

Tuomas Ojanen

23.10.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 19/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaksi

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki, joka korvaisi vuonna 1993 annetun voimassa olevan kirkkolain. Esitys mukaan kysymyksessä on kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifiointi, jonka tavoitteena on rakenteellisesti nykyistä johdonmukaisempi ja käyttäjän kannalta selkeämpi kirkkolaki ja jossa on otettu huomioon perustuslain ja muun lainsäädännön edellyttämät muutostarpeet ja erityisesti perustuslaista nousevat vaatimukset ottaa tietyt säännökset kirkkolakiin. Esityksen kodifiointiluonteen vuoksi siihen ei esityksen mukaan sisälly kirkon ja valtion välisiä suhteita koskevia muutoksia. Muutenkin esitys on esityksen mukaan pääasiassa lainsäädäntötekniinen lukuun ottamatta eräitä jäljempänä mainittavia kirkollishallinnon omista kehittämistarpeista johtuvia muutoksia.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on ensinnäkin keskeistä kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys: Perustuslain 76 §:n mukaan kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa, jossa säädetään myös kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta. Kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolliskokouksella on yksinoikeus tehdä aloite kirkkolain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta. Kirkolliskokouksen ehdotusta ei voida sisällöllisesti muuttaa lainsäädäntöprosessissa. Kirkolliskokouksen yksinomaisesta oikeudesta ehdottaa kirkkolain säätämistä, muuttamista, selittämistä ja kumoamista säädettiin jo vuoden 1869 kirkkolaissa.

Esitykseen sisältyy huomattavan lyhyt ja yleispiirteinen säätämisyjärjestysjakso, jota voidaan kritisoida siitä, että jakso on ensinnäkin asiaperusteiltaan niukahko. Huomiota kiinnittää erityisesti se, ettei siinä juurikaan selosteta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä esimerkiksi siltä osin kuin kysymys on palvelussuhteessa olevan velvoittamisesta antamaan terveydentilatietoja, huumausainetestiin ja terveystarkastuksiin (ks. esim. PeVL 39/2001 vp ja PeVL 10/2004 vp), vaikka 8 luvussa ehdotettu sääntely sisältää säännöksiä niistä (18 § ja 19 §). Ei voi välttyä vaikutelmalta, jonka mukaan säätämisyjärjestysjakson kirjoittaja on mennyt aivan liikaa kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen sekä kirkon sisäisen autonomian ”taakse” silloinkin, kun kysymys on ollut kirkon toimimisesta työnantajan roolissa, johon liittyen säätämisyjärjestysjaksossa olisi pitänyt tehdä huomattavasti enemmän selkoa perustuslain perusoikeussäännöksistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei sinänsä ole kovin paljoa ollut esillä nimenomaan kirkkolakiin liittyviä kysymyksiä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja

yleinen vaatimus kirkon ja sen seurakuntien kaikkien työntekijöiden kuulumisesta työtehtäviinsä katsomatta luterilaiseen kirkkoon olisi luonteeltaan syrjivä ja siten perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltonormien vastainen.

Perustuslakivaliokunta totesi muun ohella lausunnossaan PeVL 57/2001 vp, että valiokunta pitää perustuslain 6 §:n 2 momentista huolimatta mahdollisena, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville. Tämä on valiokunnan mukaan "kiistatonta sellaisiin virkoihin ja tehtäviin nähden, jotka liittyvät suoraan kirkon hengelliseen toimintaan", mutta "(m)ahdollisuus ulottuu valiokunnan mielestä kuitenkin myös muunlaisiin virkoihin ja tehtäviin." Nähdäkseni valiokunnan viimeksi mainittu kanta on liian yleispiirteinen ja vaatii eritellympää arviointia siltä osin kuin uskonnollinen yhdyskunta on *työnantajan asemassa*.

