavustuksen lakkaamista. Toinen vaihtoehto olisi se, että Suomen kirkko (yhdessä muiden ortodoksisten kirkkojen kanssa) ryhtyisi pohtimaan, miten kirkon kanoneita tulkittaisiin nyky maailmassa niin, että yhteiskunnan normaaleja hyvän hallinnon käytäntöjä voitaisiin noudattaa eikä kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksia loukattaisi.

Ortodoksisen kirkon kanoneista itse asiassa löytyy jo Kalkedonin kirkolliskokouksesta vuodelta 451 ohje siitä, että kirkon tulisi yhteiskunnan ulkopuolelle asettumisen sijasta elää yhteiskunnan säätämässä puitteissa. Sama ohje toistettiin Trullon kirkolliskokouksen (vuosina 691–692) säännöissä: ”Jos joku kaupunki on keisarillisella vallalla uudistettu tai vastedes uudistetaan, seuratkoon valtiollisia ja yhteiskunnallisia asetuksia myös kirkollisten asian järjes-

¹⁶¹ *PeVL 20/2003 vp*, s. 2/II.

¹⁶² *HE 309/1993 vp*, s. 56.

tys.”¹⁶³ Tämän mukaan kirkolla tulisi olla mahdollisuus löytää sopusointu niin yhteiskunnan säädösten kuin kanonienkin kanssa.

Yksi Suomen oikeustieteellisen tutkimuksen merkittävimmistä asiantuntijoista, professori Aulis Aarnio toteaa oikeudellisista ratkaisuksista: "Ratkaisujen hyväksyttävyyys voidaan saavuttaa ainoastaan silloin, kun niiden *julkinen kontrolli* on mahdollista. Suljettu ja julkisuudelta kätketty päätöksenteko on hyväksyttävissä ainoastaan sellaisessa yhteisössä, jossa legitimitetin ainoa mitta on yleinen luottamus systeemiin, jossa siis kansalaisia ei kiinnosta järjestelmän sisältö, sen tuotos vaan pelkkä systeemin toimivuus. Jos siis tavoitteeksi asetetaan, että systeemin tuotoksen tulee vastata myös kansalaisten käsityksiä oikeasta ja väärästä, on oikeudellisten ratkaisujen alistuttava julkiselle legitimiisyyssvalvonnalle."¹⁶⁴

Paitsi oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, Aarnion väitteen voidaan ajatella soveltuvan kaikkien hallintoon – niin valtion tai kunnan hallintoon kuin kirkonkin hallintoon. Mikäli valtion tai kunnan virkamiesten toiminta ei ole julkista tai ei vastaa kansalaisten käsitystä oikeasta ja väärästä, lakien ja asetusten kunnioitus heikkenee ja kansalaiset saattavat alkaa soveltaa omia oikeuskäytäntöjään. Mikäli kirkon hallinnossa päätökset tehdään julkisuudelta salassa tai vastoin kirkon jäsenten käsityksiä oikeasta ja väärästä, luottamus johtoon vähenee ja jossakin vaiheessa jäsenet eivät enää koe kirkkoon kuulumista tarpeellisenä ja mielekkäänä. Ortodoksisessa kirkossa yhtenä ratkaisuna ongelmaan voisi olla, paitsi kaiken hallinnollisen avoimuuden lisääminen, myös maallikkojen osallistumisen ja vastuun lisääminen ja monipuolistaminen kirkon hallinnossa.

¹⁶³ Trullon kirkolliskokouksen 38. sääntö, *Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen* 1980, s. 381.

¹⁶⁴ Aarnio 1989, s. 28–29.