

Asia: OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lausuntonne

Kirkkohallitus pitää esitystä pääosin onnistuneena. Kannanotot sääntelyn yksityiskohtiin esitetään kussakin kohdassa erikseen.

1 luku (Yleiset säännökset)

Lausuntonne

Luvun 4 §:ssä määritellään lain keskeiset käsitteet. Keskeisiä käsitteitä on pykälässä niukasti, minkä vuoksi tavoitteena oleva informatiivisuus ei ole täysin toteutunut. Kirkkohallitus ehdottaa pykälään lisättäväksi esimerkiksi perustevalituksen ja alistusvalituksen.

Kirkkohallitus katsoo, että ehdotettu 2 luvun 4 § tulisi siirtää 1 lukuun. Ehdotusta perustellaan 2 luvusta lausutun yhteydessä.

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Lausuntonne

Perustuslain 76 §:n ja kirkkolain 2 luvun 2 §:n nojalla kirkolla on katsottava olevan aloitevalta myös hallintolainkäyttöprosessia koskevien säännösten soveltamisesta. Kirkollisvalituksia käsiteltäessä sovelletaan toissijaisesti hallintolainkäyttölakia kirkkolain 24 luvun 16 §:n nojalla. Kirkkohallitus pitää kirkon autonomisen säädösvallan kannalta hyvänä, että 2 luvun 4 §:ssä on jo hallintolainkäyttölakiin sisältynyt säännös, jonka mukaan valituksesta evankelis-luterilaisen kirkon sekä sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä säädetään kirkkolaisissa (1054/1993). Kirkkohallitus katsoo kuitenkin, että säännös tulisi sijoittaa lain 1 lukuun 4 §:ksi, koska luvussa säädetään myös lain soveltamisalasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön.

Luvun 3 §:n perusteluissa todetaan, että säännöksiä hallintopäätöksen alistamisesta toiselle hallintoviranomaiselle on esimerkiksi kirkkolaissa. Alistusmenettely on vielä laajasti käytössä kirkon hallinnossa. Alistettavista asioista tehtävät valitukset koskevat pääosin kirkollisia rakennuksia ja hautausmaita sekä kiinteistöjen luovuttamista koskevista päätöksistä (sisäiset hallintosäännöt). Kirkkohallitus toteaa, että ehdotettu yleissäännös vastaa kirkkolain sääntelyä: kirkkolain 24 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan alistettavassa asiassa valitus tehdään alistusviranomaiselle. Kirkkohallitus pitää hyvänä sitä, että kirkkolain alistusmenettely on tuotu myös nimenomaisesti esiin perusteluissa.

Luvussa säädettäisiin myös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (5 §). Onko pykälä mielestänne riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen?

Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan 5 §:n perusteluissa mainitaan, että kirkkolain 24 luvun 12 §:n 1 momentissa on erityissäännöksiä toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta kirkollisasioissa. Valitus seurakunnan päätöksestä tehdään tuomiokapitulin mukaan määräytyvälle hallinto-oikeudelle.

Kirkkolain erityissäännökset ovat tässä ensisijaisia jo ehdotetun lain 1 luvun 3 §:n nojalla. Asia ei kuitenkaan käy yksiselitteisesti ilmi ehdotetusta 2 luvun 5 §:stä, koska siinä ei viitata muuhun lainsäädäntöön. Kyseisestä pykälästä voi saada sen käsityksen, että siinä säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta kattavasti. Siksi kirkkohallitus ehdottaa harkittavaksi, että pykälän 1 momentissa viitattaisiin myös muuhun sääntelyyn samaan tapaan kuin 3 luvun 2 §:n 1 momentissa ("jollei erikseen säädetä -").

Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §).

En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommenttinne

-

3 luku (Valituksen tekeminen)

Lausuntonne

Lakiesityksen yhtenä tavoitteena on mainittu lain informatiivisuuden lisääminen. Tästä syystä kirkkohallitus esittää harkittavaksi, että luvun 1 §:ssä säädettäisiin laillisuusvalituksen perusteista eivätkä ne kävisi ilmi ainoastaan lainkohdan perusteluista.

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Lausuntonne

Luku koskee muuta hallintolainkäyttöasiaa. Tällä tarkoitetaan muun muassa alistusasioita, mikä ilmenee luvun 1 §:n perusteluista. Perusteluissa todetaan, että muita hallintolainkäyttöasioita ovat myös alistusasiat, joista säädetään muun muassa kirkkolaissa.