Asiaa havainnollistaa esimerkiksi *korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2001:9*, jonka mukaan muun muassa kappalaisen valinnassa seurakunta oli työnantajan asemassa, eikä kappalaisen valintaa ollut perusteltua katsoa uskonnonharjoitukseen liittyväksi toiminnaksi tasa-arvolain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Tasa-arvolain mainitun säännöksen mukaan tasa-arvolain säännöksiä ei sovelleta evankelis-luterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkkokunnan eikä muiden uskonnollisten yhdyskuntien uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan. Lain esitöiden mukaan rajoituksella on tarkoitettu ottaa huomioon uskonnonvapaus ja evankelis-luterilaisen kirkon itsenäinen asema. Tasa-arvolaille ei ole tarkoitettu puuttua kirkon omiksi katsottaviin asioihin, kuten naispappeuskysymykseen. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 57/1985 vp, s. 12) tämä on todettu lausumalla, ettei lakia sovellettaisi kirkollisiin toimituksiin, kuten papiksi vihkimiseen. Esityksen mukaan milloin uskonnollinen yhdyskunta on työnantajan asemassa, soveltuisivat lain säännökset työnantajan velvoitteista siihenkin.

Asian ratkaisussa korkein oikeus otti huomioon tasa-arvolain valmistelu- aineistosta ilmenneen tarkoituksen sovittaa yhteen yhtäältä sukupuolten tasa-arvo ja uskonnonvapaus sekä toisaalta kirkon oikeuden päättää sen omiksi katsottavista asioista. Korkein oikeus katsoi, että uskonnonvapaus on vapautta harjoittaa uskontoa. Siihen kuuluu seurakunnan oikeus valita vapaasti pappinsa. Kirkon on kuitenkin uskontoa harjoittaessaan noudatettava perustuslainsäädäntöä ja kunnioitettava sukupuolista tasa-arvoa. Sukupuolinen tasa-arvo on myös kirkon hyväksymä periaate. Tämän vuoksi puheena olevaa tasa-arvolain rajoitusta voidaan uskonnonvapautta loukkaamatta tulkita siten, ettei se tarkoita kappalaisen valintaa nykyisellä tavalla.

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

Näillä perusteilla korkein oikeus katsoi, että kappalaisen valintaan on sovellettava tasa-arvolain säännöksiä.

Tämän jälkeen korkein oikeus arvioi syrjäntäolettaman kumoamista. Korkein oikeus totesi, että papin valinnan luonteesta tosin johtuu, että seurakunnan valinnanvapaus on ollut

korostunut. Haastatteluun perustuvat subjektiiviset mieltymykset ja vuosikymmenten takaiset kokemukset A:sta olivat kuitenkin korkeimman oikeuden mukaan valintaperusteina arveluttavia, eikä myöskään A:n ikä sellaisenaan ollut hyväksyttävä syy asettaa hänet eri asemaan kuin X. Selvitys X:n sopivuudesta tehtävään ei myöskään osoittanut A:ta siihen sopimattomaksi, eikä mikään muukaan asiassa esille tullut seikka ei osoittanut korkeimman oikeuden mukaan A:ta sopimattomaksi tehtävään. Seurakunnan perusteita jättää A valitsematta oli siten kokonaisuutena tarkastellen pidettävä riittämättöminä. Kun seurakunta ei ole voinut osoittaa, että sen menettelyyn on työn tai tehtävän laadusta johtuva painava tai hyväksyttävä syy taikka että sen menettely on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta, korkein oikeus päätti, että seurakunta oli velvollinen suorittamaan A:lle tasa-arvolain tarkoittamaa hyvitystä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:8 taas *korkein hallinto-oikeus* pysytti voimassa hallinto-oikeuden ratkaisun, jossa oli todettu, ettei kirkkolaki tai kirkko järjestys sisällä säännöksiä, jotka oikeuttaisivat kirkon viran vastaanottaneen työntekijän jättämään virkaansa kuuluvia tehtäviä tai velvoitteita suorittamatta uskon- tai omantunnonvakaumuksen perusteella. Ratkaisussa myös painotetaan tasa-arvolain edellyttävän sitä., että naispappia ja miespappia ei saa asettaa sukupuolensa perusteella eri asemaan. Työn johtaminen, työtehtävien jakaminen ja työolot on siten järjestettävä niin, ettei työntekijöitä kohdella eri tavoin sukupuolensa perusteella. Ratkaisussa niin ikään todetaan, että sukupuolen perustuvat työvuorojärjestelyt merkitsevät jo itsessään tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjintää.

