



SUOMEN EVANKELIS-LUTERILAINEN KIRKKO  
EVANGELISK-LUTHERSKA KYRKAN I FINLAND

KIRKKOHALLITUS  
KYRKOSTYRELSEN

Helsinki 22.3.2011  
Asianro 2011-00141  
Viitenro OM 12/41/2007  
Asia Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa.  
Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausun-  
toja 4/2011)

### **Oikeusministeriölle**

Kirkkohallitus pitää säädöshankkeelle asetettuja tavoitteita lain täsmällisyyden ja informaatiivisuuden parantamisesta sekä valitusoikeuden kattavammasta sääntelystä perusteltuina ja pitää lakiehdotusta tältä osin onnistuneena. Ehdotettu laissa on myös johdonmukaisesti otettu huomioon tammikuussa 2004 voimaan tullut hallintolaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Kirkon oikeussuojajärjestelmän osalta kirkkohallitus viittaa 23.2.2010 prosessityöryhmän välimietinnöstä antamaansa lausuntoon. Kirkollisvalitus ja sen erityispiirteet on kiitettävällä tavalla otettu prosessityöryhmän loppumietinnössä huomioon. Kirkkohallitus kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin.

#### *Lain suhde muuhun lainsäädäntöön*

Ehdotetun oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain 3 §:n mukaan, jos muussa laissa on annettavasta laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan uuden lain asemasta. Pykälän perustelujen mukaan poikkeuksena lain soveltamisalasta olisivat muun muassa kirkollisvalitusta koskevat kirkkolain (1054/1993) 24 luvun mukaiset muutoksenhakusäännökset. Lisäksi ehdotetussa 12 §:n 3 momentissa on otettu huomioon Suomen perustuslain 76 §:ssä säädetty kirkkolain ala.

Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Lisäksi on katsottu, että perustuslain 11 §:n uskonnonvapautta koskevat säännökset takaavat kirkolle jonkinasteisen sisäisen autonomian. Kirkon oikeusturvajärjestelmästä on siten säädetty kirkkolaissa, jonka 24 luvun säännökset kirkollisvalituksesta ovat rinnasteisia

kuntalain säännöksille. Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kirkollisvalitus säilyy kirkon hallintoasioissa ensisijaisena eikä nyt ehdotettava laki muuta kirkollisvalituksen ja hallintovalituksen käytön suhdetta.

Kirkkolain 24 luku ei kuitenkaan sisällä varsinaisia kirkollisvalituksen käsittelyyn liittyviä normeja, vaan valituksen ja hallintoriita-asian käsittelyn osalta luvun 16 §:ssä viitataan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädettyyn, jollei kirkkolaissa toisin säädetä. Kun kirkollisvalitukset ja kirkolliset hallintoriita-asiat käsitellään yleisissä hallinto-oikeuksissa, on siten myös perusteltua, että kirkkolaissa säädetään käsittelysäännöksistä vain siltä osin kuin siihen on tarvetta kirkon järjestysmuodon ja hallinnon kannalta.

#### *Lain soveltamisala ja alistusvalitukset*

Ehdotetun 2 §:n mukaan uutta lakia sovellettaisiin oikeudenkäyntimenettelyyn hallintotuomioistuimissa ja pykälässä erikseen mainituissa tuomioistuimissa ja lautakunnissa. Siten lain soveltamisala on tiukasti rajattu. Kirkkohallituksen mielestä säännös jättää kuitenkin menettelysäännösten osalta aukon sen suhteen, mitä säännöksiä sovelletaan hallinnon sisäisten alistusvalitusten käsittelyssä. Ehdotetun 11 §:n mukaan alistettavassa asiassa valitetaan samalle tuomioistuimelle tai viranomaiselle, jolle päätös alistetaan. Säännös vastaa kirkkolain 24 luvun 4 §:n 1 momenttia, jonka mukaan alistettavassa asiassa valitus tehdään alistusviranomaiselle.

Kirkollishallinnossa on vielä laajasti käytössä alistusjärjestelmä. Seurakuntien tekemistä päätöksistä 21 asiassa päätös on alistettava ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi. Alistusjärjestelmän tarvetta on perusteltu kirkon järjestysmuodosta käsin. Alistetusta päätöksestä tehty valitus ratkaistaan alistusasian yhteydessä, jolloin alistusvalituksen käsittelee tuomiokapituli tai kirkkohallitus taikka toistaiseksi vielä opetus- ja kulttuuriministeriö. Käytössä on siis edelleen myös hallinnon sisäinen muutoksenhakutie. Alistusvalituksia käsiteltäessä sovelletaan nykyään kirkkolain lisäksi toissijaisesti hallintolainkäyttölakia ja hallintolakia (434/2003) kirkkolain 24 luvun 16 §:n, 25 luvun 5 §:n ja hallintolainkäyttölain 2 §:n nojalla. Hallintolakia sovelletaan siten suullisen käsittelyn, suullisen lausuman tai katselmuksen osalta.

