



Oikeusneuvos Anne E. Niemi

24.1.2023

Diaarinumero
H 5/23

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE KIRKKOLAIKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp).

1 Keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki. Samalla ehdotetaan säädettäväksi uudet lait evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoista, evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta. Esitys on kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifiointi. Kirkolliskokous on hyväksynyt uuden kirkkojärjestyksen, jonka on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti ehdotettavan kirkkolain kanssa.

Korkein hallinto-oikeus pitää kodifiointia tarpeellisena ja sääntelyn jakautumista perusteltuna. Alistusjärjestelmän poistamista on pidettävä perusteltuna.

Korkeimman hallinto-oikeuden kirkkohallitukselle 12.8.2016 antamassa luonnosvaihetta koskevassa lausunnossa esiin nostetut yksityiskohtaiset huomiot on otettu jatkovalmistelussa hyvin huomioon.

Tässä lausunnossa esitystä tarkastellaan muutoksenhakujärjestelmän kannalta kiinnittäen huomiota erityisesti säännösten systematiikkaan ja selkeyteen.

2 Muutoksenhakua koskeva sääntely

2.1 Muutoksenhaku asiakirjojen julkisuusasioissa

Lakiehdotuksen 10 luku koskee hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä ja päätöksentekoa. Luvun 4 § koskee julkisuutta ja salassapitoa. Sen perusteella hallintoasioissa sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jollei kirkkolaissa toisin säädetä.

Muutoksenhausta säädettäisiin 12 luvussa. Lakiehdotuksen 10 luvun 4 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan kirkon viranomaisten asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa tekemistä päätöksistä ei haeta muutosta julkisuuslain 33 §:n mukaisesti soveltaen oikeudenkäynnistä

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

hallintoasioissa annettua lakia vaan kirkkolain säännösten mukaan. Perustelujen mukaan kirkollishallinnon mahdollisimman yhteneviä muutoksenhakusäännöksiä on pidettävä tarkoituksenmukaisena ja seurakunnan jäsenen kannalta selkeänä. Esitystä perustellaan myös sillä, että kirkollisvalituksena käsiteltävässä asiassa valitusperusteena saatetaan käyttää myös asiakirjan julkisuuteen liittyvää perustetta, jolloin on asiallista, että prosessimenettely on selkeä (s. 117–118).

Korkein hallinto-oikeus pitää esitystä ongelmallisena useista syistä.

Ensinnäkin julkisuuslakiin sisältyy selkeä muutoksenhakujärjestelmä, jota sovelletaan kaikissa viranomaisissa. Muun ohessa kunnallishallinnon alalla on käytössä vastaava laillisuusvalitus (kunnallisvalitus) kuin kirkollishallinnossa kirkollisvalitus, mutta kunnan viranomaisten julkisuusasioissa tekemiin päätöksiin haetaan muutosta julkisuuslaissa säädetyssä järjestyksessä. Hallituksen esityksessä mainitut tarkoituksenmukaisuus ja selkeys eivät ole vakuuttavia perusteita julkisuusasioiden muista hallinnonaloista poikkeavalle valitustielle.

Keskeinen ongelma hallituksen esityksessä on se, että ehdotuksen perusteluissa ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota kirkollisvalituksen erityispiirteisiin verrattuna hallintovalitukseen.

- seurakunnan viranomaisen päätöksestä voi tehdä kirkollisvalituksen asianosaisen lisäksi seurakunnan jäsen (12 luku 5 § 1 momentti) ja tähän oikeuteen liittyy seurakunnan viranomaisen velvollisuus pitää päätöspöytäkirjat yleisesti nähtävänä yleisessä tietoverkossa (10 luku 23 §)
- kirkollisvalituksessa valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä (12 luku 3 § 3 momentti)
- jos kirkollisvalitus koskee seurakunnan viranomaisen päätöstä, hallinto-oikeuden valituksen johdosta tekemä päätös on pidettävä nähtävänä yleisessä tietoverkossa (12 luku 13 § 2 momentti)

Edellä mainitut kirkollisvalituksen piirteet eivät ole yhteensopivia julkisuusasioiden muutoksenhaun kohdalla. Se, että hallituksen esityksen mukaan nykyisessä menettelyssä ei ole havaittu oikeusturvaan liittyviä ongelmia (s. 118), ei poista edellä kuvattuja järjestelmätason ongelmia. Ristiriita olisi korjattavissa poistamalla lakiehdotuksen 10 luvun 4 §:n 1 momenttiin sisällytetty viittaus 12 lukuun.

2.2 Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen säädettäisiin 12 luvun 13 §:ssä. Sen säännöskohtaisissa perusteluissa käsitellään ensin muutoksenhakukieltoja. Tämän jälkeen todetaan, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (s. 141).

Lakiehdotuksessa (s. 257) mainitaan tässä kohtaa kuitenkin vain valituskielto (13 § 1 momentti). Vaikka saman luvun 17 §:ssä on viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, tulisi jatkovalituksen kohdalla mainita muutoksenhakuoikeus selkeyden ja muutoksenhakuoikeuden merkityksellisyyden vuoksi.

Lakiehdotuksen 12 luvun 13 §:ään tulisi lakiteknisenä korjauksena lisätä uusi ensimmäinen momentti:

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.