

Asia Lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 29/2018 vp, sekä lakialoitteesta LA 1/2015

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esityksen tavoitteet ovat kannatettavia ja perusteltuja. Tehty esitys myös pääsääntöisesti toteuttaa asetetut tavoitteet. Kuten esityksen yleisperusteluissa todetaan, hallintolainkäytön menettelyjä ei edelleenkään tunneta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella. Siten on tärkeää, että säännökset ovat selkeitä ja informatiivisia, jotta myös yksityiset asianosaiset voivat päästä tietoiseksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hallintolainkäytön prosessissa.

Kirkollisvalituksen erityisasema

Perustuslain 76 §:n mukaan kirkon hallinnosta ja järjestysmuodosta säädetään kirkkolaissa. Kirkkolain alaan on katsottu kuuluvan myös hallinnolliset muutoksenhakusäännökset sekä säännökset hallintolainkäytön prosesseja koskevien säännösten soveltamisesta. Kirkkolain (1054/1993) 24 luvussa säädetään muutoksenhausta kirkon viranomaisten tekemiin päätöksiin. Kirkkolaissa säädetään siten muun muassa kirkollisvalituksesta, päätöksen valituskelpoisuudesta, valitusoikeudesta, valituksen jättämisen määräajasta ja toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Voimassa olevan kirkkolain mukaan valituksen käsittelyssä noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei kirkkolaissa toisin säädetä.

Kirkollisvalitus, joka luonteeltaan vastaa hyvin pitkälti kunnallisvalitusta, poikkeaa joiltakin osin nykyisen hallintolainkäyttölain ja ehdotetun oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain mukaisesta valituksesta. Esimerkiksi kirkollisvalituksen voi tehdä seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä myös seurakunnan jäsen ja seurakuntayhtymän päätöksestä myös seurakuntayhtymän jäsenseurakunta. Kuten kunnallisvalitus myös kirkollisvalitus on katsottu perusluonteeltaan kassatoriseksi, jolloin tuomioistuin ei voi muuttaa kirkon viranomaisen päätöstä, jollei asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä vaadi.

Lakiehdotuksen 9 §:ssä ja sen perusteluissa on hyvällä tavalla otettu huomioon kirkon sisäinen autonomia ja kirkollisvalituksen erityinen luonne.

Valitus alistusasian yhteydessä

Esityksen mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaa lakia ei sovellettaisi valituksiin, jotka tehdään hallintoviranomaiselle, vaan tällöin sovellettaisiin ehdotettua uutta hallintolain (434/2003) 3 a §:ää. Kirkon hallinnossa on vielä noin kymmenkunta asiaryhmää, joissa seurakunnan tai seurakuntayhtymän päätös tulee alistaa ylemmän viranomaisen joko tuomiokapitulin tai

kirkkohallituksen ratkaistavaksi tai vahvistettavaksi. Kirkkolain 24 luvun 2 ja 4 §:n mukaan alistettavasta asiasta tehty valitus on ratkaistava alistusasian yhteydessä ja valitus tehdään alistusviranomaiselle.

Ehdotetun hallintolain 3 a §:n nojalla alistusasian yhteydessä alistusviranomaisen käsittelemään valitukseen sovellettaisiin hallintolain oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä. Ehdotusta perustellaan sillä, että hallinnon sisäinen valitus on hallintolaissa säädetyn oikaisuvaatimuksen kaltainen muutoksenhakukeino. Kirkkohallitus toteaa, että kirkkolain mukainen alistusasiassa tehty valitus tehdään toisin kuin hallintolaissa säädetty oikaisuvaatimus muulle viranomaiselle kuin päätöksen tehneelle viranomaiselle (hallintolain 49 §). Siten oikaisuvaatimusta koskevat hallintolain säännökset tukevat heikosti valitusasian käsittelyä.

Alistusviranomaisella on esimerkiksi valitusta käsitellessään huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Hallintolaissa säädetään asianosaisen kuulemisesta, mutta valituksen käsittely asiallisella tavalla edellyttää myös alistetun päätöksen tehneen viranomaisen kuulemista valituksessa esitetyistä vaatimuksista. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valituksen alaisen päätöksen tehnyttä viranomaista ei ole pidetty hallintovalituksessa asianosaisena. Hallintolaki edellyttää asianosaisen kuulemista, mutta säännökset päätöksen tehneen viranomaisen kuulemisesta taikka tämän velvollisuudesta myötävaikuttaa asian selvittämiseen puuttuvat hallintolaista. Lisäksi vaikka alistusasian yhteydessä harvoin esitetään oikeudenkäyntikuluvaatimuksia, ei niiden vaatiminen ole kuitenkaan poissuljettua. Myös kulukorvausten osalta hallintolain säännösten voidaan katsoa olevan puutteelliset.

Ehdotettu ratkaisu on ymmärrettävissä siitä näkökulmasta, että tavoitteena on päästä eroon hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Toisaalta menettelysäännösten puutteellisuus johtanee siihen, että jatkossa menettely alistukseen liittyvien valitusten käsittelyssä olisi aiempaa epäyhdenmukaista, mikä olisi vastoin hallituksen esityksen tavoitteita.