Tasa-arvolakia vastaava sääntely sisältyy perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2014 vp) säädettyyn voimassa olevan yhdenvertaisuuslain 2 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lakia ei ”sovelleta yksityis- eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen.” Yhdenvertaisuuslakiin soveltamisalan rajauksena olevaa uskonnonharjoittamisen käsitettä on lähtökohtaisesti tulkittava yhdenmukaisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Uskonnonharjoittamisella viitataan tällöin toimintaan, joka kuuluu uskonnonvapauden ydinalueeseen perustuslain 11 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 §:ää koskevan tulkintakäytännön mukaisesti. Uskonnonharjoittamiseen kuuluu esimerkiksi jumalanpalvelus (PeVL 7/2005 vp s. 5) sekä muut vastaavat selvästi uskonnon harjoittamiseen liittyvät uskonnolliset toimitukset ja tilaisuudet. Yhdenvertaisuuslailla ei ole suoraa vaikutusta uskonnollisten yhteisöjen oppeihin ja tulkintoihin, vaan esimerkiksi avioliittoon siunaaminen voidaan yhdenvertaisuuslain puitteissakin järjestää uskonnollisen yhdyskunnan oppien mukaisesti. (ks. myös PeVL 8/2008 vp). Toisaalta esimerkiksi koulujen päättäjäsperinteeseen kuuluvan suvivirren laulamista ei katsota uskonnonharjoittamiseksi (PeVM 10/2002 vp s. 4 ja 7), minkä vuoksi tällaiset tilaisuudet on järjestettävä yhdenvertaisuuslain vaatimusten mukaisesti.

*Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan*¹ 6.2.2018 antamassa täysistuntoratkaisussa dnro 293/2017 oli kysymys kirkon tilojen luovuttamisesta uskonnottoman muistotilaisuuden järjestämiseen. Hakija katsoi tullessa syrjityksi, kun evankelis-luterilainen seurakunta olisi luovuttanut hautausmaan krematorion yhteydessä olleen kappelinsa hänen äitinsä uskonnottoman muistotilaisuuden järjestämiseen vain sillä ehdolla, että pappi olisi suorittanut vainajan siunauksen.

¹ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on valtioneuvoston nimittämä itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin, joka valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Olen lautakunnan puheenjohtaja.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi asiassa syntyneen syrjintäoletettaman, koska saadun selvityksen mukaan monissa seurakunnissa seurakunnan tiloja oli luovutettu käytettäväksi myös uskonottoman muistotilaisuuden järjestämiseksi. Lautakunta kuitenkin hylkäsi hakemuksen ja katsoi syrjintäoletettaman tulleen kumotuksi. Päätöksensä perusteluissa lautakunta totesi hautaustoimilaista ja sen esitöistä sekä kirkkolaista ja kirkkojärjestyksestä käyvän ilmi, että kirkon kappeliin käyttämisestä ja käyttöön luovuttamisesta säädetään hautaustoimilain sijasta kirkkolailla, kirkkojärjestyksellä sekä kirkon omilla suosituksilla, jotka perustuvat kirkon näkemykseen evankelis-luterilaisen uskonnon tulkinnasta. Evankelis-luterilaisen seurakunnan ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon perusteet olla luovuttamatta sen omia kirkollisin toimituksin pyhitettyjä tiloja uskonottomien tilaisuuksien pitämiseen perustuvat kirkon perustuslaissa tunnustetun itsehallinnon piiriin kuuluvaan ja perustuslaissa uskonnonvapautena turvattuun kirkon omaan uskonto- ja pyhyyskäsitteeseen, joista päättäminen kuuluu kirkolle itselleen.

Toisin kuin tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain, rikoslain 11 luvun 9 §:ssä (578/1995) olevasta syrjintärikoksen tunnusmerkistö on yleinen. Siinä ei suljeta pois yksityis- ja perhe-elämän piirissä kuin uskonnonharjoituksessa tapahtuvaa syrjintää.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2010:74 oli kysymys rikoslain syrjintäkriminalisoinnin soveltamisesta uskonnonharjoittamisessa. Tapauksessa seurakunnan tiloissa oli järjestetty naispappeuteen kielteisesti suhtautuneen yhdistyksen tilaisuus, jonka järjestämisestä yhdistyksen paikallisosaston puheenjohtaja B oli sopinut seurakunnan kanssa. A, joka oli vihitty papiksi mutta joka ei ollut seurakunnan papin virassa, oli saapunut pitämään saarnan tilaisuutta edeltäneeseen seurakunnan järjestämään jumalanpalvelukseen. Seurakunnan papin virassa oleva naispappi C oli määrätty hoitamaan tehtävää jumalanpalveluksessa. A ja B olivat ennen jumalanpalveluksen alkamista vakaumukseensa nojautuen tehneet C:lle selväksi, ettei C naispappina voinut yhdessä A:n kanssa osallistua jumalanpalvelukseen, jolloin C oli poistunut kirkosta.

