

Kirkkohallitukselle

Viite: Kirkkohallituksen lausuntopyyntö, 503/00.08.00/2016

Lausunto koskien luonnosta kirkkohallituksessa valmistellusta luonnoksesta esitykseksi kirkolliskokoukselle kirkkolainsäädännön kodifioimiseksi.

Kirkkohallitus on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa kirkkohallituksessa valmistellusta luonnoksesta esitykseksi kirkolliskokoukselle kirkkolainsäädännön kodifioimiseksi.

Luonnos sisältää ehdotuksen uudeksi kirkkolaksi ja uudeksi kirkkojärjestykseksi. Uudella kirkkolailla kumottaisiin vuodelta 1993 oleva kirkkolaki.

Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan kirkkolakiehdotusta. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavaa:

1. Yleistä

Vuoden 1994 alusta voimaan tullutta kirkkolakia ja kirkkojärjestystä on muutettu lukuisilla osittaisuudistuksilla. Muutokset ovat johtaneet lakiteknisesti monimutkaiseen ja paikoin epä johdonmukaiseen lakirakenteeseen, minkä lisäksi lain kieliasu ei ole yhtenäinen. Osittaisuudistuksista johtuen lain sääntelytarkkuus myös vaihtelee. Korkein hallinto-oikeus pitää kirkkolainsäädännön ehdotettua kodifiointia jo näistä syistä tarpeellisena.

Ehdotuksen mukaan kirkkolain lukujen määrä vähenisi nykyisestä 25 luvusta 13 lukuun. Ehdotuksessa on pyritty ryhmittelemään säännöksiä aikaisempaa johdonmukaisemmin ja nykyistä laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Säännöksiä on selkeytetty esitystavaltaan ja kielellisesti.

Sääntelyn jakautumista toisaalta kirkkolakiin ja toisaalta kirkkojärjestykseen on arvioitu uudestaan siten, että kirkkolaissa säädettäisiin vain asioista, jossa on kysymys kirkon ja valtion välisestä suhteesta tai yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja oikeusturvasta.



Kirkkolaissa säädettäisiin siten vain asioista, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Kirkon sisäisen säädösvallan (perustuslaki 76) piiriin kuuluvista asioista säädettäisiin kirkkojärjestyksessä, joka on muutettavissa, toisin kuin kirkkolaki, tarvittaessa kirkon omassa menettelyssä.

Korkein hallinto-oikeus pitää jaon pääperiaatteita perusteltuina olkoonkin, että kirkkolainsäädännön säännösmäärä jää toisaalta kirkkolakiin ja toisaalta samojen kokonaisuuksien osalta kirkkojärjestykseen sisällytettynä edelleenkin varsin suureksi ja osin päällekkäiseksi. Kahden säädöksen soveltamista helpottaa toisaalta, että kummankin säädöksen luvuttainen rakenne on sama. Säännösmäärää on myös karsittu vähentämällä sisäisiä viittauksia ja viittauksia yleislainsäädäntöön, minkä lisäksi kirkkolaissa ei säädettäisi enää erikseen siitä, mitä tarkempia säännöksiä kirkkojärjestykseen sisältyy verrattuna kirkkolaissa säädettyyn.

Korkein hallinto-oikeus pitää valmisteltua ehdotusta tavoitteisiinsa nähden ansiokkaana.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on esitettävänä seuraavat yksityiskohtaiset huomiot.

2. Yksityiskohtaiset huomiot

2 luku. Kirkon hallinnollinen jako

Lakiehdotuksen 2 luvun 20 §:ssä säädetään *järjestelytoimikunnasta*. Pykälän 1 momentissa säädetään järjestelytoimikunnan tehtävistä. Pykälän 2 momentin mukaan järjestelytoimikuntaan sovelletaan muutoin, mitä kirkkoneuvostosta tai seurakuntaneuvostosta säädetään.