Ehdotetun lain 1 luvun 2 §:ssä rajataan lain soveltamisala siten, että hallintoviranomaisen käsittelemä alistusasia ja alistusvalitus jäävät sen ulkopuolelle. Mainitun pykälän perustelujen mukaan valituksen käsittely hallintoviranomaisessa jäisi voimassa olevasta hallintolainkäyttölain 1 §:n 2 momentista poiketen ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle ja siihen sovellettaisiin jatkossa hallintolakia. Myös lain 2 luvun 3 §:n perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että hallintoviranomaisessa sovellettaisiin valituksen ja alistuksen käsittelyyn hallintolakia.

Luvun 1 § näyttää perustelujen valossa olevan ristiriidassa soveltamisalaa koskevien säännösten kanssa. Siksi kirkkohallitus katsoo, että 4 luvun 1 §:n perusteluita tulisi täsmentää. Lisäksi kirkkohallitus huomauttaa, että hallintolaki ei sisällä säännöksiä alistusvalituksen käsittelystä. Koska valitusta alistettavassa asiassa pidetään muutoksenhakuna, ei asian käsittelyyn voine soveltaa hallintopäätöksen tekoa ohjaavia prosessisäännöksiä nykyistä laajemmin. Sinänsä alistusvalituksen käsittely rinnastunee oikaisuvaatimusmenettelyyn.

Kirkossa on pyrkimys luopua alistusmenettelystä ja ryhtyä asian vaatimien säädösmuutosten valmisteluun. Kirkkohallituksen selvityksessä on kuitenkin käynyt ilmi, että seurakuntakentällä ei ole valmiutta luopua alistusmenettelystä kokonaan. Siksi kirkkolainsäädännön alistusmenettely on edelleen otettava huomioon myös yleisessä hallintolainkäyttöä koskevassa lainsäädännössä.

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Lausuntonne

Ei huomautettavaa.

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Lausuntonne

Luvun 7 § koskee uusien vaatimusten esittämistä valitusajan päättymisen jälkeen. Pykälän perustelut sisältävät viittauksen kirkkolain 24 luvun 4 §:n 4 momenttiin, jossa säädetään valittajan velvollisuudesta esittää myös valituksensa perusteet ennen valitusajan päättymistä. Kirkkohallitus pitää hyvänä, että perusteluissa mainitaan selvästi, ettei tätä kirkollisvalituksen erityispiirrettä ole tarkoitus muuttaa ehdotetulla sääntelyllä.

Luvussa säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Ei huomautettavaa.

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Säännös on kannatettava, koska se antaa uuden keinon hallita prosessia nykyistä paremmin.

Luvussa säädettäisiin myös eri selvityskeinoista. Uusia selvityskeinoja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus.

Suullinen valmistelu (13 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Säännös on kannatettava, koska suullisessa valmistelussa päästään täsmentämään sitä, mikä on riidan kohteena.

Tarkastus (15 §)

En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommentit

-

Luvussa olisi säännös järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella (20 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta? Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista?

Tuomioistuimen varoitus auttaisi välttämään harkitsemattomuudesta johtuvat järjestyssakot, minkä vuoksi varoittamista voidaan pitää aiheellisena.

7 luku (Suullinen käsittely)

Lausuntonne

Luvun 13 §:ssä viitataan useisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun vaitiolovelvollisuutta koskeviin säännöksiin. Yksi mainituista säännöksistä, 17 luvun 16 §, koskee pappia. Kirkkohallitus pitää hyvänä, että viittaussäännös on otettu lakiin hallintolainkäyttölain tapaan.

Lisäksi kirkkohallitus haluaa tuoda esiin, että kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä säädetään rippisalaisuudesta. Tämän säännöksen mukainen vaitiolovelvollisuus on ehdoton. Pappi ei saa todistajanakaan ilmaista mitään siitä, mitä yksityisessä ripissä tai sielunhoidossa on hänelle uskottu. Rippisalaisuuden vaitiolovelvollisuuden ehdottomuus olisi syytä tuoda esiin myös pykälän perusteluissa.

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Lausuntonne

Uuden 3 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kirkkolaissa tarkoitetun valituksen johdosta tuomioistuin ei voi muuttaa päätöstä eikä määrätä asiaa uudelleen käsiteltäväksi, ellei

erikseen toisin säädetä tai asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellyttä. Uusi pykälä on vakiintuneen käytännön mukainen.

Kirkkohallitus katsoo, että perustuslain 76 §:n nojalla asiasta tulisi säätää yleisen lainsäädännön sijasta kirkkolaissa. Tämän vuoksi 3 §:ssä tulisi viitata siihen, että kirkollisvalituksen johdosta tehtävästä ratkaisusta säädetään kirkkolaissa.