Korkein oikeus katsoi hovioikeuden tavoin, että A ja B olivat syyllistyneet rikoslain 11 luvun 9 §:ssä (578/1995) tarkoitettuun syrjintään. Päätöksensä perusteluissa korkein oikeus otti kantaa myös väitteeseen siitä, ettei väitetty naisen sukupuoleen perustuva syrjintä voi toteutua sellaisessa tapauksessa, jossa menettely ei ole ollut naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (tasa-arvolaki) tarkoitettua syrjintää. Tasa-arvolakiin sisältyy yhdenvertaisuuslakia vastaava säännös siitä, ettei lakia sovelleta evankelis-luterilaisen kirkon uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan. Korkein oikeus kuitenkin torjui tämän tulkintavaihtoehdon viitaten ensinnäkin siihen, ettei tasa-arvolaisissa mainittuja tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä ja oikeussuojakeinoja ole pidetty tarkoituksenmukaisina ulottaa syrjintätapauksiin, joita voi esiintyä myös kirkon piirissä uskonnonharjoituksen yhteydessä. Taustalla oli ratkaisematta ollut kysymys naispappeudesta evankelis-luterilaisessa kirkossa. Korkein oikeus kuitenkin huomautti, että papinvirka oli sitemmin avattu myös naisille. Ratkaisevaa käsiteltävän asian kannalta korkeimman oikeuden mukaan oli, että rikoslain 11 luvun 9 §:ssä (578/1995) oleva syrjintärikoksen tunnusmerkistö on yleinen, eikä siinä suljeta pois kirkon piirissä uskonnonharjoituksessa tapahtuvaa syrjintää sukupuolen perusteella tai muullakaan perusteella.

Käsillä olevan lakiehdotuksen 8 luvussa säädettäisiin henkilöstöä koskevista yleisistä säännöksistä. Luvun sääntelyssä olisi kysymys yleisesti ottaen virkamiesoikeudellisesta virkasuhdesääntelystä ja palvelussuhdesääntelystä. Huomiota kiinnittää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta se, ettei ehdotettuun sääntelyyn esitetä sisällytettäväksi nimenomaisia säännöksiä syrjintäkiellosta ja tasa-arvosta, vaikka esimerkiksi valtion virkamieslain 3 luvun 6 §:ään sisältyy yleinen säännös

yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta, jossa viitataan tarkemmin yhdenvertaisuuslakiin ja tasa-arvolakiin. Edes esityksen perusteluissa ei havaitakseni edes yleisluontoisesti tuoda esiin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon vaatimusten merkitystä tilanteissa, joissa kirkko on työnantajan asemassa. Kuten edellä on tuotu esiin, kirkkoon ja siten esimerkiksi seurakuntiin työnantajina ulottuvat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo- sekä syrjintäkieltonormit sekä edelleen yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki.

Nähdäkseni 8 luvussa ehdotettua sääntelyä olisikin syytä täydentää säännöksellä, jossa nimenomaisesti säädettäisiin syrjintäkiellosta ja yhdenvertaisesta ja tasa-arvoisesta kohtelusta, vaikka säännöksillä olisi lähtökohtaisesti lähinnä selkeyttävä ja 8 luvun säännösten soveltamista yksittäistapauksissa ohjaava merkitys ja vaikka sinänsä on selvää, että säännösten puuttumisesta huolimatta perustuslain 6 §:n vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta kohdistuvat evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja sen palvelussuhteisiin.

Oikeusturva

Paitsi että kirkko on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä edelleen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain piirissä edellä selostetulla tavalla, sitä koskevat perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimukset etenkin tilanteissa, joissa kirkko tai seurakunta taikka jokin muu kirkon lukuun laskettava taho toimii työnantajan roolissa.