Perustelujen mukaan ”esimerkiksi muutosta järjestelytoimikunnan päätökseen haettaisiin oikeisuvaatimuksella, vaikka järjestelytoimikunta päättää myös kirkkovaltuustolle kuuluvista asioista”.

Korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että muutoksenhausta järjestelytoimikunnan päätöksiin todettaisiin erikseen joko tässä yhteydessä tai muutoksenhakua koskevassa 11 luvussa. Muutoksenhakutietä on vaikea päätellä pelkästä rinnastussäännöksestä.

3 luku. Seurakunta ja seurakuntayhtymä

Lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan seurakunnan jäsenellä on oikeus tehdä aloite seurakunnan ja seurakuntayhtymän toimintaa ja hallintoa koskevassa asiassa. Aloitteentekijälle on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin seurakunta on ryhtynyt aloitteen johdosta.

Ehdotuksen perusteluissa olisi syytä mainita, että aloitteentekijälle pitää myös ilmoittaa siinä tapauksessa, että aloite ei ole johtanut mihinkään toimenpiteisiin. Vastaavansisältöistä kun-

talakia koskevassa oikeuskäytännössä (KHO 2008:24) on katsottu, että jos aloite ei johda toimenpiteisiin, päätökseen ei voi hakea muutosta.

Lakiehdotuksen 3 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan kirkkoneuvosto ei saa panna kirkkovaltuuston päätöstä täytäntöön, jos se on tehty virheellisessä järjestyksessä, kirkkovaltuusto on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muutoin lainvastainen. Asia on viipymättä saatettava uudelleen kirkkovaltuuston käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan, jos kirkkovaltuusto pysyy päätöksessään, kirkkoneuvoston on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko päätöksen täytäntöönpanolle 1 momentissa tarkoitettu este.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että pykälän 2 momentin mukaista säännöstä ei enää sisälly uuteen kuntalakiin. Säännöksen sisällyttämiselle kirkkolakiin ei siten näyttäisi olevan enää perustetta. Jäljellä on mahdollisuus, että lainvoimaisen, mutta lainvastaisena pidetyn päätöksen purkamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tästä yleisestä mahdollisuudesta ei ole tarpeen säätää erikseen.

8 luku. Henkilöstö

Lakiehdotuksen 8 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan viranhaltijalla, joka on ilman 2 momentin mukaista perustetta otettu määrääjäksi tai joka ilman perusteltua syytä toistuvasti otettu peräkkäin määrääjäksi, on oikeus saada virkasuhteen päättyessä vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvausvaatimus *voidaan esittää* kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä. Lakiehdotuksen saman luvun 74 §:n 1 momentista käy ilmi, että kysymys on hallintoriitana käsiteltävästä asiasta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valtion virkamieslaissa vastaava säännös (56 §:n 2 momentti) määrääjasta asian vireille saattamisesta on kirjoitettu velvoittavaan muotoon.

Lakiehdotuksen 8 luvun 73 §:ssä säädettäisiin palkan takaisinperimisestä, josta valituskelpoisen päätöksen tekee työnantaja. Pykälän 4 momentin mukaan oikeus takaisinperintään lakkaa, jos takaisinperinnästä ei tehdä päätöstä tai jos asiaa ei panna vireille muussa järjestyksessä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana aiheeton palkan tai muu etuuden määrä on maksettu.

Ehdotuksen perustelujen mukaan oikeus takaisinperintään vanhentuu kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana aiheeton palkan tai muun etuuden määrä on maksettu. Perustelujen mukaan muussa järjestyksessä tapahtuvalla vireillepanolla tarkoitetaan lähinnä hallintolainkäyttölain 12 luvussa säädettyä hallintoriitamenettelyä.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että hallintoriitamenettely ei ole käytettävissä, jos asiassa voidaan tehdä valituskelpoinen viranomaisen päätös. Palkkasaatavan vanhentuminen on siinänsä materiaallinen, ei prosessuaalinen kysymys, mutta tästä huolimatta ei ole ajateltavissa, että hallintoriitamenettely voisi olla muutoksenhauulle vaihtoehtoinen tai sitä ajallisesti jopa täydentävä menettely. Perustelulausuma on mainituista syistä epäselvä.