Kirkkohallitus pitää hyvänä sitä, että luvussa on tuotu esiin kirkollisvalituksen erityispiirteitä. Esimerkiksi 1 §:n perusteluissa on mainittu, että kirkollisvalituksessa tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia laajemmin kuin valituksessa on esitetty.

9 luku (Tiedoksianto)

Lausuntonne

Ei huomautettavaa.

Ehdotuksen mukaan ainoastaan velvoittavat päätökset, joiden tiedoksisäännöistä alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti (1 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Tavallisen tiedoksiannon lisääminen on kannatettavaa, koska se modernisoi ja sujuvoittaa prosesseja ja helpottaa sähköistä tiedoksiantoa.

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Lausuntonne

Ei huomautettavaa.

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Lausuntonne

Ei huomautettavaa.

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Uusi täydentämismenettely on kannatettava, koska on myös osapuolten etu, että tuomioistuin voi korjata päätöksensä joustavasti.

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Lausuntonne

Ei huomautettavaa.

Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1 §). Tarvittaessa poikkeuksista säädettäisiin jatkossa erikseen. Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Vastustan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Valituslupa soveltuu kirkkohallituksen näkemyksen mukaan tavanomaisiin valitusasioihin, joissa hallinto-oikeus on ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Sen sijaan kirkkohallitus vastustaa valitusluvan käyttämistä hallintoriita-asioissa, joissa hallinto-oikeus toimii päätöksentekijänä. Valituslupa saattaisi merkitä sitä, että päätöksestä ei tällöin käytännössä pääsisi lainkaan tekemään valitusta.

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Kirkon viranomaisen valitusoikeudesta säädetään kirkkolain 24 luvun 6 §:ssä. Ehdotetun pykälän perusteluissa tuodaan esiin se, että ehdotus ei merkitsisi muutosta kirkon viranomaisen valitusoikeuteen. Kirkkohallitus pitää hyvänä sitä, että perusteluissa tuodaan esiin kirkon viranomaisen nykyisen käytännön mukainen laaja oikeus valittaa sitä koskevista tai sen toimintaan vaikuttavista päätöksistä.

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Lausuntonne

Ei huomautettavaa.

Kantelu ylimääräisenä muutoksenhakeina ehdotetaan poistettavaksi. Nykyiset kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin (5 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Kantelun poistaminen on kannatettavaa sääntelyn selkeyden vuoksi.

Luvussa ehdotetaan nimenomaista säännöstä ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta hakea purkaa lainvoimaiseen päätökseen (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Ei huomautettavaa.

Ehdotuksen mukaan muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä lainoppinutta avustajaa (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa sitä lähtökohtaa, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä voida hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä. Lainoppineen avustajan edellyttäminen on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

Lausuntonne

Luvun 1 §:n perusteluissa on otettu huomioon se, että kirkollisvalituksella ei ole päätöksen täytäntöönpanon lykkäävää vaikutusta. Kirkkohallitus pitää tätä mainintaa hyvänä ja informatiivisena.

Oikeudenkäymiskaareen ehdotettujen muutosten johdosta yleisiltä tuomioistuimilta poistuisi toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Ei huomautettavaa.

15 luku (Voimaantulo)

Lausuntonne

Ei huomautettavaa.

Liitelait

Mahdolliset kommentit

Luvun 3 §:ssä säädetään aiemmista viittaussäännöksistä. Pykälässä ei täsmennetä, tarkoitetaanko kaikkia sekä viittauksia, joiden mukaan lakia sovelletaan kokonaan, vai myös viittauksia, joiden mukaan lakia sovelletaan osittain. Sen vuoksi perusteluissa olisi hyvä selkeyttää, tarkoitetaanko esimerkiksi tilannetta, jossa on mainittu kyseisen lain tietyt pykälät tai luvut sovellettaviksi.

Lain muuttuessa myös kirkkolakia tulisi muuttaa. Kirkkolain muuttaminen on kuitenkin muun lainsäädännön muuttamista hitaampi prosessi. Kirkkolain muuttamisesta päätetään kirkolliskokouksessa, joka kokoontuu vain kaksi kertaa vuodessa. Parhailleen kirkolliskokouksen käsiteltävänä on kirkkolain kokonaiskodifointi, mutta ehdotetun lain johdosta tehtävät muutokset eivät ehtisi tähän kokonaisuuteen. Todennäköisesti on siis odotettavissa, että kirkkolakia ei ehditä muuttaa siinä aikataulussa, jossa ehdotettu laki tulisi voimaan.

Yksityiskohtaisia huomioita

Tekniset huomionne

-

Virtaniemi Asta
Kirkkohallitus