Kirkolliskokous on toukokuussa 2018 hyväksynyt kirkkolain kokonaisuudistuksen, jonka yhteydessä puretaan joitakin alistusmenettelyjä. Lisäksi kirkkohallituksessa on parhaillaan vireillä säädösvalmistelu, jonka tavoitteena on purkaa kaikki kirkon hallinnon alistusmenettelyt. Yhtenä vaihtokuvana säädöshankkeen taustalla on hallinnon sisäisestä muutoksenhausta luopuminen. Epävarmaa kuitenkin on, saadaanko kaikki alistussäännökset purettua ja missä aikataulussa.

Todistajan kuuleminen ja rippislaisuus

Suullista käsittelyä koskevassa luvussa säädettäisiin myös todistajan velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta. Tältä osin viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun vastaaviin säännöksiin. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 16 §:n mukaan vaitiolovelvollisuudesta Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään erikseen. Kirkkolaissa on erityissäännös papin rippislaisuudesta. Kirkkolain 5 luvun 2 §:n mukaan yksityisessä ripissä tai muuten sielunhoidossa papille uskottua asiaa ei saa ilmaista, eikä myöskään sitä henkilöä, joka papille on uskoutunut. Kun pappia kuultellaan todistajana, hän ei saa ilmaista sitä, mitä yksityisessä ripissä tai sielunhoidossa on hänelle uskottu. Tämä rippislaisuus, joka kirkkolain 6 luvun 29 §:n koskee myös lehtoria, ei ole murettavissa. Kirkon viranomaisen viranhaltijan tai työntekijän vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan kirkkolain lisäksi, mitä siitä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa (kirkkolain 6 luvun 28 §).

Valituslupa

Esityksen yhtenä tavoitteena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ja tehtäviä hallintolainkäyttöä ohjaavaksi ylemmäksi tuomioistuimeksi. Tämän vuoksi on perusteltua, että esityksessä ehdotetaan yleislakiin pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa siihen luvan.

Jo tällä hetkellä monella hallinnonalalla on otettu käyttöön valituslupajärjestelmä erityislainsäädännön kautta. Kirkkolakiin otettiin vuoden 2016 alusta voimaan tullut säännös siitä, että kirkollisvalituksessa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupajärjestelmä saattaa kuitenkin johtaa hallintoriita-asioissa tilanteeseen, jossa ei olisi varsinaista mahdollisuutta valittaa hallintoriidassa annetusta hallinto-oikeuden päätöksestä. Jos valituslupaa ei myönnetä, korkein hallinto-oikeus tutkisi siten vain sen, täytyvätkö valitusluvan myöntämisen perusteet. Tämä saattaa heikentää asianosaisten oikeusturvaa.

Siirtymäsäännökset

Hallintolainkäytön prosessia koskevan lain muuttuessa on tarve muuttaa ainakin kirkkolain viittaussäännöksiä. Kirkkolain erityisasemasta johtuen lain muuttaminen on kuitenkin muun lainsäädännön muuttamista hitaampi prosessi. Kirkolliskokous, jolla on yksinomainen aloitevalta kirkkolain muuttamiseen, kokoontuu ainoastaan kahdesti vuodessa. Tästä syystä on hyvä, että siirtymäsäännöksissä on otettu huomioon muissa laeissa mahdollisesti olevat viittaussäännökset.

Lakialoite LA 1/2015 vp

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että viranomaisen valitusoikeus tulisi perustua viranomaisen asianosaisasemaan taikka laissa säädettyyn valitusoikeuteen. Tämän lisäksi viranomaisella on valitusoikeus, jos se on viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Tämä tarkoittanee sitä, että tuomioistuimien joutuu tekemään tapauskohtaista harkintaa siitä, milloin yleisen edun edellytys täyttyy. Säännös tuo joustoa tuomioistuimen harkintaan, mutta toisaalta myös epävarmuutta sen suhteen, onko oikeusturvakeino käytettävissä ja miten se vaikuttaa hallintopäätöksen täytäntöönpanoon.

Kirkkolaissa on säädetty kirkollisten viranomaisten valitusoikeudesta kirkkolain 24 luvun 6 §:ssä. Tämän lisäksi on mainitun luvun 8 b §:ssä erikseen säädetty Museoviraston oikeudesta hakea muutosta suojeltua kirkollista rakennusta koskevaan rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista taikka käyttötarkoituksen muuttamista koskevaan päätökseen taikka kirkollisen rakennuksen suojelua koskevaan päätökseen. Valitusoikeus koskee niitä hallintopäätöksiä, joissa Museovirastolla on aloiteoikeus tai sitä on kuultava asiantuntijaviranomaisena ennen päätöksen tekemistä. Säännöksellä haluttiin selkeyttää oikeustilaa sekä taata Museovirastolle riittävän tehokas keino valvoa, että sen asiantuntijalausunnat otetaan riittävästi huomioon kirkollisessa päätöksenteossa. Voidaankin katsoa, että oikeustilan selkeyttämisen näkökulmasta lakialoitteen intentio on perusteltu.

Kirkkoneuvos

Pirjo Pihlaja