Ehdotetut säännökset jättävät epäselväksi hallinnon sisäisen alistusvalituksen käsittelyyn sovellettavat säännökset. Kirkkohallitus katsoo, että alistusvalitusta ei kuitenkaan voida rinnastaa hallintoasiaan siten, että valituksen käsittelyyn voitaisiin soveltaa yksinomaan hallintolain säännöksiä. Kirkkohallituksen mielestä alistusvalituksen käsittelyä koskevia säännöksiä ei tulisi säännellä myöskään erityislainsäädännössä kuten kirkkolaissa. Kirkkohallitus toivoo, että ehdotettua lakia selkeytettäisiin tältä osin.

### *Viranomaisen valitusoikeus*

Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta hallintopäätöksestä vain, mikäli laissa niin erikseen säädetään tai jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (ehdotettu 8 §). Viranomaisen oikeudesta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä säädettäisiin puolestaan ehdotetussa 109 §:ssä. Kirkkolaissa on erikseen säädetty kirkollisen viranomaisen valitusoikeudesta. Sen 24 luvun 6 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kirkollisen viranomaisen valitusoikeudesta hallintopäätökseen sekä 4 momentissa viranomaisen valitusoikeudesta hallinto-oikeuden päätöksestä. Kirkkohallitus pitää ehdotuksen tavoitteena olevan lain informatiivisuuden kannalta hyvänä, että siinä huomioidaan viranomaisen poikkeuksellinen lakiin perustuva valitusoikeus.

### *Valitusperusteet*

Toisin kuin voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ehdotetussa uudessa laissa säädettäisiin valitusperusteista. Ehdotettuun 20 §:ään kirjattaisiin hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö eikä sillä ole tarkoitus muuttaa valitusperusteita tai hallintotuomioistuinten toimivaltaa nykyisestä. Säännöksellä ei myöskään ole tarkoitus muuttaa kirkollisvalituksen erityispiireitä.

Kirkkolain 24 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan myös kirkollisvalituksen alistusvalitusta lukuun ottamatta voi tehdä vain laillisuusperusteella. Lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotettu 20 § on kuitenkin kirkkolain säännöstä täsmällisempi ja sisältää myös perusteen (2 momentin 4 kohta), johon voidaan puuttua myös hallinnon sisäisesti hallintolain 50 §:n mukaisella asiavirheen korjaamisella.

Kun kirkollisten viranomaisten hautausoimilain (457/2003) nojalla tekemistä päätöksistä tehdään kirkollisvalituksesta poiketen hallintovalitus, saattaa valitusperusteiden erilaisuus aiheuttaa tulkintaongelmia. Siten kirkkolainsäädännön osalta on jatkossa harkittava, onko syytä tarkentaa myös kirkkolain mainittua säännöstä esimerkiksi kirkkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

### *Muuta*

Esityksessä ehdotetaan 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. Kirkkohallitus pitää myös tärkeänä, että ehdotetussa 74 §:ssä otetaan huomioon papin rippisalaisuus, josta evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä.

Kirkkohallitus pitää erityisen tärkeänä, että ehdotetussa 86 §:ssä, jossa säädettäisiin ratkaisuvaihtoehtoista valitusasioissa, on otettu huomioon kirkollisvalituksen erityispiirre. Kirkon sisäinen autonomia ja seurakuntien itsehallinto rajoittaa tuomioistuimen toimivaltaa puuttua kirkon viranomaisten päätöksentekoon. Siten on katsottu, ettei tuomioistuin voi pääsääntöisesti muuttaa kirkon viranomaisen päätöstä tai palauttaa sitä uudelleen ratkaistavaksi, kun se hyväksyy valituksen.

Lisäksi kirkkohallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu 48 §:n 2 momentti on osittain päällekkäinen ehdotetun 58 §:n kanssa. Tältä osin olisi mahdollista harkita, että hallintopäätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta toimittaa asian käsittelyn kannalta relevantit asiakirjat hallintotuomioistuimelle säädettäisiin yhdessä pykälässä.

Vaikka esityksellä on pyritty siihen, että se ottaa huomioon kirkollisvalituksen erityispiirteet, hallintoprosessia koskevien säännösten uudistamisesta saattaa aiheutua tarvetta tämentää myös kirkkolain normeja. Muutostarve muodostunee ainakin, jollei ehdotettavaa lakia selkeytetä hallinnon sisäisten alustusvalitusten käsittelysäännösten osalta. Siten kirkkohallitus pitää tärkeänä, että se jatkossakin on tietoinen lainvalmistelun suunnitellusta aikataulusta.

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 2011

Arkkipiispa

Kari Mäkinen

Kirkkoneuvos

Pirjo Pihlaja