Perustevaliokunnan lausunto 1/2016 lakivaliokunnalle kirkkohallituksen esityksestä 1/2016

Arkkipiispan vaalitapaa koskevien kirkkolain ja kirkon vaalijärjestyksen säännösten muuttaminen

Asianro D/120/00.00.00/2016

2015-00095

Kirkkohallitus on tehnyt kirkolliskokoukselle esityksen arkkipiispan vaalitapaa koskevien kirkkolain ja kirkon vaalijärjestyksen säännösten muuttamisesta. Kirkolliskokous on täysistunnossaan 11. päivänä toukokuuta 2016 päättänyt lähettää asian lakivaliokuntaan, jolle perustevaliokunnan on annettava lausuntonsa.

Esityksen tausta

Keskustelua arkkipiispan asemasta ja vaalitavasta on käyty kirkossamme ainakin vuodesta 1968 asti. Vuoden 2000 jälkeen arkkipiispan vaalitapa on ollut kirkolliskokouksen käsiteltävänä kolme kertaa ennen nykyistä esitystä.

Ylimääräisellä istuntokaudella tammikuussa 2000 kirkolliskokous käsitteli hiippakuntakokousesitystä 9/1999, jossa ehdotettiin arkkihiippakunnan äänioikeutettujen rajaamista vain arkkipiispan kaitsenta-alueen rovastikuntiin sekä arkkihiippakunnan ulkoisen valitsijajoukon laajentamista. Hallintovaliokunta katsoi tuolloin mietinnössään 3a/1999, että esitys merkitsisi toteutuessaan askelta arkkihiippakunnan jakamisen suuntaan, koska siinä esitettiin arkkihiippakunnan äänestäjien jakamista kahteen joukkoon alueellisin perustein. Hallintovaliokunta vetosi piispa Kansanahon asiantuntijalausuntoon arkkipiispan asemasta ja vaalista vuodelta 1979, joka sisältyi tuolloisen Kirkkojärjestyskomitean mietintöön nro 2. Lausunnossa katsottiin, ”ettei arkkipiispan periaatteellista asemaa hiippakunnan piispana voida muuttaa koskematta kirkkomme järjestysmuodon perusteisiin. … Tästä on seurauksena, että arkkihiippakunnan valitsijoilla tulee olla arkkipiispan vaalissa muihin verrattuna selvä enemmistö.” Hallintovaliokunta katsoi siten, että koska arkkipiispa oli ensisijaisesti hiippakuntapiispa, tuli arkkihiippakunnan äänioikeutettujen määrän olla selvästi suurempi kuin arkkihiippakunnan ulkopuolisten äänioikeutettujen lukumäärä. Harkinnanvaraisena lähtökohtana valiokunta ehdotti mallia, jossa arkkihiippakunnan osuus olisi ollut 2/3 ja muiden hiippakuntien 1/3. Arkkihiippakunnan ulkopuoliset arkkipiispan valitsijamiehet olisi valittu rovastikunnittain. Kirkolliskokouksessa ei kuitenkaan löytynyt riittävää yksimielisyyttä suuntaviivoista arkkipiispan vaalitavan kehittämiseksi. Sen vuoksi kirkolliskokous lähetti asian ilman toimintaohjeita kirkkohallitukselle valmisteltavaksi.

Asia palautui kirkolliskokoukselle vuonna 2003 kirkkohallituksen 28.11.2001 asettaman työryhmän mietinnön (sarja C 2002:10) valmistuttua. Samaan aikaan kirkolliskokoukselle jätettiin edustaja-aloite 5/2003, jossa esitettiin vaalin siirtämistä kirkolliskokoukselle. Kirkolliskokous päätti tuolloin lisätä äänioikeutettujen joukkoon kirkkohallituksen jäsenet sekä uuden hiippakuntahallinnon myötä syntyneiden hiippakuntavaltuustojen jäsenet, mutta ei ryhtynyt laajempaan kokonaisuudistukseen. Muutos tuli voimaan vuoden 2005 alussa. Sen myötä valitsijoiden suhde Turun hiippakunnan ja muiden hiippakuntien välillä oli noin 70 % – 30 %.

Vuosien 2008 ja 2009 aikana kirkolliskokoukselle tehtiin kaksi esitystä vaalitavan muuttamisesta. Helsingin hiippakuntavaltuuston esityksessä 9/2008 ehdotettiin äänten jakamista suhteessa 50 % – 50 %. Edustaja-aloitteessa 4/2009 esitettiin, että arkkipiispasta tehtäisiin piispa ilman omaa hiippakuntaa, ja valinnan tekisivät kaikista hiippakunnista erikseen valittavat valitsijamiehet. Perustevaliokunta antoi aloitteista lausunnot 1/2009 ja 1/2010.

Perustevaliokunnan kaikista aiemmista lausunnoista ilmenee kolme keskeistä periaatetta: Valiokunta on katsonut, että on pidettävä huolta siitä, ettei arkkipiispan yhteys hiippakuntansa seurakuntiin heikkene, että arkkipiispan asemaa suhteessa muihin piispoihin ei vahvisteta, eikä kirkon hallinnon hierarkkisuutta lisätä. Valiokunta on myös katsonut, että periaate, että muut hiippakunnat osallistuvat vaaliin on oikea, mutta arkkipiispa on samalla ennen kaikkea oman hiippakuntansa kaitsija. Perustevaliokunnan lausunto 1/2010 sisältää laajan selvityksen piispan viran teologiasta ja historiallisesta kehityksestä kirkossamme. Lausunnossa todetaan, että hiippakunnasta irrotettu piispan virka ei olisi kirkkomme perinteen eikä kirkkomme solmiman Porvoon sopimuksen kirkkokäsityksen mukainen.

Kaikkien edellä mainittujen esitysten yhteydessä perustevaliokunta kiinnitti myös huomiota siihen, ettei arkkipiispan viran luonteesta, tehtävistä ja vaalitavasta ole tehty kattavaa selvitystä. Vuoden 2010 kirkolliskokouskäsittelyssä kirkolliskokous päätti lähettää asian kirkkohallitukselle tällaisen selvityksen tekemiseksi sekä selvityksen perusteella tarpeellisiksi katsottavien säädösmuutosten valmistelemiseksi.

Nyt käsittelyssä oleva kirkkohallituksen esitys perustuu kirkkohallituksen emerituspiispa Gustav Björkstrandilla teettämään selvitykseen arkkipiispan viran luonteesta, tehtävästä ja vaalitavasta (Suomen ev. lut. kirkon keskushallinto Sarja C 2013:1). Selvitys nostaa esiin kaksi asiakokonaisuutta, joista toinen liittyy arkkipiispan kokonaiskirkollisiin tehtäviin ja toinen vaalitapaan. Arkkipiispan tehtäviä tarkasteltiin kirkon keskushallintoa koskevien kirkkolain ja kirkkojärjestyksen säännösten uudistamisen yhteydessä (kirkkohallituksen esitys 4/2013), jossa esitetyt säännösmuutokset astuivat voimaan vuoden 2016 alussa. Nyt käsiteltävänä on siis toinen, vaalitavan muuttamista koskeva asiakokonaisuus. Tarve arvioida arkkipiispan vaalitapaa nousee myös 1.7.2014 voimaan tulleista papiston äänioikeutta koskevien säännösten muutoksista, joilla ikään ja voimassa olevaan viranhoitomääräykseen liittyneistä rajoituksista luovuttiin. Tämä on johtanut valitsijoiden määrän kasvamiseen siten, että arkkihiippakunnan ja muiden hiippakuntien äänimäärien suhde on tammikuun 2016 tilanteen mukaan 79:21.

Esityksen keskeinen sisältö

Kirkkohallituksen esityksessä arkkipiispan vaalitapaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että arkkihiippakunnassa annettujen äänien painoarvoa vähennettäisiin arkkipiispan vaalissa. Äänioikeutettujen määrä ei esitetyssä mallissa lisääntyisi tai vähentyisi, vaan vaalitavan muutos toteutettaisiin laskennallisesti arkkihiippakunnan äänien painoarvoa vähentämällä. Arkkipiispan vaalin äänten laskentaperiaatetta koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi kirkkolakiin. Samalla piispan vaalissa äänioikeutettuja koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi. Kirkon vaalijärjestykseen ehdotetaan uutta säännöstä siitä, että arkkipiispan vaalissa arkkihiippakunnan äänioikeutettujen antamat äänet jaetaan luvulla kolme.

Esityksen tavoitteena on muuttaa arkkipiispan vaalitapaa vastaamaan arkkipiispan tosiasiallisia tehtäviä nykypäivänä. Tavoitteena on, että muiden hiippakuntien ja kokonaiskirkon vaikutusta arkkipiispan vaalissa lisätään muuttamatta kuitenkaan arkkipiispan ja muiden piispojen välistä työnjakoa tai sen perusteita.

Piispainkokouksen lausunto

Piispainkokous on antanut esityksestä lausuntonsa 1/2015 kirkkohallitukselle, jossa se katsoo, että vaalitapaa on mahdollista muuttaa. Piispainkokous korostaa, että vaalitavassa tulee ottaa huomioon sekä arkkipiispan asema hiippakuntansa piispana että toiminta kokonaiskirkollisissa tehtävissä. Näiden välillä tarvitaan tasapainoa, niin ettei jälkimmäisen tehtäväalueen painoarvon kasvaminen heikennä arkkipiispan asemaa hiippakunnassaan. Piispainkokouksen mukaan on tarkoin harkittava sitä, millainen painoarvo on annettava muiden hiippakuntien äänimäärille, jotta *primus inter pares* –ajattelu säilyy ja vaalitapa on mahdollisimman yhteneväinen muiden piispojen vaalitavan kanssa. Piispainkokous pitää tärkeänä, ettei vaalitavan uudistaminen muuta arkkipiispan ja muiden piispojen välistä suhdetta.

Piispainkokous arvioi lausunnossaan myös muutoksen eri toteuttamisvaihtoehtoja. Se katsoo, että malli, jossa arkkihiippakunnan äänten painoarvoa vähennetään jakoluvulla kolme, on mahdollinen. Piispainkokouksella ei ole huomautettavaa tähän vaihtoehtoon kirkkomme järjestyksen tai luterilaisen piispuuden ymmärtämisen kannalta. Kantanaan piispainkokous katsoo, että arkkipiispan vaalitapaa on mahdollista muuttaa kirkkohallituksen esityksen mukaan. Piispanviran teologisista ja historiallisista näkökohdista katsottuna on perusteltua, että arkkihiippakunnan äänioikeutetuilla säilyy äänten pieni enemmistö arkkipiispan vaalissa.

Perustevaliokunnan arvio

Perustevaliokunta arvioi, että arkkipiispan viran luonteeseen liittyy tällä hetkellä kolme eri näkökohtaa, joita joudutaan punnitsemaan vaalitapaa pohdittaessa. Nämä ovat piispanviran luonteesta nousevat periaatteet, arkkipiispan kokonaiskirkolliset tehtävät, ja arkkipiispan asema kirkon edustajana suhteessa muuhun yhteiskuntaan. Näistä erityisesti yhteiskuntasuhteiden painoarvo on viime aikoina lisääntynyt.

Piispanviran luonteesta nousevat periaatteet

Perustevaliokunta katsoo, että arkkipiispan virka on ensisijaisesti hiippakuntapiispan virka, vaikka hän hoitaakin tätä tehtäväänsä yhteistyössä arkkihiippakunnan piispan kanssa. Arkkipiispa on *primus inter pares*, ensimmäinen muiden yhdenvertaisten piispojen joukossa. Tällä on seurauksia viran tehtävien ja vaalitavan kannalta.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kirkkohallituksen esityksen teologiset perusteet näyttävät nousevan osittain piispa Kansanahon vuonna 1979 kirkkojärjestyskomitealle tekemästä asiantuntijalausunnosta. Tuolloin arkkihiippakunnassa oli vain yksi piispa. Arkkihiippakunnan tilanne on kaitsentavastuun jakamisen kannalta kirkossamme poikkeuksellinen. Tällä seikalla voi olla periaatteellista merkitystä sen kannalta, miten äänioikeus toteutuu arkkihiippakunnassa. Hallintovaliokunta käsitteli kuitenkin vuonna 1999 Kansanahon selvitykseen viitaten arkkihiippakuntaa yhtenä yksikkönä, ja katsoi, että valitsijajoukon jakaminen arkkipiispan kaitsenta-alueen perusteella merkitsisi askelta arkkihiippakunnan jakautumisen suuntaan. Asian periaatteelliset seikat vaatisivat perustevaliokunnan mielestä lisäselvitystä, jos äänoikeuden määräytyminen liitettäisiin arkkipiispan kaitsenta-alueeseen. Kirkkohallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä tällaista ehdotusta, joten valiokunta ei ole katsonut tarpeelliseksi lähteä selvittämään asiaa tässä yhteydessä.

Joka tapauksessa on yksiselitteistä, että arkkipiispalla on oltava maantieteellinen alue, jonka kaitsija hän on. Luterilaisessa perinteessä piispanvirka on ymmärretty sanan ja sakramenttien viraksi. Erityistä piispan virassa suhteessa pappisvirkaan on piispan tehtävä seurakuntien kaitsijana ja valvojana. Piispa vaalii kirkon ykseyttä, eli yhdistää seurakuntia toisiinsa kokonaiskirkossa. Viralla on siten konkreettinen yhteys seurakuntiin. Se palvelee sanan julistusta ja sakramenttien jakamista ja kirkon tehtävän toteutumista. Muodollista piispuutta (ns. titulaaripiispuutta), joka toteutuisi ilman hiippakuntaa, ei ole luterilaisessa kirkossa nähty mahdolliseksi. Kirkkomme painottaa muutenkin seurakuntien oikeutta valita paimenensa ja niiden antamaa kutsua virkaan. Periaate soveltuu myös piispanvirkaan.

Toisaalta arkkipiispa hoitaa myös kokonaiskirkkoon liittyviä tehtäviä. Piispan valinta ei ole kirkossa koskaan ollut ainoastaan yksittäisen hiippakunnan asia, vaan myös kokonaiskirkon hyväksyntä on ymmärretty osaksi piispan valintaa. Yksi tapa, jonka kautta tämä periaate on toteutunut, on ollut muiden hiippakuntien piispojen osallistuminen uuden piispan vihkimiseen. Vihkiminen on vanhan kirkon ajoista asti ymmärretty sekä rukouksena että hyväksyntänä, jossa vihittävä piispa on otettu osaksi piispojen kollegiota.

Tarkka työnjako hiippakunnan antaman kutsun ja kokonaiskirkon kutsun välillä on kuitenkin vaihdellut sekä omassa kirkossamme että sisarkirkoissamme. Jotkut kirkot painottavat kokonaiskirkon kutsua, jonka muodollisena antajana on voinut toimia kirkollinen tai maallinen viranomainen (esim. paavi, patriarkka, kuningas tai presidentti) tai muut hiippakunnat (Ruotsin nykyinen vaalitapa). Toiset kirkot taas painottavat hiippakunnan seurakuntalaisten ja papiston ilmaisemaa kutsua. Jälkimmäisellä on suuri painoarvo oman kirkkomme järjestysmuodossa, mikä ilmenee myös kirkolliskokouksen aiemmista kannanotoista. Siksi arkkihiippakunnan valitsijoilla on oltava vahva rooli vaalissa. Olennaista on, että kutsu antaa legitimiteetin, joka mahdollistaa viran ja sen tehtävien hoidon.

Perustevaliokunta katsoo, että arkkipiispan vaalitapa on pyrittävä järjestämään niin, että se takaa viranhaltijan legitimiteetin sekä hänen omassa hiippakunnassaan että kokonaiskirkollisissa tehtävissä. Tarkkaa suhdelukua ei voida ratkaista teologisin perustein, vaan kyse on tarkoituksenmukaisuudesta. Valiokunta pitää teologisesti mahdollisena kirkkohallituksen esityksessä ehdotettua jakolukua kolme, joka jättäisi arkkihiippakunnan äänille vaalissa pienen enemmistön, mutta vahvistaisi kokonaiskirkon vaikutusta vaaliin.

Perustevaliokunta pyytää lakivaliokuntaa kiinnittämään yhdenvertaisuuden vuoksi huomiota vaalissa niiden arkkihiippakunnan valitsijoiden asemaan, jotka ovat kirkolliskokouksen, kirkkohallituksen tai tuomiokapitulin jäseniä.

Arkkipiispan kokonaiskirkolliset ja ekumeeniset tehtävät

Arkkipiispan kirkkolainsäädännöstä nousevia kokonaiskirkollisia tehtäviä on arvioitu viimeksi keskushallinnon uudistuksessa. Tällä hetkellä näihin tehtäviin kuuluvat kirkolliskokouksen, piispainkokouksen ja kirkkohallituksen puheenjohtajuus, muiden piispojen vihkiminen sekä kirkon edustaminen ja edustamisesta päättäminen ekumeenisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.

Valiokunta muistuttaa, että kaikki piispat edustavat virkansa puolesta kirkon ykseyttä. Arkkipiispan muita kuin lakisääteisiä tehtäviä voidaan valiokunnan mukaan jakaa piispojen kesken laajemminkin silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Vastuualueita on jaettu piispojen kesken myös nykyisin, mutta erityisesti arkkipiispan työtaakan pitämiseksi kohtuuden rajoissa tehtävien jakamista voidaan valiokunnan mukaan harkita jatkossakin. Valiokunta ei kuitenkaan näe tarkoituksenmukaiseksi ottaa tehtävien jakoon kantaa tällä hetkellä. Kirkon tulevaisuuskomitean selvitys tarjoaa seuraavan sopivan mahdollisuuden arvioida arkkipiispan tehtäväkenttää.

Arkkipiispan kokonaiskirkollisten tehtävien vuoksi valiokunta katsoo olevan perusteltua, että muiden hiippakuntien edustajat osallistuvat arkkipiispan valintaan. Muiden hiippakuntien vaikutusta voidaan laajentaa nykyisestä, kunhan se ei uhkaa arkkipiispan asemaa oman hiippakuntansa piispana ja hänen tässä tehtävässään nauttimaa legitimiteettiä. Vaalitavan on perustuttava arkkipiispan lakisääteisiin tehtäviin. Sen ei pidä johtaa siihen, että arkkipiispa miellettäisiin muiden piispojen yläpuolella olevaksi kirkon johtajaksi.

Arkkipiispa kirkon edustajana suhteessa yhteiskuntaan

Arkkipiispan tehtäviin kuuluu käytännössä myös yhteiskuntasuhteiden hoitoa, vaikka siitä ei ole erikseen säädetty. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutoksia arkkipiispan vaalitapaan ei tehdä julkisuuskuvan perusteella. Sen sijaan vaalitavan on perustuttava kirkkomme kirkkokäsitykseen ja säännöksiin. Perustevaliokunta on jo aiemmissa lausunnoissaan (1/2009 ja 1/2010) kiinnittänyt huomiota siihen, että yleiset mielikuvat eivät voi määrätä sitä, miten arkkipiispan asemasta ja tehtävistä säädetään kirkkolaissa ja -järjestyksessä, ja kuka käyttää kirkon ääntä.

Valiokunnan kanta

Perustevaliokunta pitää teologisesti mahdollisena arkkipiispan vaalitavan muuttamista kirkkohallituksen esityksessä kuvatulla tavalla.

Turussa 12. päivänä toukokuuta 2016

Valiokunnan puolesta

Matti Repo Ilmari Karimies

puheenjohtaja sihteeri

Asian käsittelyyn ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Repo sekä jäsenet Hiilamo, Jolkkonen, Juntunen, Kemppainen, Ketonen, Koskenniemi, Lumijärvi, Niemelä, Niiranen, Nummela, Paalanne, Puhalainen, Rantala, Salo, Sariola, Toiviainen ja Vikström.