Perustuslain 21§:n kannalta huomiota kiinnittää lakiehdotuksen 12 luvun muutoksenhaku- ja alistussääntelyyn sisältyvien oikaisuvaatimus- ja valitusoikeuden rajoitusten runsaus 14 §:ssä. Tällaiset rajoitukset merkitsevät poikkeusta perustuslain 21 §:n pääsääntöön oikeudesta hakea muutosta, mistä syystä niille pitää voida esittää perustuslain kannalta hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet. Tältä osin oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakurajoitusten valtiosääntöoikeudellista arviointia jo lähtökohtaisesti vaikeuttaa muutoksenhakurajoitusten perustelujen yleispiirteisyys hallituksen esityksessä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut kirkkolain muutoksenhakurajoituksista, että niiden yhteydessä on otettava huomioon perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksiin pohjautuva evankelis-luterilaisen kirkon sisäinen autonomia. Erityisesti 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 (PeVL 20/2003 vp).

Valiokunta on näistä lähtökohdista linjannut, että ”kirkolliskokous ja piispainkokous eivät nykyisten säännösten nojalla päätä asioista, jotka edellä esitetyn perusteella koskisivat yksilön oikeutta tai velvollisuutta. Muutoksenhakukiellot (1 kohta) ovat siksi merkityksettömiä perustuslain 21 §:n kannalta. Niiden voidaan katsoa tässä sääntely-

yhteydessä selkeyttävän oikeustilaa. Piispa ja tuomiokapituli päättävät pappisvirkaan hyväksymisestä uskonnollisin kriteerein, ja piispan yksin tekemät päätökset kuuluvat esityksen perustelujen mukaan lähinnä piispaallisen kaitsennan alaan. Näihin päätöksiin kohdistuvat muutoksenhakukiellot (2 kohta) eivät ole perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisia.” (PeVL 20/2003 vp)

Lisäksi perustuslakivaliokunta linjasi, että voimassa olevan kirkkolain 1 momentin 4 kohdassa mainituissa valituskielloissa on kysymys sellaisista kirkon uskonnollisia työntekijöitä koskevista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista muista asioista, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta. Siksi valiokunta ei pitänyt pykälän oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukiellot eivät muiltakaan osilta ole ongelmallisia perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen oikeuskehitys on kuitenkin mennyt *valtion virkamieslain* puolella suuntaan, jossa aiempi valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä on valtaosin poistettu (ks. PeVL 42/2017 vp). Nähdäkseni tämä lähtökohta olisi syytä ulottaa kirkkolakiin, ellei siitä poikkeamiselle voida osoittaa hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita nimenomaan perustuslain kannalta arvioiden.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan muutoksenhakurajoitukset koskisivat muun muassa kirkon hengellisen työn viranhaltijoita ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvia kysymyksiä, jotka eivät välittömästi koskisi kenenkään subjektiivista oikeutta tai joissa muutosta voidaan hakea lopullisen asiaratkaisun tai muun myöhemmän päätöksen valittamisen yhteydessä. Esityksessä ei ole kuitenkaan havaitakseni lainkaan huomioitu edellä mainittua oikeuskehitystä, jossa valtion virkamieslain 59 §:ssä oleva valtion virkamiesten nimityksiä koskeva muutoksenhakukielto on enää rajattu koskemaan ainoastaan eräitä virkoja, ja jota ratkaisua perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 42/2017 vp vielä pidettiin edelleen ongelmallisena siltä osin kuin valtioneuvoston yleisistunnon tekemät virkanimitykset on edelleen jätetty valituskiellon alaisiksi.

Nähdäkseni 12 luvussa ehdotettuja muutoksenhakurajoituksia ei voida kaikilta osiltaan pitää perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta ongelmattomina. Muutoksenhakurajoituksia ei voida kaikilta osiltaan perustella perustuslain kannalta hyväksyttävästi sillä, että kysymys olisi kirkon hengellisen työn viranhaltijoista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista kysymyksistä. Sitä paitsi muutoksenhakurajoitukset vaikuttavat kohdistuvan epäsymmetrisesti sikäli, että esimerkiksi kirkkoherran ja kappalaisen virat eivät olisi muutoksenhakurajoituksen piirissä, kun taas näiden virkojen sijaisuudet olisivat. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä jo edellä esiin tuotua seikkaa, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus, tasa-arvo- ja syrjäntäkieltosääntelyt velvoittavat kirkkoa työnantajana ja että sama voidaan todeta tasa-arvolaista ja yhdenvertaisuuslaista. Lisäksi on syytä tulkita ilmaisua "uskonnonharjoitus" tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa pikemminkin supistavasti kuin laajentavasti (KKO 2001:9).

Helsingissä 23. päivänä lokakuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki