



SUOMEN EVANKELIS-LUTERILAINEN KIRKKO
EVANGELISK-LUTHERSKA KYRKAN I FINLAND

KIRKKOHALLITUS
KYRKOSTYRELSEN

Helsinki 23.2.2010
Asianro 2010-00038
Viitenro OM 12/41/2007
Asia Lausunto työryhmän välimietinnöstä ”Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö” (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19)

Oikeusministeriölle

Kirkkohallitus pitää prosessityöryhmän välimietintöä hallintolainkäytön kehittämisestä riittävän kattavana. Siinä on ansiokkaasti selvitetty nykyisen lainsäädännön taustat, vallitseva käytäntö sekä kansainvälinen kehitys ja ulkomaiset hallintoprosessikäytännöt. Prosessityöryhmän periaatteellisia, hallintoprosessin kehittämiseen liittyviä linjauksia voidaan pitää tarkoituksenmukaisina. Kirkkohallitus kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Kirkon oikeussuojajärjestelmä

Kirkkolakia muutettiin vuoden 2004 alussa voimaan tulleella lailla (1274/2003) siten, että kirkon hallinnossa luovuttiin pääasiallisesti hallinnon sisäisestä muutoksenhakujärjestelmästä. Kirkkolaissa muutoksenhakua koskevat säännökset on koottu sen 24 lukuun, jonka rakenteellisena mallina on käytetty kuntalain 11 lukua. Kirkon muutoksenhakujärjestelmä poikkeaa kuitenkin joiltakin osin kunnallisesta muutoksenhakujärjestelmästä.

Oikeussuojajärjestelmän uudistuksen yhteydessä laajennettiin hallinnon sisäisen oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa. Kirkkolain mukainen oikaisuvaatimusmenettely on rajattu koskemaan erikseen säädettyjen toimielinten ja viranomaisten päätöksiä, jolloin sen tulee edeltää ensimmäisenä oikeusturvakeinona ennen hallinto-oikeudelle tehtävää kirkollisvalitusta. Oikaisuvaatimusmenettely on käytössä

lähinnä seurakuntien ja seurakuntayhtymien kirkkovaltuustoa alemmien toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksissä sekä Kirkkohallituksessa sen täysistuntoa alemmien toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksissä. Oikaisuvaatimusmenettelyn käytöalan laajentamisen voidaan arvioida vähentäneen varsinaisia valitusprosesseja.

Hallinto-oikeudelle tehtävän kirkollisvalituksen voi kirkkolain 24 luvun 4 §:n mukaan tehdä siinä säädetyillä laillisuusperusteilla. Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on otettu kirkkolakiin erityissäännös, joka poikkeaa hallintolainkäyttölain 12 §:stä. Kirkon hallinnon hiippakuntajako ja hallinto-oikeuksien tuomiopiiri-jako poikkeavat merkittävästi toisistaan. Muutoksenhakusäännöksiä uudistettaessa pidettiin perusteltuna, että kirkollisvalitukset ohjautuvat hiippakuntahallinnon mukaan, joten valitukset myös seurakuntien ja seurakuntayhtymien päätöksistä tehdään kyseisen hiippakunnan tuomiokapitulin sijaintipaikan hallinto-oikeudelle. Hallintoriita-asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy samalla tavalla kuin kirkollisvalituksissa.

Kirkollinen muutoksenhakujärjestelmä poikkeaa hallintovalituksista myös sen suhteen, että oikaisuvaatimuksen tai kirkollisvalituksen seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä voi tehdä asianosaisen lisäksi seurakunnan jäsen. Myös kirkollisen viranomaisen valitusoikeudesta on säädetty kirkkolain 24 luvun 6 §:ssä.

Kirkollisvalituksen ja hallintoriita-asian käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei kirkkolaissa toisin säädetä (kirkkolain 24 luvun 16 §). Seurakuntien ja seurakuntayhtymien viranomaiset tekevät kuitenkin myös päätöksiä, joissa oikeusturvakeinot määräytyvät suoraan hallintolainkäyttölain mukaan. Hautaustoimilain (457/2003) 27 §:n mukaan hautasijan osoittamista tai hautaustoimesta perittäviä maksuja koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Huomioita prosessityöryhmän linjauksista

Kirkkohallitus pitää perusteluna sitä, että hallintoprosessissa pääsääntönä säilytetään yleinen valitusoikeus. Prosessityöryhmä on linjannut viranomaisten asemaa hallintoprosessissa siten, että sitä tulisi oikeudenkäynnissä täsmentää kuitenkin antamatta viranomaiselle muodollisesti asianosaisen asemaa. Hallintolainkäytössä ei olisi tarkoitus ottaa käyttöön kaksiasianosaissuhdetta. Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimeen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos

valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Edellytyksenä voisi myös olla, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Työryhmä katsoo myös, että prosessilakiin otettava riittävän kattava yleissäännös vähentäisi tarvetta erityissäännöksiin.

Tämä linjaus saattaa vaikuttaa myös kirkollisen viranomaisen asemaan prosessissa. Kirkkolain 24 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan kirkkolain, kirkkojärjestyksen tai kirkon vaalijärjestyksen mukaan päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Mietinnössä on kuitenkin myös todettu, että tarkoitus ei ole kaventaa valitusoikeutta nykyisessä tilanteessa, jossa kunnalla on oikeus valittaa rajoituksetta ylempään oikeusasteeseen. Kirkkohallituksen mielestä on johdonmukaista, että myöskään kirkollisen viranomaisen valitusoikeus ei nykyisestä kavennu.

Työryhmä ehdottaa selvennyksiä ja täsmennyksiä prosessin menettelysäännöksiin samoin kuin prosessin kulkua ohjaavien ja prosessin sisältöä selventävien säännösten ottamista lakiin samalla, kun viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskaareen pyritään luopumaan. Kirkkohallitus pitää ehdotuksia tarkoituksenmukaisina ja hallintoprosessia selventävinä. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 2 §:n mukaan muun muassa suullista käsittelyä, katselmusta ja todistelua koskevien säännösten soveltamisalaa on kuitenkin rajoitettu siten, että niitä sovelletaan ainoastaan tuomioistuimissa.

Kirkollishallinnossa on vielä laajasti käytössä alistusjärjestelmä. Seurakuntien tekemistä päätöksistä 21 asiassa päätös on alistettava ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi. Alistusjärjestelmän tarvetta on perusteltu kirkon järjestysmuodosta käsin. Muutoksenhaun osalta kirkkolaisissa säädetään siitä, että alistetusta päätöksestä tehty valitus ratkaistaan alistusasian yhteydessä. Käytössä on siis edelleen myös hallinnon sisäinen muutoksenhakutie. Myös alistusvalituksia käsiteltäessä sovelletaan kirkkolain lisäksi toissijaisesti hallintolainkäyttölakia kirkkolain 24 luvun 16 §:n nojalla. Tarkoituksenmukaisena on pidettävä sitä, että alistettaviin päätöksiin kohdistuvat valitukset käsitellään myös jatkossa ensisijaisesti alistusasian yhteydessä alistusviranomaisen toimesta. Hallintoprosessilainsäädännön jatkovalmistelussa olisi hyvä täsmentää, miltä osin menettelysäännöksiä sovelletaan lainkäyttöviranomaisissa. Ottaen huomioon ylemmälle viranomaiselle alistettavien päätösten luonteen on todettava, että esimerkiksi suullisen kuulemisen tarpeen alistusvalituksen käsittelyn yhteydessä voidaan arvioida olevan hyvin vähäinen (esimerkiksi alistettavat normipäätökset).

Työryhmä on ehdotuksissaan ottanut kantaa siihen, että tuomioistuin voisi erityisesti syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen asiaan toimitettu selvitys palautetaan. Tällä hetkellä hallintolainkäytössä on mahdollista, että asiassa voidaan esittää uusia selvityksiä jopa ratkaisuhetkeen asti. Samoin kuin kunnallisvalituksissa myös kirkkolaissa on säädetty siitä, että valituksen perusteet tulee esittää ennen valitusajan päättymistä (kirkkolain 24 luvun 4 §:n 4 momentti). Sen sijaan uutta selvitystä esitetyn valitusperusteen tueksi voidaan esittää myös valitusajan päätyttyä. Kirkkohallitus pitää työryhmän ehdotusta mahdollisuudesta määrääjän määräämiseksi kannatettavana, koska sen voidaan arvioida lyhentävän valitusten käsittelyaikoja.

Kirkkohallituksella ei ole muuta huomautettavaa tehtyihin periaatelinjauksiin. Hallintoprosessia koskevien säännösten uudistamisesta saattaa aiheutua tarvetta täsmentää myös kirkkolaissa säädettyä kirkon oikeussuojajärjestelmää. Siten Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että se jatkossakin on tietoinen hallintoprosessin jatkokehittelystä sekä lainvalmistelun suunnitellusta aikataulusta.

Arkkipiispa

Jukka Paarma

Kirkkoneuvos

Pirjo Pihlaja