Lakiehdotuksen 8 luvun 74 §:n 2 momentin mukaan *hallintoriitana käsitellään myös viranhaltijan hakemuksesta virkasuhteen määräaikaisuuden perustetta koskeva asia.*

Edellä tarkoitettu säännös on samansisältöinen kuin voimassa olevan lain 6 luvun 72 §:n 2 momentti, joka perustuu lakiin 1008/2012. Hallituksen esityksessä (HE 41/2012 vp) on todettu ainoastaan, että pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että määräaikaiseen virkasuhteeseen otettu viranhaltija voisi saada erikseen hallintoriita-asiana vahvistettavaksi, onko virkasuhteen määräaikaisuudelle 9 §:ssä tarkoitettua perustetta. Vastaavaa säännöstä ei ole muissa virkamiesoikeudellisissa laeissa.

Korkein hallinto-oikeus pitää tällaisen asian käsittelemistä erikseen hallintoriitana varsin epätavallisena lainsäädäntöratkaisuna, jolle ei ole aikaisemmassa vaiheessa esitetty juuri lainkaan perusteluja erityisesti ottaen huomioon, että vastaavaa säännöstä ei ole muissa virkamiehiä ja viranhaltijoita koskevissa laeissa. Tämän tyyppisen asian käsittely ja selvittäminen voi joka tapauksessa olla varsin työlästä, kun lähtökohtana on se, mitä hallintoriidan vireillepanija esittää ja vaatii. Asiassa ei ole myöskään pohdittu sitä, mikä käytännön merkitys mahdollisella vahvistustuomiolla sitten olisi viranhaltijan virkasuhteeseen tai mahdollisiin korvausvaatimuksiin.

10 luku. Päätöksenteko ja hallintomenettely

Lakiehdotuksen 10 luvun 2 §:ssä on viittaus voimassa olevaan hankintalakiin (348/2007). Eduskunnan käsittelyyn on saatettu hankintalain kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys, joten viittaussäännöstä tulee tarkastaa aikanaan hyväksyttävään uuteen hankintalakiin.

Lakiehdotuksen 10 luvun 3 §:n mukaan *hallinto- ja lainkäyttöasiaa varten asetettuihin määräaikoihin sovelletaan säädettyjen määräaikain laskemisesta annettua lakia (150/1930), jollei tässä laissa tai kirkkojärjestyksessä toisin säädetä.* Ehdotuksen perustelujen mukaan poikkeuksen muodostavat eräät vaaleja koskevat määräajat, joista säädettäisiin kirkkojärjestyksen 10 luvun 1 §:ssä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vaikka perustuslain 76 §:n kannalta tarkasteltuna kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välisen suhteen ei tarvitsekaan noudattaa välttämättä lain ja asetuksen väliseen suhteeseen muutoin liittyviä perustuslain vaatimuksia, tätä samaa ajatusmallia ei voida soveltaa tilanteeseen, jossa hallintoasian tai lainkäyttöasian (oikeastaan hallintolainkäyttöasian) menettelyllisistä laissa säädetyistä vaatimuksista poikettaisiin rajoituksesta lakia alemmanasteisella säädöksellä. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu laintasoinen menettelynormisto ei mahdollista yleisluontoisesti muotoiltua poikkeamista alemman tason säädöksellä.

Lakiehdotuksen muotoilu on ongelmallinen myös siinä suhteessa, että siinä puhutaan ”hallinto- ja lainkäyttöasiaa varten *asetetuista* määräajoista”. Tällaista ilmaisua voidaan tulkita siten, että kysymys olisi erikseen harkitusta ja erikseen jossain asiassa asetetusta määräajasta, jolla ei välttämättä olisi laissa säädettyä perustetta (kuten esimerkiksi muutoksenhakuaika). Määräajat hallinto- ja tuomioistuinasioissa perustuvat yleisesti kuitenkin lakiin.

Viitattu laki (150/1930) on lisäksi itsessään ongelmallinen sen vuoksi, että sitä ei ole tarkistettu perustuslain voimaantumisen jälkeen. Viitatussa lain 1 §:ssä oleva maininta asetuksessa säädetyistä määräajasta ei siten myöskään ole yleinen oikeutusperusta sille, että lakia alemmanasteisilla säädöksillä säänneltäisiin määräajoista yleisesti tai tästä tai muusta laista poikkeavasti.

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että lakiehdotuksen 10 luvun 3 § muotoiltaisiiin uudestaan esimerkiksi seuraavasti:

Hallintoasian ja tuomioistuimessa ratkaistavan asian käsittelyyn sovelletaan säädettyjen määräaikain laskemisesta annettua lakia (150/1930), jollei tässä laissa toisin säädetä. Kirkkojärjestyksessä säädetään poikkeuksista vaalien järjestämistä koskevien määräaikojen laskemiseen.

Lakiehdotuksen 10 luvun 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi viranhaltijan tai toimielimen tekemän päätöksen siirtämisestä sen toimielimen ratkaistavaksi, jonka alainen viranhaltija tai toimielin on. Otsikossa mainittu siirtoa *ylemmän toimielimen* ratkaistavaksi on tästä syystä mahdollista kielellisistä syistä tulkita siten, että kysymys saattaisi olla jostain muusta toimielimestä kuin minkä alaisuudessa päätös on tehty.

Jo päätetyn asian siirron edellytyksistä määrättäisiin *ohje- tai johtosäännössä* taikka *työjärjestyksessä*, joten siirron edellytyksistä ei säädettäisi lain tasolla mitään. Lakiehdotuksen kokonaisuus huomioon ottaen ohje- ja johtosäännön määräykset koskisivat lähinnä seurakuntien ja seurakuntayhtymien elimiä ja työjärjestykset kirkon keskushallinnon elimiä. Ehdotetulla tavalla kirjoitettuna (kaikki ratkaisuelimet luettelaa ensin ja sen jälkeen todetaan, että siirto voidaan tehdä ohje- tai johtosäännössä taikka työjärjestyksessä määrättyllä tavalla) syntyy vaikutelma, että mikä tahansa elin voisi määrittää delegoidun asian siirtämisen takaisin toimielimen ratkaistavaksi millä tahansa edellä mainitulla säännöstöllä.

Sääntelyn selkeyden kannalta ehdotus ei siten ole paras mahdollinen. Ehdotuksessa ei ole otettu myöskään huomioon sitä, että delegoitua toimivaltaa käyttävä viranhaltija tai toimielin on tehnyt asiassa mahdollisesti valituskelpoisen päätöksen, johon on haettava määräajassa muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella. Ehdotuksesta ja sen perusteluista ei käy ilmi, mitä tapahtuu mahdolliselle oikaisuvaatimukselle, kun asia otetaan uudestaan käsiteltäväksi.

Lakiehdotuksen 10 luvun 13 §:n mukaan *sähköisen kokouksen* edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Lakiehdotuksen 10 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan asia voi tulla käsitellyksi *sähköisessä päätöksentekomenettelyssä*, kun kaikki toimielimen jäsenet ovat ilmaisseet kantansa asiaan ja käsittelyn määräaika on päättynyt. Asia siirtyy kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatii tai on jättänyt kantansa ilmaisematta. Lakiehdotuksen 10 luvun 14 §:n 3 momentin mukaan sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskeva *pöytäkirja* voidaan *tarkastaa ennen kokousta*.

Lakiehdotuksen edellä mainittujen säännösten perusteella on epäselvää, todetaanko päätös tehdyksi sähköisessä kokouksessa silloinkin, kun se on tehty etukäteen sähköisessä päätöksentekomenettelyssä ja pöytäkirjakin on tarkastettu ennen kokousta. Selvyyden vuoksi päätöksentekopäiväksi tulisi todeta etukäteen ilmoitettu kokouspäivä. Pöytäkirjan tarkastaminen vaikuttaa lisäksi siihen, milloin muutoksenhaku aika alkaa (vain tarkastettu pöytäkirja voidaan asettaa yleisesti nähtäville), joten tarkastaminen ennen kokousta ei saa johtaa lyhyempään oikeussuojakeinojen käyttöaikaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sääntelyä on näiltä osin syytä vielä selkeyttää. Epäselvää on myös se, koskeeko sähköistä päätöksentekomenettelyä se, että osallistuja on ”näköyhteydessä” siihen, mitä muut osallistujat ovat tehneet kantansa ilmaistessaan.

12 luku. Muutoksenhaku ja alistaminen

Lakiehdotuksen 12 luvun 8 §:n mukaan oikeusturvakeinoista hankinta-asiassa säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa.

Hankintalain 104 §:n (sellaisena kuin laissa 321/2010) mukaan muutoksenhausta evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisen päätökseen säädetään kirkkolaissa.

Hankintalain 102 §:n (sellaisena kuin laissa 321/2010) mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla.

Voimassa olevan kirkkolain 24 luvun 8 a §:n 1 momentissa viitataan hankintalain oikeusturvakeinoihin, joiden todetaan olevan voimassa myös kirkollisten viranomaisten hankinta-asioissa tekemissä päätöksissä. Pykälän 2 momentin mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen, tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen päätökseen hankinta-asiassa ei saa hakea muutosta tämän lain nojalla, jos asia kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan.

Perustuslain 76 § huomioon ottaen kirkkolaissa tulisi erikseen säätää vastaavasta muutoksenhakukiellosta kuin hankintalain 104 §:ssä koskien kunnallisia viranomaisia. Muotoilu ”oikeusturvakeinosta säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa” ei sisällä selkeää muutoksenhakukieltoa, jolla estetään toisen oikeussuojakeinonkäyttö samasta päätöksestä.

Lakiehdotuksen 11 luvun 14 §:ssä säädetään päätöksistä, joihin ei saa hakea muutosta oikaisuvaatimuksella tai valittamalla. Lakisystemaattisista syistä mainitun pykälän 8 kohta kuuluu ennemminkin saman luvun 13 §:n yhteyteen, koska siinä on kysymys muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tämän luvun 13 §:n otsikko tulisi muuttaa muotoon ”Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen”, sillä otsikko ja termi ”Jatkovalitus” ei ole onnistunut, vaikka vastaavaa otsikkoa käytetäänkin nykyisessä kuntalaissa. Pykälässä tulisi ensin säätää muutoksenhakukiellosta (”Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee seurakuntavaalien tai kirkkoherran vaalin äänioikeutettujen luetteloa, ei saa hakea valittamalla muutosta”) ja sen jälkeen valituslupajärjestelmästä aloittaen 2 momentti sanoilla

”Muutoin hallinto-oikeuden päätökseen”. Tuolloin pykälän 3 momentiksi tulisi ehdotettu 2 momentti.

Lakiehdotuksen 11 luvun 14 §:ssä on osittain kysymys päätöksistä, joihin ei saa erikseen hakea muutosta, ja osaksi päätöksistä, joihin ei saa hakea muutosta myöskään minkään muun päätöksen muutoksenhaun yhteydessä. Ehdotuksen perusteluissa (s. 99) viimeisessä kappaleessa mainitut esimerkit ovat kaikki soveltamistilanteita, joissa on kysymys juuri siitä, että päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta (varoitusta, terveystietojen antaminen, terveystarkastukseen määrääminen, väliaikainen viran toimituksesta pidättäminen, väliaikainen pappisvirasta pidättäminen).

Luettelossa ei siten kaikilta osin ole kysymys täydellisestä valituskiellosta. Jotta asia tulisi oikeudellisesti otetuksi huomioon asianmukaisesti, lakiehdotusta tulisi täydentää säännöksillä, joissa valituskielto muotoiltaisiin kuhunkin säännökseen erikseen ja siinä todettaisiin, että asianomaiseen päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta (ilmaisu ”erikseen hakea muutosta” kattaa sekä oikaisuvaatimuksen että varsinaisen muutoksenhaun). Toinen vaihtoehto on laajentaa perusteluita, ja todeta, onko muutoksenhaku kiellon kohteena olevasta päätöksestä kuitenkin mahdollista samassa asiassa toisen päätöksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 11 luvun 17 §:ssä säädettäisiin päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Voimassa olevaan kirkkolakiin verrattuna pykälää muutettaisiin siten, että kirkkohallituksen, hiippakuntavaltuuston ja tuomiokapitulin päätösten osalta viitattaisiin vain hallintolainkäyttölakiin toteamatta enää erikseen, että mainitut kirkolliset viranomaiset ”saavat” itse päättää, että päätös pannaan täytäntöön välittömästi, jos asia on niin kiireellinen, että viivytys aiheuttaisi erityistä vahinkoa.

Ehdotetun sääntelytavan lakitekniinen ongelma on se, että hallintolainkäyttölaki on yleislaki, joka tulee sovellettavaksi joka tapauksessa, jos erityissäännöksissä ei ole asiasta säädetty. Ehdotettu kirjoitustapa voi johtaa siihen väärään tulkintaan, että hallintolainkäyttölakia sovelletaan vain kirkkohallituksen, hiippakuntavaltuuston tai tuomiokapitulin päätöksen täytäntöönpanoon, kun mainittua lakia voidaan joutua soveltamaan myös muiden kirkollisten viranomaisten tekemien päätösten täytäntöönpanoon erilaisissa muutoksenhakutilanteissa siitä riippumatta, mitä viranomainen itse on erityislain perusteella asiassa aikaisemmin päättänyt. Ongelma voi lisäksi olla se, että viittaussäännöstä tulkitaan niin, että välittömän täytäntöönpanon tulkitaan kiiretilanteissa olevan mahdollista suoraan lain nojalla tekemättä siitä erikseen viranomaisen päätöstä.

Lakiehdotuksen 11 luvun 18 §:ssä säädettäisiin, että *oikaisuvaatimukseen, kirkollisvalitukseen ja hallintoriita-asian käsittelyyn sovelletaan muuten hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia*.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että muotoilu on epätarkka ja tulkinnanvarainen. Hallintolakia sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja käsittelyyn (ei siis vain ”oikaisuvaatimukseen”). Hallintolainkäyttölakia sovelletaan vasta muutoksenhakuvaiheessa (myös oikaisuvaatimuspäätökseen liitettävästä valitusosoituksesta säädetään hallintolaissa, sen korjaamisesta kuitenkin hallintolainkäyttölaissa). Hallintolainkäyttölakia sovelletaan kir-

kollisvalituksen tekemiseen ja kirkollisvalituksen käsittelyyn sekä hallintoriita-asian käsittelyyn (vrt. voimassa olevan lain 24 luvun 16 § ”Muut lainkäyttöasiaa koskevat säännökset”, jossa puhutaan nimenomaisesti valituksen ja hallintoriita-asian käsittelystä).

12 luku. Erinäiset säännökset

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että muutoksenhakua ja alistusta koskevan 11 luvun jälkeen 12 luvussa on joukko säännöksiä, joita koskevissa asioissa päätösvaltaa käyttää kirkkohallitus, tuomiokapituli tai arkkipiispa.

Näiden päätösten suhdetta erityisesti siihen, voidaanko niihin hakea muutosta, ei ole ehdotuksessa pohdittu. Muualla lainsäädännössä esimerkiksi kunniamerkkien tai arvonimien myöntämiseen ei voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Ehdotuksessa ei ole myöskään säännöksiä siitä, onko valmiuslakia (1552/2011) sovellettaessa tehtyihin päätöksiin mahdollista hakea muutosta.

Lakiteknisesti muutoksenhakuluvun jälkeen ei pitäisi sijoittaa mitään sellaisia erityisiä säännöksiä, joiden perusteella voidaan tehdä valituskelpoisia päätöksiä.

13 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lakiehdotuksen 13 luvun 5 §:n mukaan *tämän lain voimaan tullessa vireillä olleet asiat käsitellään tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten ja määräysten mukaisesti.* Mainitun pykälän mukaan *uuteen käsittelyyn palautettuihin asioihin sovelletaan kuitenkin tämän lain säännöksiä.*

Ehdotuksen perusteluissa (s. 103) todetaan, että ”uuden lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin sovellettaisiin vanhaa lakia”. Pykälätekstissä käytetty käsite ”vireillä olleet” ei siten vastaa perusteluja eikä tavanomaista tapaa kirjoittaa siirtymäsäännöksiä.

Valituslupajärjestelmä on otettu käyttöön kirkkolaisissa vuoden 2016 alussa. Tästä syystä valituslupajärjestelmän käyttöönotto ei viivästy uuden lain säätämisen johdosta.

3. Lopuksi

Ehdotuksessa on todettu, että kirkkolain alistamisvelvollisuuden laajempi poistaminen ei ole mahdollista ilman erillistä selvitystyötä. Ehdotuksen mukaan tilanteet, joissa kirkollisen viranomaisen päätös on alistettava ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi, ovat edelleen lukuisia. Käytännössä alistusmenettely ja sen vaikutus muutoksenhakuun aiheuttaa tulkintaongelmia muutoksenhakijoille, viranomaisille kuin myös tuomioistuimille.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä vaiheessa huomiota myös siihen, että kirkkolakiehdotuksen ja voimassa olevan kirkkolain alistusmenettely on hallinto-oikeudellisesti erikoislaatuinen, koska siinä on mahdollista, että viranomainen ratkaisee asian kokonaan uudestaan.


Näissä viimeksi mainituissa tilanteissa on epäselvää, onko alistettavan päätöksen tehneen viranomaisen päätöksestä mahdollista hakea muutosta ja mitä tuolle muutosvaatimukselle tapahtuu, kun asia ratkaistaan uudestaan.

Kirkollisten asioiden muutoksenhakujärjestelmä on kokonaisuutena varsin monimutkainen, vaikkakin tulkintatukea on saatavissa vastaavista kuntalain säännöksistä ja kuntalakia koskevasta oikeuskäytännöstä. Valituslajina kirkollisvalitus on sinänsä oikeussuojatarpeisiin sopeutuva, kun se mahdollistaa sekä seurakuntalaisten että asianosaisten oikeussuojan käytön. Muutoksenhakijoille saattaa silti usein olla epäselvää, toimiiko muutoksenhakija asianosaisena vai seurakuntalaisena ja mikä merkitys tällä erolla on asiassa. Muutoksenhaun portaittaisuus (oikaisuvaatimus, valitus ja jatkovalitus) edellyttävät, että viranomaisilla on riittävät tiedot menettelystä, asioiden ratkaisemisesta ja siitä, minkälainen oikaisuvaatimusosoitus tai valitusosoitus päätökseen on kulloinkin liitettävä.

Kirkkolain uudistaminen edellyttää myös asianmukaista koulutusta paitsi kirkkolaista myös yleishallinto-oikeudellisesta lainsäädännöstä. Erityisen toivottavaa olisi, että ehdotuksen perusteluissa kuvattaisiin muutoksenhakujärjestelmää riittävän tarkasti myös suhteessa muutoin sovellettavaan lainsäädäntöön.

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Eija Siitari ja sen käsittelyyn ovat osallistuneet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen