

Seurakunnan hallintomenettely 2015

Kirjan painos on loppunut. Kirjaan olen tehnyt jonkin verran päivitystä pääasias-
sa muuttuneesta kirkkolainsäädännöstä. Tämä tiedosto on vapaasti jaettavissa
pastoraalikirssien ja seurakuntien käyttöön. Konvertointi PDF-muotoon on ai-
heuttanut asettelun muutoksia, mutta teksti on luettavissa.

Koko tekstiä ei tätä kirjoitettaessa ole vielä päivitetty.

Kirjan lopussa on liitteenä luettelo Kirkkolainsäädäntö 2008 kirjaan sisältyvien
lakien muutoksista 2008 jälkeen. Luettelo on päivitetty tammikuussa 2016.

Lapualla 8.3.2016

Jussi Lilja

Sisällys

0. Yleistä	4
0.1. Seurakuntahallinnon oikeuslähteistä	4
0.2. Kirkon hallinnosta.....	5
0.3. Hyvä hallinto	8
0.4. Luottamushenkilön ja työntekijän suhde	8
1. Keskeiset hallintomenettelyä koskevat säännökset	9
1.1. Säännösten soveltamisjärjestys	9
1.2. Hallintoasian määritelmä.....	10
1.3. Hyvän hallinnon perusteet.....	11
2. Asioiden vireilletulo	15
2.1. Vireilletulon muoto	16
2.2. Asian yksilöiminen ja täydentäminen	17
2.3. Seurakunnan jäsenen aloitteet	17
2.4. Asianosaisen aloitteet	18
2.5. Luottamushenkilön aloitteet	18
2.6. Muita vireilletulotapoja.....	19
2.7. Tiedoksianto seurakunnalle	19
3. Asian käsittely viranomaisessa	20
3.1. Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset.....	20
3.1.1 Käsittelyn viivytyksettömyys	20
3.1.2. Käsittelyn julkisuus.....	21
3.1.3. Asioiden käsitteleminen yhdessä	21
3.1.4. Virallisperiaate	21
3.1.5. Asianosaisen velvollisuudet valmistelussa	22
3.2. Asian käsittelyn erityiset edellytykset	23
3.2.1. Viranomaisen toimivalta	23
3.2.2. Asianosaiskelpoisuus.....	25

3.2.3. Asian siirto	26
3.3. Asian käsittelymenetelmät	26
3.3.1. Kuuleminen	26
3.3.2. Asian selvittäminen ilman kuulemistä	28
3.3.3. Kuulemisen ajankohta	29
3.3.4. Asianosaisen suullinen lausuma	30
3.3.5. Lausuntomenettely	30
3.3.6. Katselmus	31
3.3.7. Suullinen todistelu	32
3.3.8. Todisteiden harkinta	32
4. Julkisuus ja salassapito	33
4.1. Julkisuusperiaate	33
4.2. Tiedottaminen ja vireilläolosta ilmoittaminen	34
4.3. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	35
4.3.1. Yleistä	35
4.4. Julkisuuslain yksityiskohtia	38
4.4.1. Viranomaisen asiakirja	38
4.4.2. Asiakirjan tuleminen julkiseksi	39
4.4.3. Tietojen luovuttaminen	42
4.4.4. Salassa pidettävät asiakirjat	44
4.4.5. Tarjousasiakirjojen julkisuus	47
4.5. Kirkonkirjat, henkilörekisterit ja nimikirja	50
4.5.1. Seurakunnan kirkonkirjat	50
4.5.2. Henkilötietolaki	51
4.5.3. Asiakastietojen käsittely	52
4.5.4. Nimikirjalaki	54
5. Tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki	55
Tasa-arvolaki	55
6. Esteellisyys	58
6.1. Yleistä	58
6.2. Esteellisyysperusteet	59
6.2.1. Perussäännös	59
6.2.2. Esteellisyysperusteiden tulkintaa	61
6.3. Menettely esteellisyytilanteissa	64
6.3.1. Esteellisyyden vaikutus	64
6.3.2. Asioiden hoitaminen esteellisyyden aikana	65
6.3.3. Sihteerin asema	66
6.4. Luottamushenkilön esteellisyys	67
6.4.1. Valtuutetun esteellisyys	67
6.4.2. Muiden luottamushenkilöiden esteellisyys	68
6.4.3. Esteellisyyden toteaminen	70
6.4.4. Varajäsenen kutsuminen	70
7. Toimielimen kokous	72
7.1. Kokouskutsu ja kutsumisaika	72
7.2. Kokouksen esityslista	74
7.2.1. Otsikointi esityslistassa	75
7.2.2. Selostus- ja perusteluosa esityslistassa	75
7.3. Kokouksen julkisuus ja osanottajat	77
7.4. Kokouksen päätösvaltaisuus	79

7.5. Esittely	80
Esittelypakko neuvostossa.....	80
Kirkkoherra ja talouspäällikkö esittelijöinä.....	80
7.6. Keskustelu kokouksessa.....	83
7.7. Puheenvuorojen pyytäminen kokouksessa.....	83
7.8. Käsittelyn keskeyttäminen.....	84
7.9. Äänestykset kokouksessa.....	85
7.10. Vaalit.....	88
7.11. Suhteellinen vaali.....	90
7.12. Toimielimen puheenjohtaja.....	91
7.13. Valtuustokäsittely.....	91
8. Pöytäkirja	94
8.1. Pöytäkirjanpitovelvollisuus	94
8.2. Pöytäkirjan kieli.....	95
8.3. Eräiden tietojen merkitseminen asiakirjaan.....	95
8.4. Pöytäkirjan sisältö	96
8.5. Päätösten sisältö ja perustelut	98
8.6. Eriävän mielipiteen ilmoittaminen.....	101
8.7. Pöytäkirjan tarkastaminen.....	102
8.8. Päätösluettelo	102
8.9. Pöytäkirjan julkisuus.....	103
8.10. Pöytäkirjamallit.....	104
9. Päätösten täytäntöönpano	106
9.1. Hallintopäätöksen oikeusvaikutukset	106
9.2. Alistettavat päätökset.....	108
9.3. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	108
9.4. Asian siirtäminen neuvoston käsiteltäviksi	109
9.5. Varsinaiset täytäntöönpanotoimenpiteet.....	110
9.6. Tiedoksiannot.....	110
9.6.1. Tiedoksianto asianosaiselle	110
9.6.2. Yleistiedoksianto seurakunnan jäsenille	111
9.6.3. Yleistiedoksiannon suhde asiakirjajulkisuuteen	112
9.7. Määräaikojen laskeminen	112
9.8. Täytäntöönpano ja pakkokeinot	113
9.9. Virheellisen hallintopäätöksen oikaiseminen.....	114
9.9.1. Oikaisusäännökset.....	114
9.9.2. Asiavirheen korjaaminen.....	115
9.9.3. Kirjoitusvirheen korjaaminen	115
9.9.4. Korjausmenettely	116
9.10. Arkistointi	116
10. Muutoksenhaku ja muu valvonta.....	118
10.1. Yleiskuvaus muutoksenhakujärjestelmästä	118
10.2. Oikaisuvaatimusmenettely	121
Oikaisuvaatimuksen tekeminen	121
Oikaisuvaatimuksen käsittely	121
10.3. Kirkollisvalitus.....	122
10.4. Muutoksenhakuosoitus	123
10.5. Muutoksenhakuosoitusten täydentäminen.....	125
10.6. Neuvoston laillisuusvalvonta	128

10.7. Tilintarkastus.....	129
10.8. Kirkon muiden viranomaisten valvontatehtävät.....	129
10.9. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.....	131
10.9 a Hallintokantelu	132
10.10. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot	136
11. Viranhaltijan ja luottamushenkilön vastuu	138
11.1. Yleissäännökset.....	138
11.2. Vahingonkorvausvastuu.....	138
11.3. Seurakunnan korvausvastuu.....	139
11.4. Tilimuistutuksen käsittely	140
11.5. Irtisanomismenettely	141
11.6. Rikosoikeudellinen vastuu.....	141

0. Yleistä

0.1. Seurakuntahallinnon oikeuslähteistä

Seurakuntahallinnossa toimivalle tärkeitä oikeuslähteitä ovat kirkkolaki, kirkkojärjestys, kirkon vaalijärjestys ja kirkon yleinen virka- ja työehtosopimus. Hallintolakia, hankintalakia ja julkisuuslakia noudatetaan kirkon hallinnossa KL 25 luvun 5, 5a ja 8 §:ien nojalla. Näin ko. yleislait ovat osa kirkon lainsäädäntöä.

Moni yleislaki velvoittaa myös seurakuntaa oikeushenkilönä, kiinteistönomistajana, hautausmaan ylläpitäjänä ym. Seurakuntaa työnantajana velvoittaa moninainen työlainsäädäntö sellaisenaan. Tasa-arvolaki ja työsyrijännän kieltävä laki ovat tästä esimerkkejä.

Seurakuntatason oikeuslähteitä ovat omien hallintoelinten hyväksymät säännöt. Säännöt tulee kirjoittaa niin, että ne eivät ole laintasoisten säännösten kanssa ristiriidassa. Vaikka lain kanssa ristiriidassa olevaa sääntöä ei voida soveltaa, niin lain ja säännön ristiriita aiheuttaa helposti epäselvyyttä. Säännön tekstiin on epätarkoituksenmukaista ja tarpeetonta kirjoittaa KL:n tai KJ:n säännöksiä. Säännössä on tarkoituksena antaa lakia täydentäviä määräyksiä – ei toistaa lain säännöksiä. Seurakunnan sääntö pysyy helppolukuisena, kun sääntöteksti pysyy suppeana. Sääntöön liittyvät lakitekstit sijoitetaan ao. sääntöpykälän alle, niin että ne erottuvat säännön tekstistä esim. sisäänvetona.

Seurakuntien sääntöjä ovat mm. kirkkovaltuuston työjärjestys, kirkkoneuvoston ja seurakuntaneuvoston ohjesääntö, johtokuntien johtosäännöt, taloussääntö, viranhaltijoiden johtosäännöt, rippikoulun ohjesääntö, hautaustoimen ohjesääntö ja hautausmaan käyttösuunnitelma. Seurakunnan omien sääntöjen sitovuus perustuu KL:n tai KJ:n säännökseen. Ne antavat seurakunnalle toimivallan hyväksyä jotain asiaa koskevia sitovia määräyksiä. Esimerkkeinä KL 10:3 §, KJ 8:8 §.

Seurakuntahallinnossa nousee usein kysymys, mistä löytyy oikea kohta laista tai seurakunnan säännöstä. Usein kokenut työntekijä tai luottamushenkilö tun-

tee asiat käytännön menettelytapoina. Välttämättä hän ei tunne käytännön perusteina olevia säännöksiä. Kun säännösten muuttuessa myös menettely muuttuu, niin uusi toimintatapa on kyettävä perustelemaan säännösviittauksessa. Seurakuntahallinnossa työskentelevän on osattava käyttää eri lähteitä ja lukea säännöstekstejä. Valmistelutyössä on tarkistettava säännösten oikea sisältö. Tärkeää on myös vertailla eri säännöksiä keskenään. Yleinen virhe on käyttää väärää säännöstä päätöksen perusteena. Esim. on virhe normaalitilanteessa käyttää erityissäännöstä yleissäännöksen sijasta. Vastaavasti erityistilanteessa on virhe perustaa päätös yleissäännökseen huomaamatta erityissäännöstä. Seurakunnan oma sääntö jää joskus valmistelussa huomaamatta.

Hallintoa hoitavan on opittava käyttämään kirkkolainsäädännön kommentaaria. Siitä saa yleiskuvan eri luvuissa käsitellyistä asioista, KL:ssa ja KJ:ssä on sisältöään samaa aihepiiriä koskevia lukuja. Kommentaaritekstissä on viittauksia muihin säännöksiin. Kirkkolainsäädäntö 2008 on valitettavasti osittain vanhentunut. Ajantasainen lainsäädäntö on haettava Sakastin tai Finlexin kautta. Viimeksi kirkkohallitus on julkaissut kirkkolainsäädäntökoosteen vuonna 2014 (Ev.lut. kirkon julkaisu 4).

Miten löytää laista tai säännöstä oikea paikka? Kirkkolainsäädännön kommentaarin avulla edelleen voi perehtyä kirkkolainsäädännön kokonaisrakenteeseen. Kommentaaria ei ole tarkoituksenmukaista opiskella lukemalla sitä suoraan lävitse, vaan sisällysluettelon ja asiahakemiston avulla etsiä eri asiakokonaisuuksia. Tämän kirjan liitteenä on luettelo niistä lakimuutoksista, jotka ovat tapahtuneet Kirkkolainsäädäntö 2008 kirjan ilmestymisen jälkeen.

Pykälien jäljessä olevat kommentaaritekstit eivät ole lakitekstiä, vaan ne ovat kommentaarin laatijan selvityksiä lainvalmistelusta ja heidän tulkintojaan. Kommentaarista löytää yleensä tarpeelliset viittaukset muihin säännöksiin.

Kirkkoherralla ja talouspäälliköllä tulisi olla seurakunnan omat säännöt koottuna yhdeksi kokonaisuudeksi, jotta ne voi hahmottaa.

Käsikirjat
Sakasti
Intra

0.2. Kirkon hallinnosta

Suomen ev.lut. kirkko on organisaationa yksi kokonaisuus, vaikka kirkon järjestysmuodon perusteella sen paikallisseurakunnissa on vahva ja laaja taloudellinen ja toiminnallinen itsenäisyys. Usein tuntuu olevan tarvetta perustella, miksi hiippakunnilla tai kirkon keskushallinnolla on oikeus puuttua seurakunnan itsehallintoon.

Kirkossa yhteisesti päätettäviä asioita ovat mm. kirkon tunnustus, seurakuntatyön ”työkalut”; Raamatunkäännös, virsikirja, kirkkokäsikirja, kirkkolainsäädäntö. Kirkkojärjestyksessä määrätään papin, kanttorin ja diakonian viroista. Näiden

asioiden päättäminen yhteisesti ei yleensä kyseenalaisteta. Usein näitä kirkkolakiin perustuvia seurakunnan itsehallinnon rajoituksia vastustetaan. Toisaalta on paljon aloitteita ja päätöksiä, joilla seurakuntien toimintaa pyritään ohjaamaan keskitetysti.

Kunnat ovat toisistaan täysin erillisiä organisaatioita. Valtion ja kuntayhtymien organisaatiot ovat samoin kunnista erillisiä organisaatioita. Tästä huolimatta erillislainsäädännössä valtiovalta määrää kuntien toiminnasta. Kirkossa seurakunnat, hiippakunnat ja kokonaiskirkon taso ovat yhtä organisaatiota, mistä johtuu, että kirkon hallinto-organisaatiossa on kunnallishallinnon ja valtionhallinnon piirteitä. Seurakunnan hallintoa osana kirkon hallintoa ei siis voi verrata yksi yhteen paikallisen kunnan hallintoon.

Kirkon asema Suomessa perustuu osaltaan uskonnonvapauslakiin (453/2003). Uskonnollisia yhdyskuntia ovat sen mukaan evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta ja uskonnonvapauslain mukaisesti rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat. Ev.lut. kirkon ja ortodoksisen kirkon kirkkolaki hyväksytään eduskunnassa ja muiden yhdyskuntien säännöt opetusministeriössä. Menetteilyssä on teknistä mutta ei periaatteellista eroavuutta. Perustuslain 76 §:n mukaan ev.lut. kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolailla. Eduskunta voi jättää kirkkolain hyväksymättä ja opetusministeriö voi jättää uskonnollisen yhdyskunnan säännön vahvistamatta. Osa uskonnollisesta toiminnasta nojautuu yhdistyslakiin tai säätiölakiin. Julkisesti organisoituneen uskonnollisen toiminnan normit ovat siis valtiovallan tarkastamia ja hyväksymiä.

Keskustelussa kirkon järjestysmuodon kysymyksistä on katsottu sen olevan epädemokraattinen ja sen vuoksi peruslain vastainen, koska pappisviralla on kirkkolakiin perustuvaa päätösvaltaa seurakunnan hallinnossa ja kirkolliskokouksessa. Kirkkoherra on kirkkoneuvoston ja seurakuntaneuvoston itseoikeutettu jäsen ja puheenjohtaja sekä papeilla on kiintiö kirkolliskokouksessa. Uskonnollinen toiminta nauttii perustuslakiin ja uskonnonvapauslakiin perustuva itsemääräämisoikeutta Suomen oikeusjärjestyksen puitteissa eikä valtio lainsäädännöllään puutu uskonnollisten yhdyskuntien järjestysmuodon yksityiskohtiin. Viimeksi on Ortodoksisen kirkon kirkkolaki läpäissyt eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan käsittelyn vuonna 2006 (hallituksen esitys 59/2006). Näiden kahden kirkon kirkkolain perustuslain mukaisuutta on tarkasteltu mm. oikeusturvan ja muutoksenhaun kysymyksissä

Kirkolliskokoukseen valitaan 64 maallikkoedustajaa, kirkon viran, pappisviran edustajia valitaan tästä puolet 32. Maallikkoedustajien vaali on välillinen, kirkkovaltuutetut ja seurakuntaneuvostojen jäsenet maallikkoedustaja toimikautensa toisen vuoden alussa. Piispat ja valtioneuvoston määräämä edustaja ovat itseoikeutettuja jäseniä. Kirkolliskokouksen kokoonpano perustuu kirkon järjestysmuotoon, jolla on teologiset perusteet. Tärkeää on huomata, että Pohjoismaisakin luterilaisten kirkkojen päätöksentekojärjestelmissä on eroja. Kirkolliskokous päättää vähintään kolmen neljäosan enemmistöllä kirkkolakiesityksestä, joka tulee eduskunnan käsittelyyn hallituksen esityksenä. Eduskunta voi hyväksyä tai hylätä kirkolliskokouksen päättämän kirkkolakiesityksen. Kirkolliskokous itse antaa kirkkojärjestyksen kirkkolaissa olevan valtuutuksen nojalla.

Kirkkohallitus valmistelee asiat kirkolliskokoukselle ja hoitaa kirkon yhteistä hallintoa, taloutta ja toimintaa. Se antaa muun muassa seurakuntien taloushallinnon määräyksiä ja muita ohjeita, julkaisee mallisääntöjä, kokoaa kirkon yhteiset tilastot. Seurakuntien yhdistäminen ja perustaminen kuuluu kirkkohallituksen päätettäväksi. Kirkkohallituksen toiminnallinen osasto valmistelee ja toteuttaa seurakunnalliseen toimintaan kuuluvia asioita ja hoitaa kirkon ulkosuhteita. Kirkolliskokouksen päätöksillä on viime vuosina joitakin seurakuntien tehtäviä organisoitu keskitetyksi. Näitä ovat IT-alueet, yhteinen jäsentietojärjestelmä Kirjuri sekä palvelukeskus Kipa talous- ja palkkahallinnon teknisten tehtävien hoitamista varten. Muutokset perustuvat tietotekniikan mahdollisuuksiin ja hallinnon yleiseen tehokkuusvaatimukseen. Muutokset koskevat ns. seurakuntien tukitoimintoja kehittämistä eivätkä ne ulotu seurakunnallisen toiminnan alueelle.

Kirkon työmarkkinalaitos tekee virka- ja työehtosopimukset seurakuntien puolesta. Tämä perustuu kirkon virkaehtosopimuslakiin, jota ei ole säädetty kirkkolain säätämisyjärjestyksessä. Sopimusjärjestelmä on keskitetty, kuten kunnissakin. Sopimuksia on paikallisesti noudatettava. Sopijajärjestöjen tekemä suositussopimus tulee voimaan, kun seurakunta on sen hyväksynyt. Nykyisessä palkkausjärjestelmässä sopijaosapuolet ovat siirtäneet päätösvallan ja vastuun työn vaatavuuden arvioinnista ja tehtävien palkkauksesta paikalliselle tasolle.

Piispainkokouksen tehtävänä on käsitellä kirkon uskoa ja oppia koskevia kysymyksiä. Se voi tehdä esityksiä kirkolliskokoukselle ja antaa lausuntoja.

Hiippakunta rakentuu piispan viran ympärille. **Piispan kaitsentatehtävän** pohjalta hahmottuu hiippakunnan tehtävä. Tuomiokapitulilla on päätösvaltaa seurakuntien papiston henkilöstöhallinnossa (kirkkoherranviran vaaliehto, kelpoisuuspäätös kappalaisen virkaan, virkamääräys seurakuntapastorille, pappien virkavapaudet, virkasuhteen päättäminen). Kirkkoneuvoston ja seurakuntaneuvoston ohjesäännön vahvistaminen ja muutamat seurakuntaa sitovat hallintopäätökset tekee tuomiokapituli. Merkittävä rooli hiippakunnalla on ohjeiden ja neuvojen antajana. Hiippakunnat hoitavat myös seurakuntien henkilöstökoulutusta Kirkon koulutuskeskuksen ohella. Piispan tehtävänä on hengellisenä johtajana rakentaa kirkon ykseyttä. Tämä rooli näkyy myös hänen julkisissa tehtävissään.

Tuomiokapituli määrää hiippakunnan jaosta **rovastikuntiin**. Näiden johdossa on **lääninrovasti**, joka on joku alueen kirkkoherroista. Rovastikunta on seurakuntien yhteistyöorganisaatio. Rovastikunnallisen yhteistyön laajuus vaihtelee eri alueilla huomattavasti.

Seurakunta on kirkon organisaatiossa talouden ja toiminnan yksikkö. Seurakunnan itsehallinto ei ole perustuslaissa säädetty, vaan se perustuu kirkkolakiin. Seurakuntayhtymässä on usean seurakunnan talous koottu yhteen ja päätösvaltaa käyttää yhteinen kirkkovaltuusto. Seurakuntayhtymään kuuluvalla seurakunnalla on toiminnallinen itsenäisyys. Kirkkojärjestyksessä on muutamia seurakunnan toimintaa koskevia sitovia säännöksiä, mm. jumalanpalveluksista sunnuntaisin ja kirkollisina juhlapäivinä. Paikallisesti seurakunnat päättävät laa-

jasti toiminnastaan ja taloudestaan. Toimintavapaudesta huolimatta seurakuntien toimintamuodot ovat suhteellisen yhtenäisiä. Toimintakulttuureissa on sen sijaan huomattavia eroja.

0.3. Hyvä hallinto

Hallinto ja organisoituminen on tarkoitettu sen toiminnan tueksi, jota ko. organisaatio hoitaa. Hallinto sinänsä ei ole itseisarvo, mutta **hyvä hallinto** on tärkeä tekijäettä toiminnan sujuvuuden kannalta. Hyvä hallinto antaa välineet käsitellä väistämättä syntyviä erimielisyyksiä ja ristiriitoja niin, että erimielisyys ei muodostu toimintaa vahingoittavaksi tekijäksi. Hyvä hallinto on yleisesti ja erityisesti työntekijöiden oikeusturvan keskeinen tekijä.

Hallintolain ”tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.” Hallintolaki 1 §.

Koska kaikkea ei ole säännöksissä aukikirjoitettuna ja on monia käsitteitä, joita kullakin alalla käytetään, selittämättä niitä joka kerta auki, niin hallinnossa kuten muuallakin toimijat tarvitsevat esiyymmärryksen järjestelmästä, jotta säännöksiä voidaan ymmärrettävällä tavalla käyttää. Usein puutteellinen ymmärrys hallinnon tarkoituksesta ja tavoitteista johtaa ulkopuolisen silmin byrokraattiseksi koettuihin päätöksiin, joista tuntuu puuttuvan yhteys organisaation tehtäviin.

Lähiesimiehen rooli päätöksentekijöiden ja työntekijöiden välissä on vaativa. Lähiesimiehen pitäisi kyetä saattamaan työntekijöiden viestiä päätöksentekijöille hallinnossa käytettävillä ilmaisuilta. Vastaavasti lähiesimiehen on pystyttävä kuvaamaan päätöksenteon perusteluja ja mekanismeja työntekijöille ymmärrettävällä tavalla.

0.4. Luottamushenkilön ja työntekijän suhde

Kirkon perinteen mukaisesti on myös seurakuntien kaikissa tehtävissä korostettu työn kutsumusluonnetta. Tämän ajattelun käänköpuolena on yksilökeskeisen työnäkemyksen liiallinen korostus. Seurakuntien toiminnan luonne ja usein kevyt organisaatio hämärtävät helposti ajatusta työnantajan ja työntekijän eri rooleista. Seurakuntatyössä kirkkoherra on normaalia papin työtä tekevä työtoveri ja seurakunnan johtaja ja esimies. Näistä syistä kirkossa on jo pitkään pyritty vahvistamaan seurakunnan työnantajaroolia ja henkilöstöjohtamista.

Luottamushenkilöiden ja työntekijöiden vuorovaikutus seurakunnan työtä koskeissa asioissa on aivan asiaankuuluvaa eikä missään tapauksessa kiellettyä. Molemmilla puolilla on muistettava, että työnjohto kuuluu esimiehille. Työntekijöillä on oikeus saada asianmukaisesti toimiva työnjohto. Jos työnjohdon toiminnassa on puutteita, niin tilanne vaikeuttaa yhtäläillä alaisten ja esimiesten työtä. Kenelläkään luottamushenkilöllä ei seurakunnassa ole sellaista asemaa, että hän voisi antaa seurakunnan työntekijälle työnjohdollisia määräyksiä.

Luottamushenkilöt joutuvat kuitenkin pohtimaan rooliaan päätöksentekijänä keskustellessaan työntekijöiden yhteydenottoja ja pyyntöjä hoitaa ongelmallisiksi koettuja asioita. Seurakunnan työtä ja toimintaa koskevista asioista luottamushenkilö voi keskustella esimiehen kanssa ja tuoda esille havaitsemiaan myönteisiä ja kielteisiä seikkoja. Työnjohdolliset ratkaisut tekee kuitenkin aina esimies toimivaltansa puitteissa. Jos luottamushenkilö katsoo, että tilanne vaatii vahvempia toimenpiteitä, niin hän voi käyttää aloiteoikeuttaan.

1. Keskeiset hallintomenettelyä koskevat säännökset

Seurakuntahallinnon keskeisimmät säännökset ovat seuraavissa laeissa:

1. Hallintolaki (434/03).
2. Kirkkolaki (1054/93).
3. Kirkkojärjestys (1055/93) ja kirkon vaalijärjestys (1056/93).
4. Muita yleissäännöksiä ovat kielilaki (423/03), laki säädettyjen määräaikaan laskemisesta (150/30), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/99), työ-sopimuslaki (55/2001), työturvallisuuslaki (738/2002), hankintalaki (348/2007).
5. Laki- tai asetustasoisia menettelyä koskevia säännöksiä on hallinnon eri aloilla useita tuhansia. Seurakunnan suppeasta toimialueesta johtuen, kaikki nämä menettelysäännökset eivät tule sovellettaviksi seurakunnallisessa päätöksenteossa.

Lisäksi menettelyä koskevia määräyksiä on kirkkohallituksen päätöksissä, jotka on julkaistu kirkon säädöskokoelmassa ja seurakunnan kirkkolain nojalla annetuissa johto- ja ohjesäännöissä.

Asian valmistelun ja selvittämisen keskeinen sisältö ilmenee hallintolaista. Hallintolaissa on kolme asiakokonaisuutta:

- viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavat hyvän hallinnon perusteet;
- hallintoasiassa noudatettavat keskeiset menettelylliset vaatimukset, jotka vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa;
- asiakirjojen lähettämisen ja tiedoksiannon menettelyvaatimukset.

Kirkkolain säännökset seurakunnan hallintoelinten toiminnasta ja esittelystä määräävät pääosin organisaatiosta ja sen toiminnasta kuvaavia. Hallintolaki on yleinen hallintomenettelyä koskeva laki, joka koskee kaikkia julkisia viranomaisia.

1.1. Säännösten soveltamisjärjestys

Eri säännösten soveltamisjärjestyksen löytäminen ei ole aina helppoa. Perustuslain 107 §:n mukaan viranomainen ei saa soveltaa asetusta tai muuta lakia

alemmanasteista säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Seurakunnissa sovelletaan kirkkovaltuuston hyväksymiä ja osaksi tuomiokapitulin vahvistamia sääntöjä. Kun seurakunta tekee kirkkohallituksen antamaan mallisääntöön omaa organisaatiotaan vastaavat muutokset, on varmistettava muutosten pysyminen lain mukaisena.

Menettelysäännösten keskinäinen etusijajärjestys on seuraava:

1. erityislaki (esimerkiksi laki julkisista hankinnoista, terveydensuojelulaki);
2. erityislain nojalla annettu asetus;
3. kirkkolaki, kirkkojärjestys;
4. hallintolaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Kirkkolainsäädännön menettelysäännökset ovat erityissäännöksiä suhteessa hallintolakiin ja julkisuuslakiin.

Seurakunnan johto- ja ohjesäännöissä voidaan myös antaa määräyksiä hallintomenettelystä. Näin annetut määräykset eivät kuitenkaan saa olla hallintolain periaatteiden vastaisia, vaan niiden pitää täyttää hallintolain vähimmäisvaatimukset.

Usein asian valmistelussa joudutaan tilanteeseen, jossa esimerkiksi hallintolaisissa, kirkkolaissa tai erityislaissa ei ole täysin yksiselitteisiä säännöksiä menettelystä. Tällöin noudatetaan hallintolain säännöksiä.

1.2. Hallintoasian määritelmä

Hallintolain lähtökohtana on laaja-alainen hallintoasian määrittely. Laissa ei erotella asianosaisasioita muista hallintoasioista. Hallintoasian tunnistaminen ei ole keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamisessa. Hallintolaki on tarkoitettu koskemaan koko hallintotoimintaa. Lainkäytöstä, esitutkinnasta, poliisitutkinnasta ja ulosotosta on omat erityislakinsa. **Hallintoasioita ovat** mm. päätökset, esitykset, lausunnot, alistus ja oikaisuvaatimuksen käsittely. Hallintokantelusta todetaan hallintolain 53 b §:n 2 momentissa, että sen käsittelyssä on noudatettava ”hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee”. Tämä tarkoittaa sekä kantelijan että kantelun kohteen oikeusturvan ottamista käsittelyssä huomioon. Heidän kuulemisensa on tärkeää ennen asian ratkaisua.

Hallintolakia ei sovelleta kirkollisiin toimituksiin. Niihin kirkollisiin toimituksiin, joilla on oikeusvaikutuksia, kuten avioliittoon vihkimisellä ja kasteella, sovelletaan ko. materiaalien säännösten ohella hallintolakia. Tämä koskee esimerkiksi asiakaspalvelua. Hyvän asiakaspalvelun vaatimuksen voi ajatella ulottuvan kaikkien seurakunnan toimintaan.

Hallintolakia ei sovelleta oikeustoimen tekemiseen. Tällaisia oikeustoimia ovat esimerkiksi maanvuokrasopimus, konsulttisopimus ja maakaupat. Kun julisyhteisö tekee yksityisoikeudellisia oikeustoimia, niin sen sisäiseen päätöksentekoon sovelletaan hallintolakia. Päätöksenteko muodostaa varsinaisesta oikeustoimen tekemisestä erillisen kokonaisuuden.

1.3. Hyvän hallinnon perusteet

Kun asia on tullut vireille, viranomaisella on velvollisuus tehdä asiasta päätös. Asiaa selvittäessään viranomainen voi käyttää erilaisia keinoja, jotka määräytyvät lakien, viranomaiskäytännön, oikeuskäytännön ja kulloinkin käsiteltävän asian mukaan. Viranomainen voi selvittää asiaa itsenäisesti, pyytää selvitystä asianosaiselta tai käyttää selvitysten hankkimisessa muiden kuin asianosaisten apua.

Hyvän hallinnon perusteet säädetään **perustuslain 21 §:ssä**. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuudesta, kuulemisesta, päätöksen perustelemisesta, muutoksenhakuoikeudesta ja muista hyvän hallinnon taakeista säädetään lailla.

Menettelytapoja valittaessa peruslähtökohtana on hallinnon lainalaisuuden periaate. Perustuslain 108 ja 109 §:ien mukaan oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Lainalaisuuden periaate koskee siten kaikkea virkatoimintaa. Lainalaisuutta täytyy siis noudattaa myös hallintoasiain valmistelussa ja käsittelyssä. Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, viranhaltija ei voi soveltaa tätä säännöstä (perustuslaki 107 §).

Erityisesti hallintolain 2 lukuun on kirjattu hyvän hallinnon perusteet:

- Oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen
- Hallinnon oikeusperiaatteet
- Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus
- Neuvonta
- Hyvän kielenkäytön vaatimus
- Viranomaisten yhteistyö

Ennen hallinnon oikeusperiaatteiden selvittelyä on kuvattava käsitteet oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta. Nämä käsitteet on ymmärrettävä asian valmistelussa ja päätöksenteossa harkittaessa eri vaihtoehtoja.

Oikeusharkinnassa sovelletaan olemassa olevaa säännöstä, joka käsittelee käsiteltävää asiaa. Lähtökohtana on, että asiassa on vain yksi oikeudellisesti oikea lopputulos. Muutoksenhaun kautta voidaan pyrkiä oikeaan lopputulokseen ko. säännöksen tulkinnasta. Esimerkiksi hallinnon oikeusharkintakysymyksiä ovat: Onko kokous kutsuttu oikein koolle? Onko kokous ollut päätösvaltainen? Onko jäsen tai esittelijä ollut esteellinen? Onko asianosaista kuultu ennen päätöksentekoa? Monissa asianosaisasioissa on myös kyse oikeusharkinnasta. Onko viranhaltijan irtisanomiseen KL 6:8 50 tai 52 §:ssä mainittu syy? Voidaanko virka KL 6:11 §:n 1 momentin nojalla täyttää haettavaksi julistamatta?

Hankintalaissa (348/2007) säädetään julkisyhteisöjen hankinnoista. Tarjouksen pyytjä suorittaa vertailun, jossa yksinkertaisessa tapauksessa halvimaksi tarjoukseksi osoittautunut on hyväksyttävä, hankintalaki 7 §. Jos jokin tarjoaja suljetaan pois hankinnasta, päätöksen on perustuttava hankintalaissa mainittuihin seikkoihin. Yritys voi tehdä hankintaoikaisun tai hankintavalituksen, jos se katsoo, että hankinta on suoritettu vastoin hankintalakia. Nämäkin tapaukset ovat oikeusharkintaa.

Tarkoituksenmukaisuusharkinta on kyseessä, kun viranomaisella on valittava yhden kahdesta tai useammasta vaihtoehdosta, joita voidaan pitää oikeudellisesti samanarvoisina. Kysymys on siitä, millaisin toimenpitein päästään parhaiten asetettuun tavoitteeseen. Tätä harkintaa ei suorittaa pelkästään asiaan liittyvän säännöksen oikeudellisella tulkinnalla.

On tilanteita, joissa asiassa on suhteellisen tarkka säännös, mutta siihen liittyy kuitenkin merkittävää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Sivutoimiluvan myöntämisestä koskee KL 6:30 §:n 2 mom: ”Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämisestä on otettava huomioon, että viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei saa harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.”

Työntekijällä ei ole subjektiivista oikeutta saada sivutoimilupaa. Sivutoimilupaa käsiteltäessä painopiste on hallintoviranomaisen harkinnassa siitä, mitä on työnantajan toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen ratkaisu asiassa. Säännöksessä halutaan nostaa esille sivutoimilupa-asian kannalta tärkeitä näkökohtia.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat kuuluneet oikeusjärjestykseen vakiintuneen hallintokäytännön perusteella jo pitkään saakka. Oikeusperiaatteet koskevat oikeusharkintaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Hallintolaki 6 §:

”Viranomaisella on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituk-

siin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Tasapuolisuus. Hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tämä korostuu, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Ratkaisujen tulee olla johdonmukaisia siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tilanteissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen on perustuttava tapauksen erityislaatuun. Vakiintunutta hallintokäytäntöä voidaan toki muuttaa, mutta tätä muutosta on luonnollisesti perusteltava normaalitilanteeseen verrattuna laajemmin.

Tarkoitussidonnaisuus, harkintavallan väärinkäyttö. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia, kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät sovellettavan lain tavoitteisiin. Esimerkiksi virkanimitys on tehtävä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan. Muita tarkoituksia ei saa olla.

Puolueettomuus, objektiviteettiperiaate. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa, (HE 72/2002, 6 §:n perustelu).

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on toimissaan suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Viranomaisen velvollisuus on noudattaa lakia ja oikeusperiaatteita, noudattaa tekemiään päätöksiä ja lupauksia ja noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa eikä tehdä taannehtivia päätöksiä.

Lisää säännöksen merkityksestä esittelylle ja päätöksenteolle luvuissa 7.2. ja 8.5.

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, hallintolaki 7 §. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva

saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävää tuloksellisesti. Pykälään on lisätty 2014 maininta viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Neuvonta, hallintolaki 8 §. Lainkohdan mukaan viranomaisen on tarpeen tullen annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Neuvonnassa selvitetään menettelytapoja (vireillepano, tarvittavat asiakirjat, käsittelytapa ja –vaiheet) ja tosiasiatietoja (kuka asiaa hoitaa, yhteystiedot, käsittelyn arvioitu kesto). Neuvonnassakin otetaan huomioon yhdenvertaisuus ja asiakkaiden tasapuolinen kohtelu.

Neuvontaan ei kuulu asiakkaan avustaminen lomakkeen täyttämässä tai asiakirjan laatiminen asiakkaan puolesta. Neuvontaa rajoittavat viranomaisen oma toimiala ja konkreettinen neuvonnan tarve.

Neuvonta palvelee myös viranomaisen etua, kun asiakas ohjataan esittämään selvitystä sellaisista seikoista, joista viranomaisella ei ole tietoa.

Neuvonta ei aiheuta viranhaltijan jääviyttä esteelliseksi esim. asian valmistelijana käsittelemän vireillepantua asiaa, koska menettelysäännösten selostaminen ja asiaa koskeviin kysymyksiin vastaaminen ei tee viranhaltijasta asianosaista. Koviin harvinaista ei ole, että esim. suullisessa neuvonnassa annettua tietoa esitetään toisessa muodossa tai ennä asian kannalta oleellinen tieto on jäänyt kysyjältä kertomatta. Nämä ovat normaaleja inhimillisen toiminnan ongelmia eivätkä ne voi estää hallintolaissa viranomaisen tehtäväksi annetun neuvonnan hoitamista.

Hyvän kielenkäytön vaatimus, hallintolaki 9 §. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tähän kuuluu ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Perustelujen mukaan kyse on sekä kielellisestä selkeydestä että sisällöllisestä ymmärrettävyydestä.

Viranomaisten yhteistyö, hallintolaki 10 §. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Näitä yleisperiaatteita konkretisoivat hallintolain muut säännökset, jotka tulevat esille jäljempänä.

2. Asioiden vireilletulo

Seurakunnan **viranomaisen tulee käsitellä** jokainen sille lähetetty ja jätetty riittävästi yksilöity asia, joka edellyttää johonkin toimeen ryhtymistä. Tämä periaate on perinteisesti kuulunut hallintoon. Asian käsittely edellyttää asian vireilletuloa seurakunnan viranomaisessa. Vireilletuloa koskevia säännöksiä on kirkkolainsäädännössä, hallintolaissa sekä erityislaeissa.

Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. 17 §:n mukaan asiakirja toimitetaan viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän vastuulla. Jos toimittamiselle on asetettu määräaika, lähettäjän on huolehdittava asiakirjan saapumisesta määräajassa. Asiakirjan lähettäjälle on pyynnöstä annettava todistus asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä. Seurakunnilla ei yleensä ole diariota. Todistuksen asiakirjan saapumista voi kuitenkin pyynnöstä antaa postin avaaja tai asiakirjan vastaanottaja.

Asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiselle sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle, hallintolaki 18 §. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai postiyritys on antanut viranomaiselle ilmoituksen lähetyksen saapu-

misesta. Jos postilokeroa ei tarkisteta hakuajan päättyessä, niin KHO:n päätöksen (1984 II 40) mukaan postilokerossa seuraavalla tyhjennyskerralla ollut hakemus katsottiin saapuneen määräajassa.

Seurakunnissa ei ole yhtenäistä virka-aikaa. Tämän vuoksi hakuilmoituksessa tai tarjouspyynnössä on tärkeää mainita kellonaika asiakirjojen jättämiselle. Aika on oltava sellainen, että seurakunnan työntekijä on vastaanottamassa asiakirjan. Seurakunnan on tiedotuksessaan huolehdittava siitä, että viraston vaihtelevat aukioloajat ovat riittävän hyvin tiedossa.

KL 25:5 §:n 1 momentin mukaan kirkossa noudatetaan sähköisestä asioinnista viranomaisessa annettua lakia (13/2003). Ajatuksena on, että viranomaisen, jolla on tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, järjestää mahdollisuuden sähköiseen asiointiin. Asianosaisella ei ole ehdotonta oikeutta vaatia mahdollisuutta sähköiseen asiointiin. Viranomaisen voi päättää sähköiseen asiointiin siirtymisestä resurssiensa mukaan.

Sähköisessä asiointissa on viranomaisella virallinen sähköpostiosoite, joka katsotaan työaikana kuten muukin saapunut posti. Hakemus tai tarjous on sähköisestikin tultava annettuun määräaikaan mennessä. Sähköisesti annettu viranomaisen pyytämä lausunto tms. on saapunut ajoissa, kun se saapuu määräajan viimeisen päivän aikana puoleenyöhön mennessä, laki sähköisestä asiointista viranomaisessa 11 §. Kirkkohallituksen yleiskirje sähköisestä asiointista on 34/2003.

2.1. Vireilletulon muoto

Pääsääntöisesti asiat tulevat vireille kirjallisesti. Hallintolain 19 §:n mukaan asia voidaan viranomaisen suostumuksella panna vireille myös suullisesti. Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun vammaiselle tuottaa vaikeuksia ilmaista asiansa kirjallisesti. Menettely on kuitenkin poikkeus. Kirjallisen vireillepanon tulisi olla asianosaisasioissa pääsääntönä. Luottamushenkilö voi saada asian vireille kokouksessa suullisesti, jolloin voidaan päättää esimerkiksi asian jatkovalmistelusta.

Lähetti ja asiamies

Lähetäjän on merkittävä postitse tai lähetin mukana lähetettävään asiakirjaan selvästi nimensä, ammattinsa, asuinpaikkansa ja postiosoitteensa. Kun seurakunnan viranomaisen on lähetäjänä, asiakirjan allekirjoittaa toimivaltainen viranhaltija. Esim. pöytäkirjanote todistetaan oikeaksi viran puolesta eikä epävirallisesti kahden henkilön nimikirjoituksin, KJ 7:7 §.

Jos asianomainen on itse allekirjoittanut lähettämänsä asiakirjan, mukaan ei tarvitse liittää valtakirjaa. Mutta jos asiakirjan on laatinut joku muu kuin asianomai-

nen itse, asiakirjaan on merkittävä laatijan allekirjoitus sekä ilmoitus hänen ammatistaan ja kotipaikastaan ja mukaan on liitettävä asianajovaltakirja.

Asiamies ja lähetti eroavat toisistaan siten, että asiamiehen kelpoisuusehtoina ovat muun muassa täysi-ikäisyys ja nimenomainen valtuutus eli valtakirja tehtävän hoitamista varten. Valtuutus voi myös tapahtua muulla tavalla, esim. suullisesti viranomaisen luona. Asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan viranomaisen määräyksestä. Lähettinä sen sijaan voidaan käyttää alaikäistäkin eikä tältä vaadita valtakirjaa. Lähetin on kuitenkin viranomaisen pyynnöstä esitettävä selvitys, jonka mukaan asiakirjan noutaminen on annettu hänen tehtäväkseen.

Silloin kun **valtuutetun asiamies** voi periä päätöksen, välipäätöksen, todistuksen, jäljennöksen tai muun asiakirjan, sen voi myös asianomaisen pyynnöstä ja vastuulla lähettää hänelle postitse tai lähetin välityksellä. Jollei asianomainen ole toisin ilmoittanut, hänen katsotaan pyytäneen asiakirjan lähettämistä postitse, jos hän on itse käyttänyt postin välitystä lähettäessään viranomaiselle samaa asiaa koskevia asiakirjoja.

2.2. Asian yksilöiminen ja täydentäminen

Vireilletulo edellyttää, että asia on riittävästi yksilöity. Hallintolain 19 §:n mukaan vaatimus perusteluineen pitää käydä ilmi asiaa vireille pantaessa. Jos asia on yksilöity riittämättömästi, niin viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Viranomaisen neuvontavelvollisuus, kts. luku 1.3.

Neuvontavelvollisuutta tehostaa myös hallintolain 22 §. Laki edellyttää, että asiakirjan toimittaneelle on varattava tilaisuus poistaa puutteellisuus. Asiakkaalle ilmoitetaan, miten täydennys on tehtävä (puuttuva tieto, liite, muu puutteellisuus). Täydentämismenettelyn tarkoitus on saattaa asia ratkaisukelpoiseksi.

Puuttuvaa allekirjoitusta ei hallintolain 22 §:n 2 momentin yleissäännöksen mukaan tarvitse täydentää, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Esim. eroilmoituksen kohdalla allekirjoitusvaatimus epäselvissä tilanteissa kohtuullinen.

Luonnollisesti asianosainen itse voi omasta aloitteestaan täydentää asiakirjoja.

2.3. Seurakunnan jäsenen aloitteet

KJ 7:9 §:n 1 momentin nojalla seurakunnan jäsenellä on oikeus tehdä aloitteita seurakunnan ja seurakuntayhtymän toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa. Aloitteet voivat koskea joko kirkkovaltuuston tai muun päättävän toimielimen asioita. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että aloitteet ohjataan kirkkoneuvostoon taikka muuhun sopivaan valmisteluun.

Seurakuntalaisille on KJ 7:9 §:n 2 momentin mukaisesti **tiedotettava** viireillä olevista yleistä mielenkiintoa herättävistä asioista. Tämä merkitsee suunnitelmien, asioiden käsittelyn ja tehtyjen ratkaisujen tiedottamista tarkoituksenmukaisella tavalla. Kirkkoneuvosto vastaa tästä toiminnasta. Tiedottamisesta tarkemmin luvussa 4.2.

2.4. Asianosaisen aloitteet

Seurakunnan jäsenyydestä riippumatta voi jokainen tehdä omassa asiassaan aloitteita seurakunnan viranomaiselle. Hallintolain 11 §:n mukaan **asianosaisena on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee**. Etu ja oikeus on kysymyksessä, kun myönnetään esimerkiksi hallintolupa tai jokin taloudellinen etu.

Seurakunnan hallinnossa tällaisia asioita on mm. henkilöstöhallinnossa sekä hautaustoimessa.

2.5. Luottamushenkilön aloitteet

Luottamushenkilöllä on useita tapoja saattaa asia viireille. Hän voi ensin näkin tehdä **aloitteen toimielimessä**. Kun esim. johtokunta lähettää luottamushenkilön esittämän aloitteen jatkokäsittelyyn, asia tulee neuvostoon viireille johtokunnan esityksenä. Usein luottamushenkilöt esittävät pöytäkirjan ulkopuolella pyyntöjä, että virkamiehet selvittäisivät asioita mahdollista käsittelyä varten. Nämä eivät ole varsinaisia aloitteita.

Kirkkovaltuuston jäsenen on KJ 8:4 §:n mukaan esitettävä **aloitteensa kirjallisesti valtuuston puheenjohtajalle**, jonka on viivytyksettä toimitettava se kirkkoneuvoston valmisteltavaksi. Kirkkohallituksen antamassa valtuuston mallityöjärjestyksessä ei ole määräyksiä valtuustoaloitteesta tai kyselytunnista. Seurakunta voi niin halutessaan ottaa omaan työjärjestykseensä tällaisia määräyksiä.

Kirkkoneuvoston jäsen voi KJ 9:2 §:n mukaan antaa kirjallisen esityksen puheenjohtajalle, jonka tulee ottaa asia esille neuvoston seuraavassa kokouksessa. Kirkkoneuvoston kokouksessa aloitteen voi tehdä suullisesti-kin. Seurakuntaneuvostoa koskevassa KJ 11:13 §:n 3 momentissa ei ole

viittausta KJ 9:2 §:ään, mutta käytännössä sitä sovelletaan myös seurakuntaneuvostoon.

Kokouksessa tehtyjen aloitteiden välitön käsittely ilman valmistelua aiheuttaa helposti ongelmia. Kun valmistelematon asia päätetään lyhyen keskustelun jälkeen, niin hyvästäkin aloitteesta syntyy helposti huono päätös.

2.6. Muita vireilletulotapoja

Esittelevillä viranhaltijoilla on mahdollisuudet saada asia vireille toimielimessä. Viranhaltijan oikeus viranomaisena tuoda asioita käsittelyyn voi perustua myös viranhaltijan asemaan organisaatiossa. Johtavilla viranhaltijoilla on asemastaan ja tehtävästään johtuva erityinen velvollisuus toimia oma-aloitteisesti asioiden vireillepanossa.

Myös tuomiokapituli, kirkkohallitus, lääninrovasti, toinen seurakunta tai muu yhteisö voi saada asian vireille seurakunnan hallinnossa.

2.7. Tiedoksianto seurakunnalle

Tiedoksiannosta seurakunnalle säädetään KL 25:4 §:n 1 momentissa. Säännös koskee tilanteita, joissa seurakunnalla on tietty määräaika, jonka kuluessa seurakunnan on toimittava etunsa valvomiseksi. Kun viranhaltija tai luottamushenkilö on vastaanottanut tällaisen tiedoksiannon, hän on vastuussa siitä, että asia tulee seurakunnassa asianmukaisesti käsitellyksi määräajan kuluessa.

KL 25:4 §:n 1 momentin erityissäännöksen mukaan haaste tai muu oikeudellisesti merkittävä tiedoksianto seurakunnalle annetaan kirkkovaltuuston puheenjohtajalle tai kirkkoherralle (seurakuntayhtymässä yhteisen kirkkovaltuuston tai yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajalle) tai viranhaltijalle, joka ohjesäännössä on määrätty ottamaan niitä vastaan.

Seurakuntayhtymissä joudutaan tiedoksiannot seurakunnille järjestämään uudella tavalla täsmällisesti, koska myös seurakunnilla on oikeus hakea muutosta yhtymän päätöksiin. Muutoksenhaku-aika lasketaan siitä, kun yhtymän hallintoelimen päätös on annettu tiedoksi yhtymään kuuluvalla seurakunnalle.

Hallintolain 18 §:n mukaan **asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiselle** sinä päivänä, jona asiakirja **on annettu viranomaiselle**. Käytännös-

sä saapumispäivä on ao. postilähetysten saapumispäivä. Asiakirjan lähetyspäivällä ei ole merkitystä.

3. Asian käsittely viranomaisessa

3.1. Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset

3.1.1 Käsittelyn viivytyksettömyys

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyä koskeviin kysymyksiin. Säännöksen tarkoittama ajallinen tehoste käsittelylle koskee lähinnä asioita, joissa on asianosainen. Säännöksen mukaan kaikissa käsittelyvaiheissa on toimittava tavoitellen joutuisaa käsittelyä.

Hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Kirkkohallituksen yleiskirjeessä 14/2104 on asiaa koskeva ohje.

Asia kuuluu määrittelyvelvollisuuden piiriin, kun kolme edellytystä täyttyvät:

- 1) asia voi tulla esille ainoastaan asianosaisen aloitteesta (voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun; velvollisuudesta vapauttaminen tai erivapauden myöntäminen);
- 2) asia ratkaistaan hallintopäätöksellä, jonka tekee toimielimen tai viranhaltija;
- 3) asia kuuluu viranomaisen toimialan keskeiseen asiaryhmään, joiden käsittelymäärät ovat viranomaisen toimintakokonaisuudessa suurehkoja tai joita voidaan muutoin pitää viranomaisen toimialan kannalta keskeisinä.

Kirkkohallituksen yleiskirjeen mukaan **vain harvat** kirkon ja seurakuntahallinnon viranomaisten hallintoasiat täyttävät em. kolme kriteeriä. Kaikissa tilanteissa hallintoasiat tulee seurakunnassa käsitellä perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Asianosaisella on aina oikeus saada pyynnöstä hallintolain 23 §:n 2 momentin mukainen arvio päätöksen antamisajankohdasta.

3.1.2. Käsittelyn julkisuus

Hallintolain 24 §:n mukaan hallintoasiat käsitellään ei-julkisesti. Käsittely on julkista vain, jos niin on säädetty tai säännöksen nojalla päätetty. Kirkkovaltuuston kokoukset ovat KL 7:6 §:n mukaan julkisia.

3.1.3. Asioiden käsitteleminen yhdessä

Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa vaikuttaa muun samassa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisemiseen, on asiat hallintolain 25 §:n mukaan valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole muuten tarpeetonta.

Seurakunnissa tällaisia asioita ovat ainakin hoitamattomien hautojen kuu-lutusmenettely. Myös koulutussuunnitelma hyväksytään samalla kertaa koko henkilöstölle. Näin koulutuksen painopisteiden asettaminen ja tasa-puolisuus koulutuspäätöksissä voi paremmin toteutua. Jos samasta asias-ta on tehty useampi oikaisuvaatimus, kaikista oikaisuvaatimuksista annea-taan yksi päätös, vaikka niissä olisi eri muutoksenhakuperusteita.

Kun esityslistassa on kohta muut asiat, niin kokouksen alussa hyväksyttä-essä kokouksen työjärjestys päätetään samalla, mitä muita asioita käsitel-lään. Nämä asiat ovat toisistaan riippumattomia ja niille tulee oma pykä-länsä pöytäkirjassa.

3.1.4. Virallisperiaate

Seurakunnan viranomaisten käsittelemät asiat ovat sisällöltään ja merki-tykseltään erilaisia. Sen vuoksi asioiden valmistelu vaihtelee kunkin asian luonteen ja merkityksen mukaan. Kun valmisteltava asia sisältää runsaasti viranomaisen harkinnassa olevien tarkoituksenmukaisuusseikkojen arvi-ointia, on valmistelu toisenlainen kuin tiukasti säännöksiin ja määräyksiin perustuvissa asioissa.

Hallintolain 31 §:n mukaan **viranomaisen on huolehdittava** asian selvittämisestä ja hankittava tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Viranomaisen siis ratkaisee, mitä selvityksiä asiassa tarvitaan. Samoin viranomaisen tarvittaessa osoittaa asianosaiselle, mistä seikoista tämän on esitettävä selvitys. Lisäksi viranomaisen hankkii sellaisen selvityksen, joka ei kuulu asianosaisen esitettäväksi. Muissa kuin asianosaisasioissa viranomaisen on luonnollisesti ainoa selvitysten hankkija.

Viranomaisen selvitysvelvollisuutta kutsutaan virallisperiaatteeksi. Viranomaiselle kuuluu johtovalta ja myös vastuu asian selvittämisessä. Viranomaiselta edellytetään myös ns. yleisesti tunnettujen, notoristen seikkojen tuntemista. Näitä ei tarvitse näyttää erikseen toteen.

3.1.5. Asianosaisen velvollisuudet valmistelussa

Asianosaisen selvittämisvastuu määrätään hallintolain 31 §:n 2 momentissa. Asianosaisella on velvollisuus esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista ja myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Tämä säännös ei ole ristiriidassa em. virallisperiaatteen kanssa. Asianosaisella ei aina ole tietoa, mitkä seikat ovat olennaisia asian selvittämisen kannalta. Hallintolain 8 §:n mukaan neuvonnalla viranomaisen selvittää kysyjälle relevantit säännökset ja niiden sisällön. Näin asiakas saa käsityksen siitä, mitä selvitystä viranomaiselle kannatta esittää.

Hakemusasiassa asianosaisen selvittämisvastuu on suurempi. Silloin korostuu nimenomaan asianosaisen velvollisuus esittää perusteet, joilla hän tukee omaa vaatimustaan. Asianosaisen selvittämisvastuu korostuu ehkä eniten sellaisissa tilanteissa, joissa hakemukseen ei liity ristiriitaisia etuja tai huomattavaa yleistä etua ja asianosaisen selvitys on riittävä päätöksen tekemiseksi.

Jos asianosainen laiminlyö selvitysten esittämisen sellaisessa asiassa, joka on tullut vireille hänen aloitteestaan, ei ole tarpeen, että viranomaisen hankkii asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Tällöin viranomaisen kehottaa asianosaista täydentämään lähetettyä asiakirjaa, hallintolaki 22 § 2 momentti.

Seurakuntahallinnossa tyypillinen asia, jossa asianosaisella on selvitys-
vastuu, on vuosisidonnaisen palkanosan hakeminen. Hakijan on annettava tiedot palvelussuhteistaan anomuksen perusteeksi. Sivutoimilupaa hakijan on selvitettävä sivutoimen tarkka sisältö, siihen käytettävä työaika ja sivutoimen hoitamisen vaikutukset työhön, KL 6:30 § 2 mom.

3.2. Asian käsittelyn erityiset edellytykset

3.2.1. Viranomaisen toimivalta

Kun viranhaltija on saanut asian valmisteltavakseen, hän joutuu ensimmäiseksi tutkimaan **hallintomenettelyn edellytysten olemassaoloa**. Näitä ovat edellytykset, jotka kohdistuvat viranomaiseen, asianosaiseen, asiaan itseensä tai vireilletuloo, kts. luku 2.

Seurakuntahallinnossa ei yleensä asian ratkaisemisen yhteydessä todeta nimenomaisesti hallintomenettelyn edellytysten olemassaoloa. Ratkaisun antaminen asiassa osoittaa sen, että hallintomenettelyn edellytysten on katsottu olevan olemassa. Jos jokin edellytyksistä puuttuu eikä asiaa sen vuoksi tutkita, tämä on todettava itse päätöksessä.

Jotta seurakunnan viranomainen voi ottaa kantaa itse pääkysymykseen, viranomaisen täytyy olla toimivaltainen. Viranomaisella on siis oltava asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta.

Asiallista toimivaltaa rajaa se, ettei viranomainen voi ottaa asiaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Esim. haudatun ruumiin siirtämiseen tarvitaan terveydensuojeluasetuksen 42 §:n mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisen lupa. Hautaustointa hoitava seurakunnan viranomainen ei voi lupaa myöntää.

Viranomaisen asteellisen toimivallan mukaan alempi viranomainen ei voi ryhtyä ratkaisemaan ylemmän viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Esim. kirkkoneuvosto ylittää toimivaltansa, jos se hyväksyy yli 10 vuoden maanvuokrasopimuksen. Asia kuuluu kaikissa tilanteissa (KL 9:1 § 2 mom.) kirkkovaltuuston toimivaltaan. Myöskään kirkkoneuvosto ei voi ratkaista asiaa, joka on ohjesäännöllä määrätty taloudellisen jaoston käsiteltäväksi. Kun neuvoston toimivaltaa on delegoitu viranhaltijalle, niin neuvosto ei saa ottaa asiaa käsiteltäväkseen ennen kuin viranhaltija on ratkaissut asian. Vasta normaalissa järjestyksessä tehdyn päätöksen jälkeen neuvosto voi niin halutessaan siirtää asian ratkaistavakseen. Kts. luvut 8.4. ja 9.5.

Kirkkovaltuuston ja kirkkoneuvoston välisestä toimivaltajaosta säädetään kirkkolaissa ja määrätään kirkkoneuvoston ohjesäännössä. KL 9:1 § ei sisällä tarkkaa luetteloja kirkkovaltuuston tehtävistä vaan pelkästään toteaa kirkkovaltuuston käyttävän seurakunnan päätösvaltaa. Säännöksessä luetaan ne asiat, joissa päätösvaltaa ei voida siirtää neuvostolle. Toisaalta on kirkkolain säännöksiä, joissa seurakunnan päätösvalta tietyssä asiassa

kuuluu esim. kirkkoneuvostolle. Tästä tarkemmin Kirkkolainsäädäntö 2008, s. 93-94.

Kirkkoneuvoston tehtävästä seurakunnan yleishallintoelimenä on säädetty KL 10:1 §:ssä. Kirkkoneuvoston ohjesäännöstä ilmenee, mitä kirkkovaltuuston päätösvaltaa on siirretty kirkkoneuvostolle ja miten kirkkoneuvoston päätösvaltaa on siirretty viranhaltijalle. Kirkkoneuvosto ei voi itse siirtää päätösvaltaansa enää eteenpäin. Johtokunnan johtosäännöllä kirkkovaltuusto voi siirtää neuvoston päätösvaltaa johtokunnalle. Kirkkoneuvoston asettamalle työryhmälle, esim. rakennustoimikunta, ei voida siirtää neuvoston päätösvaltaa.

Viranhaltija, jolle on delegoitu päätösvaltaa, voi neuvotella ennen jonkin päätöksen tekemistä luottamushenkilöiden kanssa tai keskustella asiasta epävirallisesti neuvoston kokouksessa. Neuvosto rikkoo kuitenkin asteellista toimivaltaa vastaan, jos viranhaltijan tehtäväksi kuuluva päätös kirjataan neuvoston päätöksenä suoraan sen pöytäkirjaan.

Kirkkoneuvosto voi asettaa **johtoryhmän** tai muun epämuodollisesti toimivan kokoonpanon. On huomattava, että johtoryhmästä ei muodosteta tai siitä ajan oloon muodostu seurakunnan päätösvallan käyttäjä. Toimivaltaiset hallintoelimet tekevät päätökset.

Toisinaan kokouksessa tulee vastaan tilanne, jossa aikataulusyistä päätös on tehtävä ennen seuraavaa kokousta, mutta kaikkia tarvittavia tietoja päätöksen tekemisestä ei ole saatavilla. Tällöin saatetaan kirjata päätökseksi, että lopullinen päätösvalta annetaan esim. kirkkoherralle ja talouspäällikölle tai johtoryhmälle. Hallinnollisesti tämä tilanne voidaan hoitaa niin, että kokouksen väliajalla asiallisesti tehty ratkaisu kirjataan seuraavan kokouksen pöytäkirjaan.

Johtoryhmän toiminnasta ei ole tarpeen ottaa määräyksiä neuvoston ohjesääntöön, koska neuvosto tekee päätöksen johtoryhmän toiminnasta ja päättää sen kokoonpanosta. Päätöstä tehtäessä on hahmotettava tilanne, jossa johtoryhmä toimii. Onko luottamushenkilöillä aikaa ja mahdollisuuksia osallistua johtoryhmän toimintaan? Mikä viranhaltijoiden ajankäytössä on tarkoituksenmukaista? Johtoryhmän kokoonpano vaihtelee eri seurakunnissa. Se voi olla suuressa seurakunnassa johtavista viranhaltijoista muodostettu. Siinä voi olla mukana työntekijäryhmien edustus. Yksi malli on kirkkoherran, talouspäällikön, kirkkoneuvoston varapuheenjohtajan sekä valtuuston puheenjohtajan tai puheenjohtajien muodostama johtoryhmä. Joissakin seurakunnissa luottamushenkilöt osallistuvat johtoryhmän kokouksiin talous- ja toimintasuunnitelmaa valmisteltaessa.

Johtoryhmässä esitetyjä näkemyksiä voidaan kirjata valmisteluun tai niin haluttaessa jopa esityslistaan. Äänestykset eivät sovi luontevasti

johtoryhmän toimintaan, koska se ei ole hallintoelin eikä käytä päätösvaltaa. Erimielisyys johtoryhmässä ei saa estää asioiden valmistelua ja käsittelyä seurakunnan hallintoelimissä. Jos johtoryhmä on ollut eri mieltä asioista, niin nämä erimielisyydet tulevat esille neuvoston kokouksessa, kun valmisteltua asiaa käsitellään kokouksessa.

Viranomaisen tulee olla myös **alueellisesti toimivaltainen**. Esimerkiksi seurakuntapiirien toimivalta rajoittuu oman alueeseen. Myöskään seurakunta ei ole toimivaltainen tekemään päätöksiä asioissa, jotka kuuluvat esim. tuomiokapitulin tai muun kirkon yhteisen elimen toimivaltaan.

3.2.2. Asianosaiskelpoisuus

Asiassa asianosaisina esiintyvien tulee olla asianosaiskelpoisia. Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Oikeushenkilöitä ovat mm. seurakunnat, kunnat, valtio, osakeyhtiöt, kommandiittiyhtiöt, osuuskunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Kuntalain mukaan kunnan jäsenen n yhdistys, jonka kotipaikka on kunnassa. Seurakunnan jäsenyys on toisenlainen, joten esim. ympäristöky-symyksiä hoitava yhdistys ei voi seurakunnan jäsenyyden nojalla hakea muutosta seurakunnan päätöksistä.

Asianosaiskelpoisuuteen liitetään usein hallintomenettelykelpoisuus. Tällä tarkoitetaan oikeudellista kelpoisuutta hoitaa itsenäisesti toimia hallintomenettelyssä. Yleinen kelpoisuus hallintotoimien hoitoon on 18 vuotta täytäneellä.

Vajaavaltaisella on oikeus käyttää yksinään puhevaltaa sellaista tuloa tai varallisuutta koskevassa asiassa, jota hänellä on oikeus vallita, hallintolaki 14 §. Kun asia koskee 15 vuotta täyttäneen alaikäisen henkilöä tai hänen oikeuttaan, niin vajaavaltaisella ja hänen huoltajallaan on kummallakin oikeus käyttää puhevaltaa. Kahdeksantoista vuotta täyttänyt vajaavaltainen käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Asiamiehen ja avustajan käyttäminen on hallintoasiassa sallittua hallintolain 12 §:n mukaan. Päämiehen on tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muuten luotettavasti osoitettava edustavansa päämiestä. **Valtakirja** on yksilöitävä, jos viranomaisella on epäselvyyttä asiamiehen toimivallasta tai sen laajuudesta. Asianajajan tai julkisen oikeusavustajan on esitettävä valtakirja ainoastaan, jos viranomaisen niin määrää. Asiamiehelle tai avusta-

jalle voidaan antaa esiintymiskielto. Tällaiseen päätökseen on muutoksenhakuoikeus.

3.2.3. Asian siirto

Asiakkaiden tulee saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi nopeasti ja vaivattomasti. **Viranomaisen**, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemista varten, on hallintolain 21 §:n mukaan **viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle**. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle.

Siirtotilanteessa viranomaisen ei siis päätä asian tutkimatta jättämisestä. Säännös mahdollistaa asiakirjan joustavan siirron oikealle viranomaiselle. Siirto ei myöskään edellytä muodollista päätöksentekoa, vaan viranhaltija voi itse siirtää asiakirjan.

Kun viranomaiselle määräajassa toimitettavaa asiakirjaa joudutaan siirtämään, katsotaan, että **määräaika on noudatettu, jos toimivaltainen viranomaisen saa asiakirjan määräajassa**.

3.3. Asian käsittelymenetelmät

3.3.1. Kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen on ensisijaisesti oikeussuojakeino. Oikeuskäytännössä päätös on yleensä kumottu ja asia palautettu, jos asianosaista ei ole kuultu sellaisissa asioissa, joissa hänelle on asetettu velvoite tai joissa on puututtu asianosaisen oikeuksiin taikka joissa kuulemisella olisi muuten ollut merkitystä asian selvittämisessä. Kuulemisen merkitystä oikeussuojakeinona korostaa se, että hallintolainkäyttölain (586/96) 59 §:n mukaan lainvoimainen päätös voidaan kantelun perusteella poistaa, jos asianosaiselle ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan.

Seuraavassa kuulemista tarkastellaan sekä oikeussuojaperiaatteena että asian selvittämiskeinona.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä siasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Lain sanamuoto tulee toteutetuksi silloin, kun asianosaisille on annettu tilaisuus tulla kuulluiksi. Ei kuitenkaan riitä, että asianosaiselle ainoastaan ilmoitetaan, että hallintoasia on vireillä ja että hänellä on mahdollisuus antaa siihen selvitys. **Asianosaiselle on annettava tieto siitä, mistä seikoista selvitystä pyydetään.**

Vaatimus voi tarkoittaa esimerkiksi vallitsevan oikeustilan muuttamista viranomaisen toimin. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan virantoimituksesta pidättämisestä oli kuultava viranhaltijaa silloin, kun olosuhteet eivät olleet sellaiset, että hänet olisi pitänyt välittömästi kuulematta pidättää virantoimituksesta (KHO 19.12.1979 taltio 5264).

Selvityksellä tarkoitetaan tietoa asiaan liittyvästä tosiseikasta. Selvityksiä esitetään tavallisesti hakemuksessa tai viranomaiselle annetuissa lausunnoissa. Asiaa käsittelevä viranomainen laatii usein itsekin selvityksiä tai hankkii toiselta viranomaiselta valmiita selvityksiä.

Päätösharkinta ja todistusharkinta on pidettävä erillään selvityksistä. Nästä ei erikseen tarvitse kuulla asianosaisia.

Asianosaisen antamaa selvitystä voidaan kuulemistilanteessa pitää vastauksena. Se voi sisältää joko vaatimuksen tai suostumuksen tai asiaan liittyvän selvityksen.

Kuulemisen merkittävä asema ilmenee myös siitä, että oikeuskäytännössä on katsottu, että hallintolain 52 §:n mukaan kirjoitusvirheen korjaamisesakin on kuultava asianosaista, jollei se ole tarpeetonta.

Hallintolain 41 §:n mukaan vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla silloin, kun ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Näille henkilöille annetaan mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja vaikutusmahdollisuuksista. Tämä voi merkitä myös julkista tiedottamista hallintolain 62 §:n mukaan.

Tämä vireilläolosta ilmoittaminen ei yleensä koske seurakuntia. Jos seurakunta panee vireille hankkeen, johon haetaan lupaa viranomaiselta, niin ko. viranomainen hoitaa virallisen tiedotuksen asiassa. Seurakunnan tiedottamisvelvollisuudesta luvussa 4.2.

3.3.2. Asian selvittäminen ilman kuulemista

Asianosaista ei tarvitse kuulla, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, taikka jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta, hallintolaki 34 §2 mom. 1 ja 5 kohdat.

Jos hakemus tulee viranomaiselle määräajan jälkeen, se voidaan jättää tutkimatta. Tämä hallintopäätös voidaan tehdä asianosaista kuulematta, jollei asia edellytä hallintolain 22:n mukaista täydentämismenettelyä. Jos hakemus ei täydentämisen jälkeenkään täytä esimerkiksi vaatimusta seurakunnan jäsenyydestä, asiassa voidaan tehdä hylkäyspäätös asianosaista kuulematta.

Kuulemisen tarpeettomuutta on syytä tulkita hyvin suppeasti. Lähtökohdanna tulee olla, että asianosaisen pitää saada tietoonsa asiaan kuuluvat vaatimukset ja selvitykset.

Asianosaista ei myöskään tarvitse kuulla esimerkiksi vaaliluettelon laadinnassa, jotka voidaan lukea niin sanotuiksi hallinnollisiksi yleistöimiksi.

Jos asia koskee **palvelussuhteeseen ottamista**, vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen, asianosaista ei tarvitse kuulla, hallintolaki 34 §2 mom. 1 ja 5 kohdat. Palvelussuhteeseen ottamisessa viranomaisen harmitsee hakijoiden kutsumisen haastatteluun.

Jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen, asianosaisia ei tarvitse kuulla, hallintolaki 34 §2 mom. 4 kohta. Tämä peruste tulee kysymykseen hyvin harvoin. Tällaisia tilanteita ovat ne tapaukset, joissa asianosainen voi toiminnallaan estää päätöksen tavoitteiden toteuttamisen, jos hän saa tietää asiasta ennen päätöksen tekemistä.

Samankohdan mukaan kuulemista ei tarvitse suorittaa, jos päätöstä ei voida lykätä. Tällaisia tapauksia ovat lähinnä henkeä ja terveyttä koskevat asiat sekä yleiseen järjestyksen ylläpitämiseen liittyvät hallintotoimet. Kysymykseen saattaisi tulla myös sellainen tilanne, että viranomaisen on säännösten mukaan ratkaistava asia tietyssä ajassa. Määräajan olemassaolo ei tietenkään saa johtaa käsittelyn tahalliseen hidastamiseen.

3.3.3. Kuulemisen ajankohta

Laissa ei ole säännöksiä siitä, missä hallintomenettelyn vaiheessa asianosaista kuullaan. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että asioista kuullaan vasta sen jälkeen, kun vaatimukset on tehty ja tarvittavat selvitykset saatu. Muussa tapauksessa kuulemismenettely saattaa venyä, koska esimerkiksi asianosaiselle on aina varattava kohtuullinen määräaika selvityksen esittämistä varten kuten asiakirjoja täydennettäessäkin.

Asianosaisen kannalta olisi parasta, että hänelle toimitettaisiin kyseiset asiakirjat ja niiden jäljennökset. Tämä ei kuitenkaan ole aina mahdollista eikä voida vaatia, että jäljennökset valmistetaan julkisyhteisön kustannuksella. Jollei muuta ole sovittu, kyseiset asiakirjat voidaan pitää asianosaisen nähtävillä virastossa. Asianosaiselle olisi ilmoitettava, mistä seikoista selvitystä pyydetään ja missä hän voi saada nähdä niihin liittyvät asiakirjat.

Kun edunvalvoja tai huoltaja käyttää puhevaltaa, on kuultava hänen päämiestään, ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa tai holhoojaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi, hallintolaki 35 §.

3.3.4. Asianosaisen suullinen lausuma

Hallintolain 37 §:n mukaan asianosaiselle on pyynnöstä varattava tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Muut asianosaiset kutsutaan paikalle, jos se on tarpeen asianosaisten oikeuksien valvomiseksi. Toisen momentin mukaan suullinen kuuleminen voi tulla kyseeseen myös viranomaisen harkinnan mukaan myös muulloin, kuin 1 momentin edellytysten täytyessä. Suullinen kuuleminen on tarkoituksenmukaista tällöin sekä viranomaisen että asianosaisen kannalta.

Perustelujen mukaan suullista muotoa käytetään silloin, kun asianosainen ei perustellusta syystä kykene kirjalliseen ilmaisuun tai se on vaikeaa. Suullista selvitystä ei tulisi evätä ainakaan silloin, kun viranomaisen on pyytänyt vastaavia tietoja kirjallisesti.

3.3.5. Lausuntomenettely

Lausuntojen pyytäminen on tavallinen menettelymuoto asiaa selvittäessä. Tarkoituksena on hankkia tosiasia-aineistoa hallintoasian ratkaisua

varten. Lausuntomenettely sekoitetaan joskus kuulemismenettelyyn, vaikka näillä on käsitteellisesti selvä ero. Kuuleminen on sitä, että asianosaiselle annetaan tilaisuus esittää selventävä käsitys. Lausunto sen sijaan pyydetään **muulta viranomaiselta**, yhteisöltä, **asiantuntijalta** tai muulta oikeudelliselta tai yksityiseltä henkilöltä, jolta halutaan saada asiantunteemukseen perustuva tieto tai kannanotto ratkaistavana olevasta asiasta tai jostakin siihen liittyvästä seikasta.

Hallintolain 32 §:n mukaan lausuntoa ja muuta selvitystä pyydetessä on mainittava, mistä seikoista selvitystä olisi erityisesti esitettävä. Yksilöintivaatimus ei kuitenkaan rajoita selvityksen esittäjän mahdollisuutta esittää selvitystä muistakin seikoista kuin niistä, joista selvitystä on erityisesti pyydetty.

Selvitysten antamiselle tulee hallintomenettelylain mukaan asettaa määräaika. Ajan pituus on viranomaisen harkinnassa. Määräajan tulee olla niin pitkä, että asianmukaiset selvitykset voidaan esittää riittävän huolellisesti.

3.3.6. Katselmus

Katselmus voidaan tehdä riippumatta siitä, onko asia tullut viranomaisen käsiteltäväksi viran puolesta tai asianosaisen aloitteesta. Katselmusta käytetään hallintomenettelyssä yleisemmin hakemusasioissa kuin viranomaisaloitteisissa asioissa. Tämä johtuu siitä, että viranomaisaloitteiset asiat perustuvat usein viranomaisen yleiseen valvontaan ja siinä tehtyyn tarkastukseen. Mainitunkaltainen tarkastus ei sinänsä ole katselmus, koska sillä ei ole merkitystä todistelukeinona. On kuitenkin selvää, että nämä kaksi asiaa saattavat merkitä hyvinkin samanlaista menettelymuotoa.

Hallintolain 38 §:n mukaan lähtökohtana on viranomaisen harkitsema tarve hankkia selvitystä.

Hallintolaki edellyttää, että asianosaiselle on varattava mahdollisuus olla läsnä katselmuksessa eli hänelle on annettava tieto katselmustoimituksesta. Tämän jälkeen katselmus voidaan toimittaa siitä riippumatta, ovatko kutsun saaneet asianosaiset paikalla vai eivät.

Kutsua ei tietenkään tarvita tarkastuksissa, jotka ovat viranomaisen yleistä valvontatoimintaa. Jos asianosaiset ovat paikalla, heitä voidaan kuulla myös katselmuksesta saadun selvityksen johdosta. Jos he eivät ole paikalla, saadut selvitykset ja tosiseikat olisi yleisten kuulemissäännösten

periaatteiden mukaan annettava tiedoksi asianosaisille. Näin heille annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa.

Kuluista ei ole olemassa erityisiä säännöksiä. Kukin maksaa itse matka- ja muut kustannuksensa katselmuspaikalle.

Seurakunnissa katselmus tulee kysymykseen lähinnä hautapaikkaa tai haudanhoitoa koskevissa asioissa.

3.3.7. Suullinen todistelu

Hallintolain 40 §:n 2 momentin mukaan hallintomenettelyssä voidaan kuulaa todistajaa valallisesti sekä asianosaista totuusvakuutuksen nojalla silloin, kun on erityistä syytä. Erityisiä syitä ovat lähinnä tilanteet, joissa muilla todistuskeinoilla ei ole mahdollista hankkia niitä todisteita, jotka oletetaan saatavan juuri kuulemalla todistajaa tai totuusvakuutuksen nojalla asianosaista.

Sekä todistajien valallisesta kuulemisesta että totuusvakuutuksen käyttämisestä päättää käsittelevä viranomainen. **Todistajia kuulee se hallinto-oikeus**, jossa kuuleminen voidaan soveliaimmin toimittaa. Asianosaisille on varattava tilaisuus olla läsnä todistajaa tai asianosaista kuultaessa ja heillä on oikeus esittää todistajalle kysymyksiä ja lausua käsityksensä todistajan kertomuksen johdosta.

Todistajalle maksetaan korvaus, joka noudattaa soveltuvin osin sitä, mitä valtion varoista maksettavasta todistelukustannuksista annetussa laissa on säädetty. Pääsääntöisesti korvauksen maksaa se viranomainen, joka on pyytänyt todistajan.

3.3.8. Todisteiden harkinta

Vapaa todisteiden harkinta merkitsee sitä, että viranomainen saa muodostaa oman harkintansa mukaan käsityksen siitä, mikä todistusvoima yksittäisillä todisteilla on. Esimerkiksi viranomaisen antamalla asiakirjalla on erittäin suuri julkinen luotettavuus. Tällöin vaaditaan yleensä vahvoja todisteita, jos halutaan toisenlainen ratkaisu. Yksityisellä asiakirjalla ei yleisesti katsoen ole samaa luotettavuutta kuin julkisella asiakirjalla. Esimerkiksi asianosaisten tunnus ei hallintomenettelyssä rajoita viranomaisen valtaa harkita todisteita vapaasti. Tosin tunnus on vahva näyttö todisteita harkittaessa.

Vapaalla todistelulla tarkoitetaan sitä, että hallintomenettelyssä voidaan käyttää **tiedon lähteenä kaikkia asiassa esiin tulevia seikkoja**. Tämän ajatuksen mukaisesti myös varsinaisen todistelun ulkopuolelle jääneet seikat, jotka kuitenkin ilmenevät asian käsittelyssä, täytyy viranomaisen harkinnan mukaan ottaa huomioon.

4. Julkisuus ja salassapito

4.1. Julkisuusperiaate

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta sekä henkilötietolaki ovat laajoja ja vaikeaselkoisia. Tässä lyhyessä luvussa ei voida käydä lävitse kaikkea esille nousevia kysymyksiä. Tämän vuoksi onkin syytä perehtyä laajempiin julkaisuihin. Esimerkiksi Wallin-Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, Jyväskylä 2000, (Suomen oikeusjulkaisut Oy, f. 09-698 6149) tai Ahvenainen-Räty: Julkisuuslainsäädäntö, Helsinki 1999, Suomen kuntaliitto, kirkkohallituksen yleiskirje 24/1999.

Asioiden valmisteluun vaikuttaa merkittävästi se, miten asiasta voidaan antaa tietoja esimerkiksi yleisölle, eri viranomaisille, asianosaisille sekä luottamushenkilöille.

Oikeusjärjestyksemme kuuluvan **julkisuusperiaatteen** mukaan Suomessa on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta sellaisissakin asioissa, jotka eivät välittömästi koske heitä itseään. Mainittu julkisuusperiaate voidaan toteuttaa:

- asiakirjajulkisuutena
- käsittelyjulkisuutena tai
- viranomaisen tiedottamisen välityksellä.

Asiakirjajulkisuus toteutuu siten, että henkilöt saavat pyytämäänsä tietoja asiakirjoista.

Käsittelyjulkisuus merkitsee sitä, että päätökset tehdään julkisissa kokouksissa. Seurakuntahallinnossa asioiden käsittelyjulkisuus rajoittuu käytännössä valtuuston kokouksiin.

Tiedottaminen on merkittävä keino toteuttaa julkisuusperiaatetta. Viranomaiset tiedottavat joko oma-aloitteisesti tai lainsäännösten perusteella vireillä olevista asioista.

Julkisuusperiaatteen käytännön toteutumisen kannalta ovat merkittäviä ne määräykset, jotka mahdollistavat tiedottamatta jättämisen tai kieltävät tietojen antamisen.

Lisäksi julkisuusperiaate toteutuu eri tavalla erilaisissa henkilöryhmissä. Erilaiset lainsäännökset säätelevät esimerkiksi seuraavien tahojen mahdollisuuksia saada tietoja:

- ulkopuolisten oikeus tietoihin
- asianosaisten oikeus tietoihin
- luottamushenkilön oikeus tietoihin ja
- toisten viranomaisten oikeus tietoihin.

Keskeisimmät asian valmisteluun liittyvät julkisuus- ja salassapitomääräykset sisältyvät seuraaviin säännöksiin:

1. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/99)
2. henkilötietolaki (523/99)
3. hallintolain (434/03) 41 §:n mukainen vaikutusmahdollisuuksien varaaminen
4. kirkkolainsäädännössä olevat säännökset:
 - kirkkolain viittaus viranomaisten toiminnan julkisuuslakiin (KL 25:8 §)
 - kirkkovaltuuston kokousten julkisuus (KL 7:6 §1)
 - tiedotustoiminta (KJ 7:9 §2)
 - seurakunnan päätösten tiedoksianto (KL25:2-3 §, KJ 23:2-4 §)
 - luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus (KJ 7:8 §)

4.2. Tiedottaminen ja vireilläolosta ilmoittaminen

Tiedottamisen keskeinen periaate on, että asian vireilläolosta tiedotetaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Perusteena on se, että asian ratkaisulla saattaa olla huomattava merkitys myös sellaisille henkilöille, joilla ei ole asianosaisasemaa.

KJ 7:9 §2 momentin mukaan seurakunnan jäsenille on sopivin tavoin annettava riittävät tiedot **yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista asioista**, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä

ratkaisuista. **Kirkkoneuvoston** tehtävänä on johtaa ja valvoa tiedotustoimintaa.

Säännöksen tarkoituksena on lisätä mielenkiintoa seurakunnan toimintaan ja hallintoon. Säännös on yleisluonteinen eikä se osoita tarkemmin, miten tiedotustoiminta on seurakunnassa järjestettävä. Tiedottamisen järjestyksessä otetaan huomioon paikkakunnan olosuhteet ja käytettävissä olevat tiedotuskanavat.

4.3. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

4.3.1. Yleistä

Tässä esityksessä laista käytetään nimitystä julkisuuslaki. Lakiin on koottu eri laeissa olleita salassapitomääräyksiä. Julkisuuslakiin liittyen on kirkkolain ja kirkkojärjestyksen säännöksiä muutettu. KL 6:3 §:n mukaan **vaitiolovelvollisuudesta** on voimassa kirkkolain säännösten lisäksi, mitä siitä julkisuuslaissa ja muussa laissa säädetään.

Säännökset rippisalaisuudesta (KL 5:2 § ja 6:12 §) ovat **ennallaan**. (Kirja ”Seurakunnan työntekijän vaitiolovelvollisuus” kuuluu kirkkohallituksen julkaisuihin vuodelta 2002.) Valtuuston, neuvoston sekä alustus- ja valitusviranomaisten päätösten **tiedottamista** yleisesti seurakunnan jäsenille koskevan KL 25:3 §:n mukaan päätöksiä voidaan pitää salassa vain lain, so. kirkkolain tai julkisuuslain nojalla.

KL 25:8 §:n mukaan **kirkollishallinnossa sovelletaan julkisuuslakia**, ellei KL 5:2 §:ssä, 6:3 §:ssä tai 6:12 §:ssä tai KL 24 luvussa toisin säädetä. KL:n erityissäännöksen mukaan yksityiseen henkilöön kohdistuvaa sielunhoitoa tai diakoniatyötä koskevia asiakirja on salassapidettävä.

Tilintarkastajalla on salassapitomääräyksistä huolimatta **oikeus saada viranomaiselta tietoja** ja asiakirjoja, jotka tilintarkastaja katsoo välttämättömäksi tarkastustehtävän hoitamiseksi. KL 25:8 §.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada viranomaiselta nähtäväkseen asiakirjoja ja tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisena, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Säännös on siirretty vuoden 2004 alusta KL 25:8 §:n 2 momenttiin kirkkojärjestyksen puolelta.

Julkisuuslaki on yleislaki, joten erityislaeissa olevat säännökset menevät yleislain edelle. Kirkkolain edellä mainitut salassapitoa koskevat säännökset menevät siis julkisuuslain edelle.

Julkisuuslain taustalla on 1.3.2000 voimaan tullut uusi perustuslaki. Siinä mainittu perusoikeus on saada tietoa viranomaisten asiakirjoista. Tiedon-
saantioikeus koskee kaikkien viranomaisten toimintaa, jotka käyttävät jul-
kista valtaa riippumatta organisaatiomuodosta.

Julkisuuslakia ei sovelleta ainoastaan hallintoviranomaisiin ja tuomioistui-
miin, vaan muun muassa valtion ja kuntien liikelaitoksiin. Laki koskee
myös yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja yksityisiä henkilöitä, jotka käyttävät
julkista valtaa ja suorittavat julkista tehtävää lain mukaan. Laki koskee
määräyksiä tai ohjeita, jotka annetaan lain tai asetuksen nojalla. Julkisuus-
lain piirissä ovat kaikki viranomaisten asiakirjat riippumatta siitä, missä
muodossa ne ovat.

Hyvä tiedonhallintatapa

Oikeus viranomaisten asiakirjoihin on siis perusoikeus. Viranomaisten on
huolehdittava, että heidän asiakirjansa ja tietokonejärjestelmänsä ja tiedot
näissä ovat asianmukaisesti saatavilla ja käyttökelpoisessa muodossa,
suojattuja ja yhteensopivia. Viranomaisten on pidettävä luetteloita julkisesti
saatavasta materiaalista. Viranomaisten on myös huolehdittava muista
olosuhteista, jotka vaikuttavat tietojen laatuun.

Salassapitovelvollisuus

Julkisuuslaki selventää ja kokoaa salassapidon perusteet. Perustuslain
mukaan tietojen saantia viranomaisten asiakirjoista voidaan rajoittaa aino-
astaan lailla. Viranomaisen itse ei voi harkita asiakirjan salassapitoa va-
paasti, vaan kaiken harkinnan täytyy perustua lakiin. Yksittäistapauksissa
tämä toki merkitsee harkintaa eri intressien välillä. Laki sääntelee myöskin
viranhaltijoiden vaitiovelvollisuutta. Tämä muutos on tehnyt mahdollisek-
si kumota noin 120 erilaista määräystä vaitiovelvollisuudesta. Kuva siitä,
mikä on salassa pidettävää ja mikä ei, on uuden lain mukaan tullut aikai-
sempää selymmäksi. Uuden lain mukaan salassapitomääräykset ovat
periaatteessa samanlaiset kaikille viranomaisille, ja salassapitomääräyksiä
sovelletaan siitä riippumatta, minkä viranomaisen hallussa asiakirja sattuu
olemaan.

Salassa pidettävien asioiden piiri on uudistuksessa rajoitettu mahdolli-
simman suppeaksi perustuslain mukaisesti. Tästä johtuen jonkin asiakirjan
salassapito on useiden säännösten mukaan riippuvainen niistä konkreetti-
sista ja näkyvistä seurauksista, joita tietojen luovuttaminen voisi tuottaa
suojeltavalle edulle.

Yksityisyyden suoja

Salassapitomääräykset yksityiselämän suojaamiseksi nojautuvat perustus-
lain mukaisiin perusoikeuksiin, EU:n direktiiviin henkilötietojen suojasta ja
EU:n ihmisoikeussopimuksen käytännön tulkintoihin. Salassa pidettäviä
ovat muun muassa mielentilatutkimukset ja sellaiset arkaluontoiset tiedot,

jotka koskevat yksityiselämää, kuten esimerkiksi rikostapauksissa. Todistajien ja asianomistajien osoitetiedot oikeudenkäynnissä voidaan pitää salassa asianomaisten suojelun takia myös muilta asianosaisilta. Myös henkilöarvioinnit ja psykologiset testit ovat salassa pidettäviä. Uudet määräykset osoittavat selvemmin kuin aikaisemmat, mistä asiakirjoista tietoja pitää antaa. Tämä vähentää näin ollen viranomaisten harkintaoikeutta aikaisempaan lakiin verrattuna.

Eduskuntakäsittelyssä tehostettiin yksityiselämän suojaa hallituksen esittäjästä. Asiakirjat, jotka on annettu tuomioistuimille ja koskevat erityisiä yksityisiä asioita, ovat salassa pidettäviä suoraan lain nojalla, ellei tuomioistuin painavan yleisen edun vuoksi toisin päättä. Kantelukirjelmässä esitetyt asiat voivat myös olla salassa pidettäviä kantelun kohteen tai myöskin muiden asianosaisten suojaamiseksi.

Valmistelun julkisuus

Julkisuuslain nojalla on mahdollisuus saada tietoa **laajakantoisista asioista, jotka ovat valmisteltavana**. Tämä antaa mahdollisuuden yhteiskunnalliseen keskusteluun ennen päätöksentekoa. Kun osa valmisteluasiakirjoista tulee julkiseksi, niin yleisöllä on paremmat mahdollisuudet arvioida viranomaisten toimintaa ja päätösten perusteluita.

Vanhan julkisuuslain nojalla sisäiset selvitykset ja viranomaisen käsittelyä varten tekemät valmisteluasiakirjat eivät olleet julkisia. Uusi laki muuttaa tilannetta. **Valmisteluasiakirjat tulevat yleisesti ottaen julkiseksi silloin, kun päätös on tehty**. Tällä tavoin lisätään päätösten perustelujen julkisuutta.

Osa asiakirjoista tulee uuden lain mukaan julkiseksi aikaisemmassa vaiheessa kuin aikaisemmin. Tämä koskee tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja, jotka on tehty laajakantoista hanketta varten ja joilla on yleistä mielenkiintoa. Tällaiset asiakirjat tulevat julkiseksi heti, kun ne ovat valmistuneet. Esimerkkinä voisi ajatella seurakuntajaon muuttamista koskevaa selvitystä, jonka on tilauksesta tehnyt yksityinen konsultti. Selvitys on valmistuttuaan julkinen, vaikka se ei vielä ole lähetetty edes lausunnonlehdelle ao. seurakuntiin.

Julkisuusperiaate ja asiakaspalvelu lähtökohtana

Julkisuuslain mukaan asiakirjan julkisuus on pääperiaate ja sen salassapito poikkeustapaus. Sen vuoksi täytyy julkisuutta rajoittavia säännöksiä tulkita suppeasti. Viranomaisen tulee myös muuten toiminnassaan ottaa huomioon yleiset hyvän hallinnon periaatteet. Oikeutta tietoihin ei saa rajoittaa muutoin kuin siinä määrin, mikä on välttämätöntä suojeltavien etujen vuoksi.

Uuden lain mukaan viranomaisten tulee huolehtia siitä, että asiakaspalvelu toimii hyvin. Asiakirjoja pyytävää tulee palvella nopeasti ja tehokkaasti sekä asiakasta tulee jopa auttaa etsimään tietoja. Kaikkia tiedon pyytäjiä tulee kohdella tasapuolisesti. Viranomaisilla on velvollisuus auttaa etsittävänsä asiakirjan yksilöimisessä ja siinä käyttää apuna diariota ja muuta rekisteriä. Viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta laatia hallussaan olevista asiakirjoista yhteenvetoja, tilastoja tai selvityksiä.

Julkisyhteisöjen palkkatiedot julkisia

Virkamiesten palkat valtiolla, kunnissa ja kirkossa ovat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kokonaan julkisia sekä bruttopalkan että palkan osien osalta.

Siirtymäkausi

Tietojärjestelmien ja tietojen suojaamista koskevissa toimenpiteiden viimeinen määräaika on asetettu vuoden 2004 loppuun (636/2000).

4.4. Julkisuuslain yksityiskohtia

4.4.1. Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen määrittely, 4 §. Seurakunnan hallintoelinten (valtuusto, neuvosto, johtokunta, viranhaltija, jolle delegoitu päätösvaltaa) määrittelystä viranomaisena ei ole epäselvyyttä. Viranomaisen asettamia johtoryhmiä, työryhmiä tai vastaavia ei pidetä viranomaisina, koska niillä ei ole samanlaista itsenäistä asemaa kuin hallintoelimillä. Seurakunnan omistama osakeyhtiö ei kuulu seurakunnan hallintoon eikä siis ole viranomainen.

Asiakirjan määrittely, 5 §. Julkisuuslaki määrittelee asiakirjoiksi sekä paperitulosteena että eri tavoin sähköisessä muodossa olevat asiakirjat. Lain soveltamisalan piirissä olevien asiakirjojen tulee olla viranomaisen hallussa oleva viranomaisen laatima tai sille toimitettu asiakirja. Viranomaisen asiakirjoja ovat myös ostopalveluiden ja toimeksiantojen yhteydessä syntyneet asiakirjat.

Asiakirjatyypit

Asiakirjatyypit voidaan ryhmitellä seuraaviin ryhmiin

1. Julkiset asiakirjat.
2. Ei vielä julkiset asiakirjat. Tässä tulkinnassa on otettava huomioon lain julkisuusmyönteisyyslähdekohta.
3. Salassa pidettävät asiakirjat, joista säädetään pitkässä julkisuuslain 24 §:ssä.

4. Julkisuuslain soveltamisalaan kuulumattomat asiakirjat, jotka mainitaan julkisuuslain 5 §:ssä.
5. Henkilörekisterit, joista säädetään henkilötietolaissa.

Viranomaisen asiakirjoja eivät ole

1. Viranomaisen henkilöstölle tai luottamushenkilöille muun tehtävän tai aseman vuoksi lähetetty kirje tai asiakirja.
2. Omat muistiinpanot ja luonnokset, joita laatija ei ole antanut esittelyä tai käsittelyä varten.
3. Sisäiseen koulutukseen, tiedonhakua tai sisäistä käyttöä varten hankittu asiakirja.
4. Asiakirja, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi.
5. Löytötavara-asiakirjat.

On huomattava, että salassapitomääräykset saattavat koskea myös virkamiehen muistiinpanoja tai viranomaisen sisäisiä asiakirjoja.

Neuvotteluja ja yhteydenpitoa koskevat viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat eivät siis ole julkisuuslain piirissä kuin siinä tapauksessa, että ne on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon asiakirjan liittyessä viranomaisessa päätettävän asian käsittelyyn.

4.4.2. Asiakirjan tuleminen julkiseksi

Asiakirjan julkisuutta ei ratkaise asiakirjan nimike, vaan sen käyttötarkoitus ja sisältö. Julkiseksi tullut tai myöhemmin julkiseksi tuleva asiakirja voi sisältää salassa pidettäviä tietoja, joita ei saa julkistaa muun tiedon antamisen yhteydessä.

A. Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tulo, 6 §

Julkiseksi tulevat:

1. **Merkintä diarioon** tai muuhun juoksevaan tiedostoon, kun se on tehty. Jos diariomerkintä sisältää salassapidettävän tiedon (esim. diakonia-avustusanomus) merkinnästä ei saa antaa tietoa.
2. **Tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntö, esitys**, ehdotus, aloite, ilmoitus tai hakemus sekä niiden liitteet, kun asiakirja on allekirjoitettu tai vahvistettu asianmukaisella tavalla. Nämä asiakirjat ovat luonteeltaan välitoimenpiteitä, käsittelyn lopetta-

va päätös tehdään myöhemmin samassa tai toisessa viranomaisessa.

3. **Tarjouksen** johdosta tehty **täydennyspyyntö** ja tarjouksen käsittelyä varten laaditut **selvitykset** ja muut asiakirjat, kun sopimus on asiassa tehty.

Asiasta tarkemmin luvussa 4.3.2.5.

4. Kohta koskee valtion talousarvioehdotuksen julkiseksi tuleamista

5. **Tutkimus, tilasto** ja vastaavat asiakirjat, jotka koskevat yleisesti merkittävää ratkaisua tai suunnitelmaa ja niiden vaihtoehtoja, kun tällainen asiakirja on valmistunut, vaikka asia liittyisi muuten keskeneräiseen asiaan.

6. **Pöytäkirja, kun se on allekirjoitettu ja tarkastettu** tai muuten varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten.

Työryhmät eivät ole viranomaisia, joten niiden pöytäkirjojen tai muistioiden julkisuus määräytyy toisin. Jos ne ovat valmistelleet viranomaisen päättämää asiaa, niin työryhmän asiakirjat tulevat muun valmistelun mukana julkiseksi.

Kirkkovaltuuston esityslista katsotaan julkiseksi. Se perustuu kirkkoneuvoston tarkistettuun ja julkiseksi tulleeseen pöytäkirjaan. Asian pöydällepano merkitsee yleensä sitä, että esityslista tulee tältä osin julkiseksi. Esityslistan liitteiden julkisuutta on harkittava julkisuusmyönteisyyden pohjalta, mutta esimerkiksi sopimuksen valmistelu saattaa edellyttää, että liitteitä ei julkisteta ennen viranomaisen lopullista päätöstä.

Kirkkoneuvoston esityslistan julkisuutta on arvioitava tiedotuksen ja julkisuusmyönteisyyden kannalta. Kunnissa kunnanhallituksen esityslistojen julkisuus on pääsääntö, mutta juuri sopimusasioihin ja kauppoihin liittyvät asiat pidetään niissäkin salassa ennen päätöksentekoa. **Neuvoston** on tehtävä julkisuuslain **14 §:n nojalla päätös** seurakunnassa noudatettavasta **tiedotuspolitiikasta**. Asiaa ei tule jättää viranhaltijoiden vastuulle. Päätöksessä kuuluu myös todeta tiedottamisen käytännön järjestelyt, kenen työhön tiedottaminen kuuluu. Neuvostojen esityslistoista pääosa voidaan julkistaa jo ennen ko-

kousta. Kyse on myös seurakunnan osalta aktiivisesta tiedottamisesta.

7. Tuomioistuimen päätös ja tuomio, kun ratkaisu on annettu tai kun se on asianosaisen saatavissa.

8. Päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu sekä tätä varten laaditut asiakirjat, kun kyseessä oleva päätös tai sopimus on tehty.

9. Muu kuin yllä mainittu asiakirja, kun asian käsittely on viranomaisissa päättynyt.

Mietintö ja muu yleiseen jakeluun tarkoitettu selvitys tulee julkiseksi, kun se on viranomaisen hallussa jakelua varten.

Jos asiassa annetaan toimituskirja tai muu asiakirja, viranomaisen on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen sen julkiseksi tulemistä. Tämä koskee esimerkiksi lainkäyttöelinten päätöksiä.

B. Viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tuleminen, 7 §

Pääsäännön mukaan viranomaiselle toimitettu hakemus, oikaisuvaatimus ym. asiakirjat ovat julkisia, **kun viranomainen on asiakirjan saanut**. Tässä otetaan huomioon asiakirjojen salassapitoa koskevat poikkeukset.

Jos asiakirjat on päätetty avata määrättyinä aikana, ne eivät luonnollisesti sitä ennen ole julkisia. Tarjouskilpailun tarjoukset ovat julkisia, kun sopimus on tehty - siis, kun asiasta on päätetty.

Apuvälinein saatavissa oleva asiakirja tulee julkiseksi aikaisintaan, kun se on viranomaisen käytettävissä ja hallussa.

Virkaa hakeneiden ja myös peruuttaneiden nimet ovat julkisia. Yleensä tiedotusvälineet ottavat huomioon hakijan toivomuksen jättää nimi pyynnöstä julkaisematta. Julkisia eivät ole terveydentilaa koskevat tiedot ja rangaistukset.

C. Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin, 11 §

Asianosaisella, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, hakijalla tai valittajalla on oikeus saada viranomaiselta, joka asiaa käsittelee, **tieto asiakirjoista, jotka ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn** myös silloin, kun asiakirja ei ole julkinen.

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden poikkeukset mainitaan julkisuuslain 11 §:ssä. Esittelymuistion ratkaisuehdotus ja niihin verrattavat valmistelua varten laaditut asiakirjat eivät ole julkisia ennen kuin käsittely viranomaisissa on päättynyt. Viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laadittu asiakirja ei ole julkinen, jos sen luovuttaminen olisi vastoin julkisyhteisön etua. Tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskevat tiedot eivät ole julkisia, tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Jos tiedon antaminen on vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua tai lapsen etua, tiedonsaantioikeutta ei myöskään ole.

D. Itseä koskevien tietojen saaminen, 12 §

Jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Poikkeukset ovat samat 11 §:ssä mainitut kuin asianosaisenkin kohdalla.

Seurakunnan jäsen ei saa valitusoikeutensa nojalla asianosaiselle annettavia tietoja. Jäsenelle annetaan tieto asiassa annetusta ratkaisusta siltä osin, kuin se on julkinen.

4.4.3. Tietojen luovuttaminen

Tietojen luovuttamisesta säädetään julkisuuslain 13-16 §:ssä. **Asiakirjapyyntö** on riittävästi **yksilöitävä**, 13 §. Tiedon pyytäjää on avustettava yksilöimään asiakirja, josta tieto halutaan. **Pääsäännön mukaan** tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä edes perustella pyyntöään. Kun on kyseessä salassa pidettävä asiakirja, on viranomaisen harkinnan kannalta välttämätöntä tietää, mihin tarkoitukseen tietoja pyydetään, esimerkiksi koskevatko tiedot henkilöä itseään tai tarvitaanko tietoja tutkimustarkoituksiin. Tietojen käyttötarkoituksella on merkitystä arvioitaessa salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisesta aiheutuvia mahdollisia haittoja. Tiedon luovuttamista henkilörekisteristä käsitellään luvussa 4.3.3.

Julkisuusperiaate on myös aivan käytännöllistä. Jos asiakirja on salassa pidettävä ainoastaan osittain, tulee tietoja antaa siitä osasta, joka on julkinen.

Asiakirjan luovuttamisesta päättää pääsääntöisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, 14 §1 momentti. Viranomainen päättää asiakir-

jan antamisesta myös silloin, kun asiakirjan on valmistanut yksityinen taho viranomaisen toimeksiannosta. Esityslistojen julkisuutta on selostettu edellä 6 §:n yhteydessä.

Kun viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka on laatinut toinen viranomainen tai ne kuuluvat toisen viranomaisen käsiteltäväksi, niin julkisuuslain 15 §:n mukaan **voidaan asiakirjapyyntö siirtää** ko. toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Jos on kyse julkisuuslain 24 §:n soveltamistilanteista, niin asian käsittelevä viranomainen on sopivin arvioimaan tiedonsaanti-pyyntöä.

Seurakunnassa asiakirjan luovuttamisesta voi aina päättää kirkkoherra. Hän vastaa KJ 16:1 §:n mukaan kirkonkirjojen pitämisestä ja 4 §:n tarkoittamasta arkistosta. Kirkkoherra antaa ohjeet ja ratkaisee seurakunnan arkistoon kuuluvien asiakirjojen ja tietojen luovuttamisesta. Taluspäällikkö, joka on yleensä kirkkoneuvoston ja kirkkovaltuuston sihteeri, voi antaa tietoja taloustoimistossa olevista asiakirjoista ja niiden hallintoelinten pöytäkirjoista, joiden sihteerinä hän on. Seurakunnissa, joissa on laajempi organisaatio, tulee päättää, millainen toimivalta eri viranhaltijoilla on tietojen antamisessa.

Tiedot pitää luovuttaa asiakirjan pyytäjälle siinä muodossa, kuin hän toivoo, mikäli tämä ei aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoimien hoitamisessa, 16 §. Yleensä tiedot luovutetaan suullisesti tai asiakirjojen kopioina. Julkisista päätösrekistereistä saadaan tietoja myös sähköisessä muodossa. Muissa tapauksissa viranomainen voi harkita, luovutetaanko tieto sähköisesti vai ei.

Kielteinen päätös asiakirjan luovuttamisesta tulee perustella, 14 §3 momentti. Jos henkilö on saanut kielteisen päätöksen virkamieheltä, voi hän vaatia, että virkamies siirtää asian viranomaisen käsiteltäväksi. Jos asiakirjan pyyntö on saapunut kirjallisesti, tulee kielteisessä päätöksessä mainita mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen harkittavaksi. Virkamieheltä asia voi siirtyä kirkkoneuvoston käsittelyyn, jonka päätökseen voi valittamalla hakea muutosta.

Muutosta viranomaisen päätökseen haetaan asianomaisessa lainkäyttöelimestä. Viranhaltijan tai hallintoelimen päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus neuvostolle, jonka päätöksestä mahdollinen valitus hallinto-oikeuteen. Viranomaisen tulee tämän vuoksi liittää päätökseen muutoksenhakuosoitus.

Tiedonsaanti-pyyntöä käsittelevästä säädetään julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa. Viranomaisen tulee käsitellä pyyntö tietojen saamisesta viivytyksettä. Tiedot tulee antaa niin pian kuin mahdollista, mutta kuitenkin

viimeistään 2 viikon kuluessa pyynnön saapumisesta. Jos pyyntö koskee suurta joukkoa asiakirjoja tai jos pyyntö edellyttää normaalista poikkeavaa työmäärää, tulee tiedot antaa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saapumisesta.

Tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan luovuttaa 26 §:n nojalla. Jos salassapito on säädetty henkilön edun vuoksi ja hänen suostumuksensa luovuttamiseen on saatu, niin tietoja voidaan antaa.

Kirkkohallitus on antanut seurakunnille määräyksen **asiakirjoista perittävistä maksuista**, kirkon säädöskokoelma n:o 78.

Asiakirjan salassapidon päätyminen, 31 §

Viranomaisen asiakirja on salassa pidettävä 25 vuotta, ellei muuta ole säädetty tai määrätty. Yksityiselämän suojaamiseksi määrätty salassapito on 50 vuotta siitä, kun henkilö on kuollut tai ellei tietoa kuolemasta ole, niin asiakirjan salassapito on 100 vuotta.

Viranomaisen asiakirjaa ei saa pitää salaisena, kun laissa säädetty salassapitoaika on päättynyt tai viranomainen, joka on salassapidosta määrännyt, peruuttaa sen.

Seurakunnan kannalta on tärkeä huomata, että **väestötietolain 33 a §:n** mukaan väestökirjassa oleva tieto on julkinen, kun on kulunut 25 vuotta henkilön kuolemasta. Kirkkohallitus on antanut seurakunnille **kirkkoheranviraston ohjeet**. Ne on päivitetty vuonna 2003. Ohjeen 6 luvussa käsitellään tietojen luovuttamista kirkonkirjoista.

Vaitiolovelvollisuus, 23 §

Viranomaisen palveluksessa oleva työntekijä tai luottamushenkilö **ei saa antaa ilmi salassa pidettävän asiakirjan sisältöä**. Vaitiolovelvollisuus koskee myös tietoja, jotka asiakirjaan sisältyvinä olisivat salassa pidettäviä. Vaitiolovelvollisuus koskee myöskin muita viranomaisen palveluksessa saatuja seikkoja, joista lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Kirkkolaisissa näitä ovat edellä luvussa 4.3.1 mainitut rippisalaisuus, diakonia- ja sielunhoitoasiat. Vaitiolovelvollisuus koskee myös palvelussuhteen jälkeistä aikaa.

4.4.4. Salassa pidettävät asiakirjat

Julkisuuslain 24 §on pitkä 32-kohtainen pykälä, joka koskee kaikkia viranomaisia. Perustuslaki edellyttää, että salassapidon perusteista säädetään

lailla. Säännös kattaa hyvin laajan alueen eikä kaikkia kohtia tarvitse seurakunnassa soveltaa. **Ehdottomasta salassapidosta** määrätään kymmenessä kohdassa.

Muissa kohdissa edellytetään, että asiakirjan **julkistamisesta aiheutuva vahinko on arvioitava** (vahinkoedellytyslauseke) ennen salassapito- tai julkistamispäätöstä. Näissä kohdissa kielteistä tai myönteistä päätöstä on perusteltava tapauskohtaisilla perusteluilla.

Viidessätoista kohdassa on **julkisuusolettama**: Asiakirja on julkinen, jos tiedon antamisesta ei juuri siinä yhteydessä aiheudu vahinkoa.

Seitsemässä kohdassa on **salassapito-olettama**, joka tarkoittaa, että asiakirja on pidettävä salassa, mutta tieto voidaan antaa, jos tiedon antamisesta ei aiheudu sellaista vahinkoa, jota vahinkoedellytyslausekkeessa tarkoitetaan. Seurakunnilla ei liene asioita, joihin nämä 24 §:n kohdat soveltuvat.

Salassa pidettävät asiakirjat, 24 §

- (3-5 kohdat) Poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten asiakirjat ovat salassa pidettäviä ennen asian käsittelyä julkisesti. Niissä on salassapito-olettama.

- (6 kohta) **Kanteluasiakirjat** ovat uuden lain mukaan pääsääntöisesti julkisia, siis **julkisuusolettama**, ellei tiedon antaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai jos asiakirjan julkistaminen ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Kun on kyse merkittävästä julkisen vallan käyttäjän toiminnasta tehdystä kantelusta, niin säännöksen tulkinta voi olla julkisuusmyönteisempi verrattuna muihin kantelun kohteena oleviin. Tietojen luovuttaja arvioi myös, onko kantelu katsottava tehdyksi pelkästään julkisuuden tavoittelemiseksi. Wallin-Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, s. 180.

- (15 kohta) Viranomaisen tehtäväksi säädetystä **tarkastuksesta** tai muusta valvontatoimesta syntyneet asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle (**julkisuusolettama**).

- (17 kohta) Kunnan, valtion tai **seurakunnan liike- ja ammatillisalaisuuksien osalta on julkisuusolettama**. Asiakirjat voivat olla salaisia vain, jos tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa mainitulle yhteisölle tai heikentäisi sen mahdollisuuksia erillisiin hankintoihin tai sijoitus- ja rahoitusjärjestelyihin.

- (18 kohta) Asiakirjat, jotka sisältävät julkisyhteisön **työmarkkinaosapuolena** laatimia tai saamia asiakirjoja ovat salassapidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi julkisyhteisön etua (julkisuusolettama).
- (23 kohta) Salassa pidettäviä ovat henkilön **vuosituloja** ja kokonaisvarallisuutta tai tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta olevat tiedot (ehdoton salassapito).
- (25 kohta) Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta, etuuksista, tukitoimista, **henkilön terveydentilasta** tai vammaisuudesta tai saadusta terveydenhuollon tai kuntoutuksen palvelusta tai henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä, ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Virkavapautta koskeva päätös on esimerkiksi julkinen, kun siitä ei ilmene salassa pidettävää tietoa terveydentilasta.
- (28 kohta) Rangaistustiedot ovat salassa pidettäviä. Esim. nyt jo kumotussa kurinpitomenettelyssä annettu kirjallinen varoitus tai irtisanomispäätös ei ole rangaistustieto.
- (29 kohta) Asiakirjat, jotka sisältävät tietoa psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai **työntekijän valintaa** tai palkkauksen perustetta **varten tehdyt arvioinnit** ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Henkilöarvioinnin käsittelystä luvussa 7.5.
- (32 kohta) Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä tai henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan, vapaa-ajanharrastuksista, perhe-elämästä ja muista niihin verrattavista **henkilökohtaisista oloista, ovat salassa pidettäviä**. Henkilön toimiminen poliittisessa luottamustehtävässä tai ehdokkuudesta sellaiseen tai henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen ovat kuitenkin julkisia. Ilmeisesti lakia on tulkittava niin, että viranhakua varten tehdyissä yhdistelmissä olevat tiedot perhesuhteista ja harrastuksista ovat julkisuuslain nojalla ehdottomasti salassa pidettäviä asioita.

Salassapidettävän tiedon luovuttaminen, 25 §

Kun salassa pidettävään viranomaisen asiakirjaan, joka annetaan asianosaisille ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, niin siihen on tehtävä **merkintä salassa pitämisestä**. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu vahinko-edellytyslausekkeeseen, niin merkintä voidaan tehdä vain mainitsemalla säännösviittaus.

Yleisluontoinen kuvaus tiedonsaantipyynnön käsittelystä kaaviona 1.

4.4.5. Tarjousasiakirjojen julkisuus

Tarjouspyyntö ja ennen tarjousten avaamista lähetetyt täydennyspyynnöt tulevat julkiseksi, kun pyyntö on allekirjoitettu (6 §2 kohta). Yleensä seurakunta lähettää tarjouspyynnöt valitsemilleen yrityksille. Tarjouspyynnön julkisuuden nojalla myös muukin yritys voi jättää tarjouksen, joka on myös käsiteltävä.

Tarjousten **avaamisen jälkeen** lähetetyt **täydennyspyynnöt**, kun sopimus on tehty (6 §3 kohta).

Käytännössä tulkinta on sellainen, että sopimuksen tekemisellä tarkoitetaan julkisyhteisön tarjouksen hyväksymispäätöksen tekemistä. Muutoksenhaikuaika kilpailuneuvostoon lähtee siitä, kun päätös on tehty.

Tarjousasian käsittelyä varten laaditut ja hankitut selvitykset (**vertailulaskelmat, asiantuntijalausunnat** ja vastaavat) tulevat julkiseksi, kun sopimus on tehty (6 §3 kohta), siis päätetty.

Kaikki saapuneet tarjoukset tulevat julkiseksi, kun sopimus on tehty (7 §2 kohta), siis päätetty. Seurakunnassa tämä tarkoittaa ajankohtaa, kun päätös asiassa on tehty.

Sopimus syntyy oikeustoimilain mukaan, kun tarjouksen hyväksyvistä päätöksestä ilmoitetaan tarjoajalle.

- Itse **urakkasopimus** tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu (6 §8 kohta).

Liike- ja ammattisalaisuudet, joita tarjousasiakirjoihin sisältyy, ovat salassa pidettäviä (24 §1 mom. 17 kohta ja 20 kohta). Tämä koskee myös tarjouksen tekijöitä. Heilläkään ei ole oikeutta toisten liike- ja ammattisalaisuuksiin. Hinta ei ole kuitenkaan liikesalaisuus (11 §2 mom. 6 kohta). Kun julkisyhteisön osalta tarjousten päättämismenettely voi pitkittyä valitusten johdosta, niin tarjousasiakirjoihin on syytä merkitä, milloin päätös sitoo julkisyhteisöä.

Kaavio 1.

4.5. Kirkonkirjat, henkilörekisterit ja nimikirja

4.5.1. Seurakunnan kirkonkirjat

Väestötietolain (507/93, muutettu 615/98 ja 527/99) muutoksella seurakuntien kirkonkirjat eivät kuulu enää viralliseen väestötietojärjestelmään. Lähtökohtana on, että valtiollinen väestörekisteri on ainoa virallinen väestörekisteri. Ennen uudistuksen voimaantuloa 1.10.1999 pidetyt kirkolliset väestörekisterit ovat säilyttäneet edelleen väestörekisterin statuksena.

Kirkonkirjojen pitämisestä säädetään sen vuoksi uskontokuntien jäsenrekisteristä annetulla lailla (614/98) ja kirkkolaililla. Kirkkohallituksella on oikeus antaa kirkonkirjojen pitämistä koskevia määräyksiä.

Kirkonkirjat ovat tällä hetkellä väestötietolaissa säädetyin edellytyksin osa väestötietojärjestelmän tietopalvelua. Väestötietolain 38 §:n mukaan seurakunnan **luovuttaessa jäsenistään väestötietojärjestelmään merkittäviä yksittäisiä tietoja noudatetaan** soveltuvin osin **väestötietolain säännöksiä**. Vastaavasti KL 24:5 b §:n mukaan kirkonkirjoihin sisältyvien väestötietojen oikaisusta on voimassa väestötietolain säännökset. Muiden kuin väestötietojen oikaisusta on voimassa henkilötietolain säännökset.

Väestötietolaki on erityislaki, joten sen **säännökset tietojen luovuttamisesta** ovat **ensisijaisia** julkisuuslakiin ja henkilötietolakiin nähden. Väestötietolain 24 §:n mukaan **tietoja** väestötietojärjestelmästä pyydettyäessä on ilmoitettava **niiden käyttötarkoitus ja muut** luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset **seikat**. Lain 25 §:n mukaan luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Poikkeuksena ovat tilastotiedot. Yksittäin luovutettavasta osoitetiedosta säädetään henkilötietolaissa. Seurakunnat eivät luovuta osoitetietoja.

Edellä olevasta ilmenee, että **väestötietolain piiriin kuuluvia tietoja luovutettaessa** on lähtökohtana tietojen luovuttaminen vain **hyväksyttävään käyttötarkoitukseen**. Lähtökohta on siis paljon suppeampi kuin julkisuuslaissa.

Kirkkohallitus on antanut seurakunnille **kirkkoherranviraston ohjeet** (päivitetty 2003), joissa käsitellään sukututkimusta ja tietojen luovuttamista kirkonkirjoista. Tietojen luovuttamista koskevassa ohjeiden 6 luvussa todetaan mm. seuraavaa:

- Väestötietoasetuksen 31 §:n mukaan asiakirjoja saa tutkia viranomaisen luvalla ja valvonnassa.
- Tutkijoille älköön ilman erityistä syytä annettako käytettäväksi sataa vuotta nuorempia kirkonkirjoja.

- Tutkijan on annettava kirjallinen sitoumus, ettei hän väärinkäytä asiakirjoista saatuja tietoja.
- Väestötietolain 33 a §:n mukaan väestökirjoissa oleva tieto on julkinen, kun on kulunut 25 vuotta henkilön kuolemasta.
- Yksityisen henkilön ripittäytymistä, sielunhoitoa ja diakoniatyötä koskevat asiakirjat ovat salaisia 50 vuotta henkilön kuolemasta. Mikäli kuolinaika ei ole tiedossa, pidetään asiakirjoja salaisina sata vuotta.

Kirkkoherra päättää kirkonkirjojen tutkimusluvan antamisesta. Valvonta edellyttäneee virastossa tutkijatilan järjestämistä. Lupaa annettaessa on kiinnitettävä huomiota tutkijan kokemukseen. Tarkoituksena ei ole, että viraston työntekijät käyttävät kovin paljon aikaa tutkijan auttamiseen.

4.5.2. Henkilötietolaki

Henkilötietolain **tarkoituksena on yksityiselämän ja yksityisyyden suo-
jaa** koskevien perusoikeuksien toteuttaminen henkilötietoja käsiteltäessä ja hyvän tietojenkäsittelyntavan edistäminen. Määritelmän mukaan henkilö-
tieto käsittää kaikenlaiset luonnollista henkilöä tai hänen ominai-
suuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavat merkinnät, jotka voidaan tunnis-
taa häntä tai hänen perhettään taikka hänen kanssaan yhteisessä ta-
loudessa eläviä koskeviksi (henkilötietolaki 3 §1 kohta). Henkilörekisteri on
määritelmänsä mukaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteen kuuluvista
merkinnöistä muodostuvia henkilötietoja sisältävä tietojoukko, jota käsitel-
lään osin tai kokonaan atk:n avulla tai joka on järjestetty kortistoksi, luette-
loksi tai muuksi vastaavaksi, siten että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voi-
daan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta (3 §3 kohta).

Henkilötiedon käsite on nyt aikaisempaa laajempi. Esimerkiksi luotta-
mushenkilöluettelo, johon sisältyvät osoite- ja puhelintietoja on henkilöre-
kisteri. Henkilörekisterinä ei sen sijaan pidetä pelkkää luottamushenkilöi-
den nimiluettelo.

Tiedon antamisessa henkilörekisteristä erotetaan toisistaan tavallinen
henkilörekisteri ja yleiseen käyttöön tarkoitettu rekisteri. Seurakunnilla ei
ole yleiseen käyttöön tarkoitettuja rekistereitä.

Tiedon antaminen tavallisesta henkilörekisteristä tapahtuu henkilötie-
tolain 8 §4 momentin nojalla julkisuuslain säännösten mukaisesti. Julki-
suuslain 13 §2 momentin ja 16 §:3 momentin mukaan pyydetessä **tieto-
ja henkilörekisteristä kopioina**, tulosteena tai sähköisessä muodossa,
on tiedon pyytäjän **ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus ja henkilölli-**

syytensä. Tällaisia rekistereitä ovat esimerkiksi luottamushenkilörekisterit ja henkilöstöhallinnon rekisterit. Palkkatiedot on säädetty erityissäännöksellä julkisiksi. Niiden pyytämässä ei käyttötarkoitusta ja henkilöllisyyttä tarvitse selvittää.

Esimerkkinä voi mainita kirkolliskokouksen maallikkoedustajien vaalissa äänivaltaisten kirkkovaltuutettujen nimi- ja osoitetiedot, jotka annettiin nähtäväksi ja kopioitavaksi. Seurakunnat olivat ilmoittaneet hallintoelinten jäsenille, että heillä oli oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen valitsijayhdistysten käyttöön.

Henkilötietojen hyväksytyjä käyttötarkoituksia (siis hyväksyttäviä tietojen luovutustilanteita) ovat muun muassa seuraavat:

- henkilötietolain 2 §:n 3 momentin tarkoittamat henkilökohtaiset tai niihin verrattavat yksityiset tarkoitukset
- henkilötietolain 2 §:n 5 momentin tarkoittamat toimitukselliset tarkoitukset (tiedotusvälineet, elokuvat, kirjat),
- viranomaisten käyttötarpeet henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohden mukaan
- tutkimus, tilasto, viranomaisten suunnittelu, henkilömatrikkeli, sukututkimus, henkilötietolaki 4 luku,
- tietojen antamiseen on rekisteröidyn yksiselitteinen suostumus, henkilötietolaki 8 §1 momentti 1 kohta.

Tavanomaisia yksityisiä käyttötarkoituksia ovat tietojen kysyminen nimi-, osoite ja puhelintiedoista. Näiden tietojen pyytäjät voidaan ohjata asianomaisiin palveluihin. Osoitetiedot saa maistraateista. Valtakunnallisen osoitepalvelupuhelimen puhelut ohjautuvat maistraatteihin.

Henkilötietoja voidaan antaa muusta asiakirjasta kuin henkilörekisteristä silloin, kun julkisuuslain edellytykset täyttyvät. Näin tietojen antamismenettely on sama kuin muidenkin asiakirjojen antamismenettely.

Henkilötietojen luovuttaminen suoramarkkinointia varten on sallittua vain, jos siitä on erikseen säädetty tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

4.5.3. Asiakastietojen käsittely

Seurakunnassa on asiakastietojen käsittelystä noudatettava henkilötietolain määräyksiä. Kirkkohallituksen yleiskirjeessä n:o 1/2002 selostus ja ohjeet asiassa. Tärkeää on huomata, että jo nimi- ja osoiteluettelo muodostavat viranomaisen toiminnassa henkilörekisterin. Henkilötiedon käyttämisestä on

tietojen kokoaminen ja käyttäminen. Henkilötietolain 3 §:ään sisältyvät laissa käytettyjen lukuisten käsitteiden määritelmät.

Rekisterinpitäjänä pidetään seurakuntaa eikä yksittäistä työntekijää. Rekisteriselosteen laatiminen on siis seurakunnan vastuulla. Rekisteriselosteiden laatiminen on tarkoituksenmukaista tehdä keskitetysti, koska selosteen runko on samankaltainen. Seuraavassa lyhyt yhteenveto henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta ja toteutuksesta:

- Rekisterinpitäjän on **suunniteltava** ja arvioitava henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus.
- Rekisteriä perustettaessa on määriteltävä sen **käyttötarkoitus** ja sillä on oltava asiallinen yhteys rekisteröitäviin, esim. asiakassuhde. Rekisteriin saa merkitä vain käyttötarkoituksen kannalta **tarpeelliset** tiedot.
- **Arkaluontoisten tietojen** käsittelyyn vaaditaan henkilön lupa, mutta luvan kanssakaan niitä ei saa käsitellä, elleivät ne ole toiminnan kannalta välttämättömiä.
- Henkilörekisterin **käyttöoikeudet** on määriteltävä erilaajuisina työtehtävien mukaan.
- Asiakkaille tulee **informoida** keskeiset asiat heitä koskevien henkilötietojen käsittelystä. Rekisteröidylle tulee myös selvittää, miten hän saa tietoa itseään koskevista merkinnöistä ja miten hän voi saada virheet oikaistuiksi.
- Henkilörekistereistä on tehtävä **rekisteriselosteet**. Ne on pidettävä jokaisen saatavilla, esim. kirjaamossa.
- **Asiakkaalla on oikeus** eräin poikkeuksin **tarkastaa** itseään koskevat rekisterin tiedot ja saada tiedoista jäljennökset. Jos tietoja ei voida lain mukaan antaa, on annettava kirjallinen kieltäytymistodistus.
- Rekisterin **tietojen tulee olla oikeita**. **Virheelliset** tai puutteelliset tiedot on **korjattava oma-aloitteisesti** tai asiakkaan vaatimuksesta. Jos korjausvaatimukseen ei suostuta, on annettava kirjallinen kieltäytymistodistus.
- Asiakassuhteen päätyttyä **tiedot tulee hävittää**. Tiedot arkistoidaan, jos arkistolaki tai muu laki sitä edellyttää.

Vaikka esim. seurakunnan jäsenrekisterin tietoja käytetään diakoniatyössä tai nuorisotyössä, niin tiedot antaa ko. työntekijälle se viraston työntekijä, jolla on käyttöoikeus seurakunnan jäsenrekisteriin.

4.5.4. Nimikirjalaki

Nimikirjalain 9 §:n mukaan **nimikirjaan talletetut tiedot luovutetaan nimikirjanotteella**. Myös nimikirjalaki on julkisuuslakiin verrattuna erityislaki. Tämä sulkee pois suullisen tiedon antamisen nimikirjasta. Tietojen luovuttamiselle on siis oltava **hyväksyttävä käyttötarkoitus**, joka on tietoja luovutettaessa selvitettävä. Henkilötunnus merkitään nimikirjanotteeseen viran tai työpaikan hakua varten annettavaan otteeseen tai työntekijän pyynnöstä muuhun otteeseen sekä virkakäyttöä varten annettaviin otteisiin.

Seurakuntien viranhaltijoista ja työntekijöistä on pidettävä nimikirja. Siihen tehtävien merkintöjen osalta noudatetaan **nimikirjalain** (1010/89, muutokset 627/99) säännöksiä. Kirkkohallitus on antanut **kirkon nimikirjaohjeen 1999**.

5. Tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki

Tasa-arvolaki

Tasa-arvolain (609/85) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvolaki on hallintolain 6 §:n kanssa yhdenmukainen työelämän tasapuolisuutta korostava erityislaki. Tasa-arvon toteuttamiseksi julkishallinnossa riittäisi pelkkä hallintolaki. Tasa-arvolaki koskee kaikkia työnantajia. Sen **soveltamis-alan ulko-puolelle** on nimenomaan jätetty kirkon **uskonnonharjoittamiseen** liittyvä toiminta.

Tasa-arvolain 4 §:ssä on yleinen tasa-arvon edistämistä koskeva säännös. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä sukupuolten välistä tasa-arvoa suunnitelmallisesti erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. 3 momentin mukaan viraston hallintoelimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä. Tasa-arvolain 4 §:n 2 momentissa mainittu kiintiöperiaate hallintoelimissä ulotettiin koskemaan myös seurakuntien hallintoelimiä vuoden 2004 alusta. Säännös on KL 25:10 a §:ssä. Käytännössä tasa-arvolaki siis koskee **seurakuntien henkilövalintoja**.

Tasa-arvolain mukaan työpaikkaa ei saa ilmoittaa vain joko miesten tai naisten haettavaksi, jollei tähän ole työn tai tehtävän laadun aiheuttamaa painavaa tai hyväksyttävää syytä tai ellei kysymyksessä ole tasa-arvosuunnitelman toteuttaminen. **Tasa-arvosuunnitelman** perusteella seurakunta voikin eräissä tapauksissa hakea palvelukseensa ainoastaan toista sukupuolta olevia henkilöitä. Tasa-arvosuunnitelmia lienee hyvin harvoissa seurakunnissa. Kirkkohallituksesta voi pyytää kopion siellä vuoden 1998 tasa-arvosuunnitelmasta.

Syrjintänä on pidettävä myös sitä, että vastakkaista sukupuolta oleville henkilöille esitetään työhönottohaastattelussa sisällöltään ja luonteeltaan erilaisia kysymyksiä, esim. hakijan raskautta, perhesuhteita jne.

Työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja työhön ottaessaan tai tehtävään tai koulutukseen valitessaan syrjäyttää henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö. Kyseessä on tällöin syrjintä, jollei työnantaja voi osoittaa, että hänen menettelynsä on työn tai tehtävän laadusta johtuva hyväksyttävä syy taikka hänen menettelynsä on johtunut jostain hyväksyttävästä seikasta, ei sukupuolesta.

Tasa-arvolaki velvoittaa työnantajaa ottamaan selkoa hakijoiden ansioista. Muodollisten kelpoisuusehtojen pitää luonnollisesti olla täytetyt. **Lisäksi arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota kokemukseen, yhteistyökykyyn, aloitteellisuuteen, ahkeruuteen jne.** Arvioinnissa pitää käyttää alalla yleensä hyväksytyjä periaatteita. Asian käsittelyssä esille tulleiden seikkojen on ilmentävä päätöksen perusteluista. Päätösten perustelemisesta tarkemmin luvussa 7.

Myös hallintolaki edellyttää, että viranomaisten päätökset ovat perusteltuja. Kun ansioituneempi hakija on tullut syrjäytetyksi työn tai tehtävän laadusta johtuvasta painavasta tai hyväksyttävästä syystä, jota ei voida pitää syrjintänä, vaalin suorittaneen viranomaisen täytyy pystyä perustelemaan päätöksensä. Todistustaakka onkin viranomaisella. Vertaa päätöksen sisältöä koskevaa lukua 7.5. Kun oikeudessa vaaditaan korvausta tasa-arvolain rikkomisesta, lienee myöhäistä vedota seikkoihin, joita ei ole pöytäkirjassa. Tasa-arvolaki siis edellyttää asiallisia perusteluja!

KL 24:4 §:n mukaan viranomaisen päätökseen voidaan hakea muutosta sillä perusteella, että se on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, että se menee viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai että se on muutoin lain vastainen. Syrjäytetyksi itsensä kokenut, virkaa hakenut, vastakkaista sukupuolta oleva henkilö voikin tämän mukaisesti hakea muutosta viranomaisen päätökseen, jota hän pitää tasa-arvolain vastaisena.

Seurakunta ei myöskään saa soveltaa viranhaltijaan tai työntekijään epäedullisempia palkkaehtoja kun vastakkaista sukupuolta olevaan samassa tai samanarvoisessa työssä olevaan henkilöön. Työnantaja ei myöskään saa johtaa työtä, jakaa työtehtäviä tai muutoin järjestää työoloja siten, että työntekijä joutuu selvästi huonompaan asemaan kuin vastakkaista sukupuolta olevat työntekijät.

Irtisanomistapauksissa on oikeuskäytännössä katsottu, että työnantajan on näytettävä toteen laillinen irtisanomisperuste. On kuitenkin pidetty epäselvänä, miten todistustaakka jakautuu syrjintätapauksissa.

Kirkkohallituksen yleiskirjeen n:o 15/2004 mukana on jaettu seurakuntiin piispainkokouksen hyväksymä suositus kappalaisen vaalin toimittamisesta. Kirkolliskokous antoi asiassa toimeksiannon piispainkokoukselle. Suositus soveltuu käytettäväksi myös muiden virkavalintojen valmistelussa ja päätöksenteossa.

Yhdenvertaisuuslaki

Uusi yhdenvertaisuuslaki (21/2004) on tullut voimaan 1.2.2004. Yhdenvertaisuuslaki kieltää ikään, etniseen ja kansalliseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen, sukupuoliseen suuntautumiseen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella tapahtuvan syrjinnän. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan työhönnottoperusteisiin, työoloihin, uralla etenemiseen, koulutukseen sekä yrittämisen edellytyksiin ja elinkeinotoiminnan tukemiseen. Syrjintäkielto koskee kaikkia työnantajia ja kohdistuu kaikkiin työntekijöihin ja viranhaltijoihin. Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta säädetään erikseen em. tasa-arvolaisissa (609/1986).

Yhdenvertaisuuslaki on samankaltainen kuin tasa-arvolaki. Viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa toiminnassaan. Lait asettavat työnantajille tiettyjä velvoitteita, joiden rikkomisesta voi seurata rangaistus tai korvausvelvollisuus. Ennen yhdenvertaisuuslakia on yleisiä syrjintäkieltoja ollut perustuslaissa (731/1999) ja työsopimuslaissa (55/2001).

Laissa säädetään tilanteista, joissa syrjintäperusteisiin liittyvää erilaista kohtelua ei pidetä kiellettynä syrjintänä. Hyväksyttävä erilainen kohtelu voi perustua työnantajan yhdenvertaisuussuunnitelmassa olevaan hyväksyttävään perusteesseen. Henkilöiden eri asemaan asettaminen työelämässä ei ole syrjintää silloin, kun se perustuu työtehtävien asettamiin perusteltuihin vaatimuksiin. Kolmanneksi ikään perustuva erilainen kohtelu on tietyissä tapauksissa sallittua. Lisäksi laki sallii ns. positiivisen erityiskohtelun, jonka tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi, edellyttäen kuitenkin ettei muita henkilöitä syrjitä. Kaikissa näissä tilanteissa erilaiselle kohtelulle on oltava yhdenvertaisen kohtelun periaatteet huomioon ottava hyväksyttävä tarkoituserä ja niiden toimien, joilla henkilöiden eri asemaan asettaminen toteutetaan, on oltava oikeasuhtaisia tavoiteltuun tarkoituserään nähden.

Käytännön työelämässä merkittävin erilaisen kohtelun peruste on työtehtäviin liittyvä vaatimus. Syrjintänä ei pidetä syrjintäperusteeseen liittyvää erilaista kohtelua, jos kohtelun perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Erilaisen kohtelun oikeutusta arvioidaan lisäksi aina myös sen mukaan, onko sen peruste tarkoituserältään perustuslain mukaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta hyväksyttävä.

Yhdenvertaisuuslaki on esitelty sopimusvaltuuskunnan yleiskirjeessä A 3/2004.

6. Esteellisyys

6.1. Yleistä

On realismia todeta, että asioita ei voida hallinnossa käsitellä kokonaan ilman henkilökohtaisten seikkojen vaikutusta. Kuitenkin on edellytettävä, että asioiden ratkaisuun eivät pääse vaikuttamaan käsittelijöiden sellaiset mieltymykset ja edut, jotka saattavat vaarantaa asioiden puolueettoman harkinnan ja arvostelun.

Asioiden valmisteluun osallistuvien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden esteellisyydestä säädetään hallintolain 27-30 §:issä. KL 7:5 §:n 2 momentin mukaan näitä säännöksiä sovelletaan myös seurakuntahallinnossa. Säännöksestä puuttuu maininta työsuhteisista, mutta on selvää, ettei myöskään esteellinen työsuhteinen työntekijä voi osallistua asian valmisteluun.

Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn merkitsee sitä, että käsiteltävänä olevaa asiaa ei ole arvosteltu puolueettomasti. Tällaisen käsittelyn perusteella tehty päätös on siis hyvin usein syntynyt virheellisessä järjestyksessä. KL 24:3 §:n mukaan virheellisessä järjestyksessä syntynyt päätös voidaan kumota ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Oikeuskäytännössä esteellisyyteen suhtaudutaan hyvin vakavasti.

Asiaa **katsotaan ulkopuolisen näkökulmasta**. Näyttääkö siltä, että päätöksenteon puolueettomuus on vaarantanut? Virheen syntymiseen ei tarvita aina näyttöä esteellisyyden vaikutuksesta päätöksentekoon. Esimerkki seurakunnan omistamasta yhtiöstä. Vaikka yhtiö toteuttaa yksinomaan seurakunnan intressejä, niin yhtiön hallituksen jäsenet ovat esteellisiä käsittelemään yhtiön asioita kirkkoneuvostossa.

Esteellisyys ja estyminen

On syytä erottaa toisistaan käsitteet "**esteellisyys**" ja "**estyminen**". Esteellisyydestä on kysymys silloin, kun henkilö ei voi osallistua asioiden käsittelyyn siksi, että hänen puolueellisuutensa saattaa vaikuttaa asioiden lopputulokseen. Estymisestä taas on kysymys silloin, kun henkilöllä on tosiasiallinen este asian käsittelyyn osallistumiseen.

Estyneen luottamushenkilön puolesta asian käsittelyyn osallistuu yleensä tämän varajäsen ja estyneen viranhaltijan tai toimihenkilön puolesta se, jonka tehtävänä on toimia sijaisena estyneen puolesta. Esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan silloin siihen henkilöön, joka tosiasiallisesti osallistuu asian käsittelyyn.

Asiassa, jossa on **useita käsittelyvaiheita**, on tärkeää merkitä pöytäkirjaan, kuka on tietyn vaiheen esitellyt. Jos viranhaltija tulee esteelliseksi esimerkiksi rakennushankeen käsittelyn viime vaiheessa, on pöytäkirjasta selvästi ilmevä, että esteellinen viranhaltija ei ole esitellyt esimerkiksi urakkatarjouksia, vaikka onkin ollut mukana suunnitteluvaiheen päätöksiä tehtäessä.

Vuoden 2004 voimaan tulleen hallintolain säännökset esteellisyydestä eroavat jonkin verran hallintomenettelylaista. Hallintolain 28 §:n 2 momentissa määritellään **läheisten piiri uudella tavalla**, joka vastaa tuomarinjääviyssäännöksiä. Läheisten piiriä on laajennettu ja samalla jaettu kolmeen ryhmään, joihin 28 §:n i momentissa viitataan. Esteellisyyden ratkaisemisesta on uusi säännös 29 §:ssä.

Asianosaisjävi ja edustajanjävi ovat laajentuneet läheisten piirin laajennuksen vuoksi. **Intressijävin** osalta läheisten piirinä mainitaan vain perhepiiriin kuuluvat, siinä siis läheisten piiri on hallintomenettelylakia suppeampi.

Yhteisöjävin osalta esteellisten piiriä on **laajennettu** siten, että perhepiiriin kuuluvan jäsenyys toisen yhteisön (esim. kirkkoneuvosto – kunnanhallitus) synnyttää esteellisyyden.

6.2. Esteellisyysperusteet

6.2.1. Perussäännös

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies ja luottamushenkilö on esteellinen,

1. kun hän itse tai hänelle läheinen henkilö (kaikki kolme ryhmää)

- on asianosaisena (osallisuusjäävi),
2. kun hän itse tai hänelle läheinen henkilö (kaikki kolme ryhmää) avustaa tai edustaa asianosaista tai erityisen hyödyn tai erityisen haitan kärsivää (edustusjäävi),
 3. kun hänelle tai hänen läheiselleen (1. ryhmä) on ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai erityistä vahinkoa (intressijäävi),
 4. kun hän on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai erityisen hyödyn tai vahingon kärsijään (palvelussuhdejäävi),
 5. kun hän tai hänen läheisensä (1. ryhmä) on hallituksen, hallintoneuvoston tai rinnasteisen toimielimen jäsenenä, toimitusjohtajana tai vastaavana yhteisössä, säätiössä tms., joka on asianosainen tai jolle ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa (yhteisöjäävi),
 6. (kohtaa viraston tai laitoksen johdon jäsenen jääviydestä, kun virasto hoitaa ohjaustehtävää käsiteltävänä olevassa asiassa, ei sovelleta kirkossa!),
 7. jos luottamus viranhaltijan tai luottamushenkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Käsitteitä erityinen hyöty ja erityinen haitta voi koettaa selventää toteamalla, että päätös ei suoraan vaikuta henkilön tai yhteisön asemaan (tällöinhän on kyse asianosaisesta), mutta päätöksen välillinen vaikutus on kuitenkin selvästi nähtävissä. Esimerkiksi kaavoituksessa tai maakauppatilanteessa päätös vaikuttaa viranhaltijan tai luottamusmiehen ko. alueella omistaman maan arvoon.

Läheisten piirin määritelmä

Hallintolain 28 §:n 2 momentissa on läheisten piirin uudistettu määritelmä. Määritelmässä on kolme kohtaa, joista 1 kohdassa on kysymys henkilön läheisimmästä henkilöpiiristä, perhepiiristä. Siihen kuuluvat virkamiehen tai luottamusmiehen puoliso, lapsi, lapsenlapsi, sisar, vanhempi, isovanhempi, muu erityisen läheinen henkilö, ja näiden puoliso. Ilmaus ”muu erityisen läheinen henkilö” on uusi käsite, jolla pyritään kattamaan sellaisia tilanteita, joissa esteellisyys on ilmeinen, mutta muut sukulaisuutta tai parisuhdetta tarkoittavat määritelmät eivät sovellu. Ilmaus tarkoittanee ainakin samassa taloudessa asuvia, Yhteinen talous ei kuitenkaan ole välttämätön edellytys tämän kohdan soveltamiselle. Esimerkiksi serkku voi tiettyissä tilanteissa olla erityisen läheinen

Läheisten piirin määritelmän 2 ja 3 kohta ovat edellä kuvattua lähintä perhepiiriä kaukaisempia sukulaisia. Toisessa kohdassa mainitaan virkamiehen vanhempien sisarukset ja heidän puolisonsa, sisarusten lapset (mutta ei heidän puolisoitaan), entinen puoliso. Kyseessä ovat lähintä perhepiiriä kaukaisemmat sukulaiset.

Kolmannessa kohdassa mainitaan virkamiehen puolison lapset, lapsen-

lapset, sisaret, vanhemmat, isovanhemmat, tällaisen henkilön puoliso ja virkamiehen puolison sisarusten lapsia (mutta ei heidän puolisoitaan). Kysymyksessä ovat siis virkamiehen puolison lähisukulaiset. Läheisenä pidetään myös vastaavia puolisukulaisia. Puolisoita ovat avio- ja avopuolisot sekä rekisteröidyissä parisuhteissa olevat. Esteellisyys ulottuu myös neljänteen polveen. Säännökseen ei tätä ole kirjattu tilanteen harvinaisuuden vuoksi. Esimerkiksi unohdettu lapsuuden ystävä ei ole erityisen läheinen henkilö.

Läheisin perhepiiri (1. ryhmä) muodostaa esteellisyysperusteen asianosaisuus-, intressi-, edustus- ja yhteisöjäävyyden kohdalla. Kaukaisempi sukulaishiipiiri (2. ja 3. ryhmä) synnyttää esteellisyyden vain asianosaisuus- ja edustusjäävien kohdalla. Viranhaltijan tai luottamushenkilön läheisen palvelussuhde asianosaiseen ei aiheuta jäävyyttä. Kun yleisesti mainitaan virkamiehen läheisestä, tarkoitetaan kaikkia kolmea läheisten ryhmää.

6.2.2. Esteellisyysperusteiden tulkintaa

Asianosaisasema, 28 § 1 momentti 1 kohta

Viranhaltijan tai hänen läheisensä asianosaisuus muodostaa esteellisyysperusteen. Asianosainen on henkilö, jonka edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta kyseisessä asiassa on kysymys.

Avustaminen ja edustaminen, 28 § 1 momentti 2 kohta

Viranhaltija on esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn myös siinä tapauksessa, että hän on **avustanut asianosaista** tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Viranhaltija on avustamisen tai edustamisen perusteella esteellinen myös silloin, kun hänen **läheisensä toimii edustajana tai avustajana**.

Avustamisella tarkoitetaan tässä tapauksessa lähinnä oikeudellista avustamista. Tällöin avustajana on sellainen asianajollinen pyrkimys, että päämiehen kannalta edulliset seikat saavat suuremman painon kuin asiaa objektiivisesti harkittaessa.

Avustamiseen perustuva **esteellisyys ei synny** pelkästään siten, että viranhaltija on antanut hallintolain 8 §:n mukaista neuvontaa. Avustamiseksi ei voitane katsoa sitäkään, että viranhaltija avustaa asianosaista hakemuksen tai kirjelmän laatimisessa viranomaiselle, jos ohjauksen yhteydessä ei ole otettu kantaa itse hakemuksen asiasisältöön.

Viranhaltija on asianosaisen **asiamies** silloin, kun hänen **toimintansa perustuu valtuutukseen**, jolla hän voi toimia asianosaisen puolesta

välittömästi tähän ulottuvin vaikutuksin. Viranhaltijan valtuutus toimia asianosaisen puolesta voi myös perustua lailliseen edustukseen, jolloin tuomioistuin on määrännyt viranhaltijan toimimaan asianosaisen puolesta.

Erityinen hyöty tai vahinko, 28 § 1 momentti 3 kohta

Viranhaltijan tai hänen läheisensä erityisestä hyödystä tai vahingosta on kyse silloin, kun ko. henkilölle koituu ratkaisusta taloudellista tai oikeudellista hyötyä tai vahinkoa, vaikka hän ei olekaan asianosainen. Esteellisyys koskee 1. ryhmän läheisiä, lähintä perhepiiriä.

Palvelus- ja toimeksiantosuhte, 28 § 1 momentti 4 kohta

Viranhaltija on esteellinen myös silloin, kun hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolla on asian ratkaisussa odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Palvelussuhde saattaa olla työsopimus- tai virkasuhde. Seurakunnan työntekijän on aina anottava sivutoimilupa tai tehtävä ilmoitus sivutoimestaan. Viranomaisen voi kieltää sivutoimen hoidon, jos siitä aiheutuu haittaa viranhaltijan virkatehtävien asianmukaiselle hoidolle tai viranomaisen toiminnalle. Haitta voi luonnollisesti olla viranhaltijan esteellisyys käsitellä asioita viranomaisessa.

Kysymyksessä saattaa olla myös sellainen ammatin, elinkeinon tai liikkeen harjoittaminen, johon perustuva toimeksiantosuhte asianosaiseen tai siihen, jolla on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa, saattaa vaarantaa viranhaltijan puolueettomuuden.

Viranhaltijan läheisen palvelus- tai toimeksiantosuhte asianosaiseen ei ole esteellisyysperuste.

Yhteisön hallintoon kuuluminen, 28 § 1 momentti 5 kohta

Kansalaisten luottamus hallintoon järkkyy erityisesti silloin, kun viranhaltija tai hänen **1. ryhmän läheisensä** osallistuu sellaisia yhteisöjä koskevien asioiden käsittelyyn, joissa hän itse toimii - erityisesti jos hän kuuluu tällaisten yhteisöjen hallintoon. Lain tarkoittamia yhteisöjä ovat esimerkiksi yhdistykset, säätiöt, yhtiöt, osuuskunnat, valtio, kunnat, kuntainliitot ja seurakunnat.

Yleisin soveltamistapaus tulee varmasti kyseeseen seurakuntahallinnon ja kunnallishallinnon välillä. Jos aviopuolisoista toinen on neuvoston jäsen ja toinen kunnanvaltuuston jäsen, esteellisyyttä ei kuitenkaan synny, koska valtuusto ei ole säännöksessä tarkoitettu hallitusta vastaava toimielin.

Esteellisyystilanne syntyy, jos yhteisö on hallintomenettelyssä asianosaisena tai yhteisölle on odotettavissa asian ratkaisemisesta erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Yhdistyksen jäsenyys tai osakkeiden omistus yhtiössä eivät sinänsä ole viranhaltijan esteellisyysperuste. Edellytyksenä on, että **viranhaltija toimii johtotehtävissä**, esimerkiksi toimitusjohtajana tai hallituksen jäsenenä, ja on siis toiminnastaan vastuuvollinen yhteisölle. Viranhaltija saattaa kuitenkin yhteisössä muissakin tehtävissä toimiessaan tulla esteelliseksi virassaan, esimerkiksi edellä esitettyjen toimeksiantoa tai edustamista koskevien perusteiden mukaisesti. Säännös koskee myös seurakunnan yksin omistamia yhtiöitä, esimerkiksi kiinteistöyhtiötä ja niiden hallituksissa tai muissa johtotehtävissä toimivia viranhaltijoita.

Muu erityinen peruste, 28 § 1 momentti 7 kohta

Esteellisyys saattaa syntyä silloinkin, kun luottamus viranhaltijan puolueettomuuteen muusta erityisestä vaarantuu. Tällaisen erityisen syyn ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava myös ulkopuolisen havaittavissa.

Tällaisena esteellisyysperusteena saattaa olla esimerkiksi viranhaltijan aikaisempi palvelus- tai toimeksiantosuhde.

Tapauskohtaista arviointia esteellisyydestä on suoritettava, kun kyseessä on vastapuoli tai julkinen vihamies, kiinteä ystävyys, yhtiökumppanuus tai rajatun sukulaisuuspiirin ulkopuolella oleva, kuitenkin läheisenä pidettävä henkilö. Voidaan myös kysyä, onko alainen esteellinen, jos esimies on jäävi? Seurakuntahallinnossa ei yleensä ole siinä määrin päällikköviraston piirteitä, että esteellisyys syntyisi.

Vaasan hallinto-oikeus (11/0168/3) on katsonut tähän kohtaan perustuen, että kirkkoneuvoston virkavalinta oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun asian käsittelyyn oli osallistunut yhdestä hakijasta suosituksen antanut kirkkoneuvoston jäsen.

Edellä olevasta puuttuu **28 § 1 momentti 6 kohta**, jota siis ei sovelleta kirkossa. Kyseessä on viraston johtokunnan jäsenyyden aiheuttamasta esteellisyydestä, kun hallintoelin käsittelee ko. viraston toimialaan kuuluvaa asiaa. Tämä lienee jätetty pois, koska seurakuntahallinnossa tulee harvoin esille tällaisia kysymyksiä.

6.3. Menettely esteellisyytilanteissa

6.3.1. Esteellisyyden vaikutus

Esteellisyys ratkaistaan viipymättä. Jos virkamies käsittelee asian yksin, ratkaisee hän myös esteellisyyden. Monijäsenisessä toimielimessä päätetään jäsenen, esittelijän ja kokouksessa läsnä olevan henkilön esteellisyydestä.

Pääsäännön mukaan asianomainen ilmoittaa esteellisyydestä itse. Jos asiasta on erimielisyyttä, siitä on tehtävä päätös. Jäsen tai esittelijä ei saa osallistua hänen esteellisyytään koskevan asian käsittelyyn. Tässä säännös on muuttunut aikaisempaan verrattuna. Jos toimielin ei olisi muuten päätösvaltainen eikä saada varajäsentä, voidaan tästä poiketa.

Esteellisyysperusteita sovelletaan virkasuhteen laadusta riippumatta kaikkiin viranhaltijoihin. Viransijaisuus tai osa-aikaisuus ei vaikuta asiaan. Esteellisyysperusteita sovelletaan myös työsopimussuhteisiin ja toimeksiantosopimuksen perusteella asioiden käsittelyyn osallistuviin, esimerkkinä konsultit ja tilintarkastajat.

Esteellinen viranhaltija ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä paitsi silloin, kun esteellisyys ei asian laadun vuoksi voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä. Esteellinen viranhaltija ei voi siis ottaa hoitaakseen mitään asian valmistelu- ja käsittelytehtäviä. Tällaisia ovat muun muassa tehtävien määrääminen, asiaan liittyvien menettelytapakysymysten ja tosiasiapuolen tutkiminen ja selvittäminen, lausuntojen pyytäminen ja antaminen, asianosaisen kuuleminen, esittely ja asian ratkaiseminen. Viranhaltija ei myöskään voi huolehtia ratkaisuun liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä silloin, kun näillä tehtävillä voidaan vaikuttaa ratkaisun toteuttamiseen.

Yleisesti ottaen **esteellisen viranhaltijan on pitädyttävä kaikista sellaisista toimista, joilla hän voi vaikuttaa ratkaisuun välillisesti tai välittömästi.**

Sen lisäksi, ettei esteellinen viranhaltija voi osallistua asian käsittelyyn valmistelemalla tai esittelemällä asiaa, jo pelkästään esteellisen viranhaltijan läsnäolo saattaa vaarantaa käsittelyn puolueettomuuden. Siksi esteellinen viranhaltija ei saa olla läsnä, kun asiaa käsitellään viranomaisessa, esimerkiksi toimielimen kokouksessa. Viranhaltijan on **poistuttava** kokoushuoneesta **koko asian käsittelyn ajaksi, ei siis pelkästään päätöksenteon ajaksi.** Viranhaltija voi olla esteellinen käsittelemään jotain asiakokonaisuuttakin. Jos esimerkiksi jaetaan avustusmäärärahoja, on avus-

tusta hakeneen yhteisön hallinnossa toimiva viranhaltija esteellinen koko asian käsittelyn ajan.

Esteellisen viranhaltijan poistumisesta asian käsittelyn ajaksi sekä hänen esteellisyytensä perusteista on tehtävä asianmukaiset **merkinnät toimielimen pöytäkirjaan**. Ehdottomasti on vältettävä sitä, että rutiiniasiassa, esim. vuosilomat, pöytäkirjaan merkitään ko. henkilön poistuneen kokouksesta, vaikka hän ei ehtinytkään ulos ennen puheenjohtajan nuijan kopautusta. On pienempi virhe, että esteellinen oli kokouksessa paikalla pöytäkirjankin mukaan, kuin että pöytäkirjaan tulee virheellinen merkintä!

6.3.2. Asioiden hoitaminen esteellisyyden aikana

Esteellisyyden toteaminen on ensi sijassa viranhaltijan **oma asia**. Monet esteellisyyasperusteet ovat lisäksi sellaisia, ettei muilla ole edes mahdollisuutta saada niistä tietoa. Kun viranhaltija havaitsee olevansa esteellinen asian käsittelyyn, hänen täytyy välittömästi ilmoittaa asiasta esimiehelleen tai ylemmälle asianomaiselle viranomaiselle.

Kun on kysymys pelkästään asian valmistelusta, ei esteellisen viranhaltijan vetäytymisestä tarvitse tehdä erityisiä merkintöjä asiakirjoihin. Jos esteellisyys vaikuttaa asian käsittelyyn ja päätöksentekoon toimielimessä, esteellisen viranhaltijan vetäytymisestä täytyy tehdä tarpeelliset merkinnät pöytäkirjaan.

Viranhaltijan esimies saattaa olla oikeutettu ratkaisemaan, onko esteellisellä viranhaltijalla kuitenkin oikeus osallistua asian käsittelyyn. Jos kysymyksessä on toimielimen esittelijä, toimielin ratkaisee asian.

Asianosainen voi aina esittää toimielimen harkittavaksi kysymyksen **viranhaltijan tai luottamushenkilön esteellisyydestä**. Yleisten hallinnollisten menettelytapojen mukaan tällainen kysymys on tutkittava ja ratkaistava ennen kuin pääasian käsittelyä voidaan jatkaa. Luonnollisesti tätä ratkaisua koskevan asian käsittelyn täytyy käydä ilmi myös toimielimen pöytäkirjasta.

Esteellisen viranhaltijan sijaan tulee se viranhaltija, joka ohje- tai johtosäännön mukaan toimii sijaisena tällaisessa tilanteessa. Jos sijaista ei ole määrätty ohje- tai johtosäännössä, oikeus määrätä tehtävän suorittaja saattaa johto- ja valvontavallan perusteella kuulua esimiehelle. Pienessä seurakunnassa, jossa on vain kirkkoherra ja talouspäällikkö, on asia ratkaistava tapaus kerrallaan. Joskus voidaan pyytää tuomiokapitulia mää-

räämään esteetön viransijainen kirkkoherralle. Talouspäällikön esteellisyytilanteessa kirkkoneuvosto päättää menettelystä.

Kun asianomaisten ohje- ja johtosäntöjen määräämä viranhaltija on esteellinen esittelemään asian eikä muuta esittelijää ole säännöissä määrätty, tehtävä kuulunee toimielimen puheenjohtajalle. Esittely ei tässä tapauksessa kuitenkaan tapahdu esittelijän vastuulla. Menettely on sama kuin tilanteissa, joissa esittelystä ei ole lainkaan erillisiä määräyksiä. Tällöinhän puheenjohtaja säännönmukaisesti esittelee asian. Näiden tapaus-ten varalta tulisi ohje- ja johtosäntöjä tarkistaa mahdollisuuksien mukaan siten, että myös estyneen tai esteellisen viranhaltijan sijaisuudesta olisi määräykset.

6.3.3. Sihteerin asema

Hallinnossa on myös sellaisia toimia, joita esteellinenkin viranhaltija voi hoitaa. Tällaisia toimia ovat konekirjoitus-, valokopiointi-, lähetti- ja postitustehtävät sekä asioiden kirjaaminen ja arkistointitehtävät.

Toimielimen sihteerin tehtävät ovat pelkistetyimmillään kirjaamistehtäviä. Voitaisiin siis ajatella, että sihteerinä voisi toimia myös esteellinen viranhaltija. **Seurakunnan toimielimessä sihteerin on kuitenkin keskeinen asioiden valmistelija ja hän on myös yleishallinnon asiantuntija.** Hänen osallistumisensa asian käsittelyyn saattaa tämän todellisen vaikutusvallan takia vaarantaa käsittelyn puolueettomuuden. Siksi toimielimen viranhaltijasihteerin ei pidä osallistua esteellisenä asian käsittelyyn.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnanvaltuuston myöntämä laina kiinteistöosakeyhtiölle oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun kunnansihteerin, joka oli kiinteistöyhtiön hallituksen puheenjohtaja, oli päätöstä tehtäessä pitänyt valtuuston pöytäkirjaa (KHO 13.5.1985 taltio 1884). Edelleen KHO on 9.7.1987 taltio 2725 katsonut, ettei kunnansihteerin ollut hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella esteellinen toimimaan valtuuston kokouksessa pöytäkirjanpitäjänä, kun käsiteltiin kunnan sitoutumista tontin myyntiä osuuspankille. Kunnansihteerin oli osuuspankin hallintoneuvoston jäsen. KHO otti huomioon osuuspankin hallintoa koskevat osuuspankkilain 12 ja 13 §:ien säännökset sekä kyseisen osuuspankin säännöt, joiden mukaan kiinteän omaisuuden hankkimisesta pankille päätti osuuspankin johtokunta. Tämän vuoksi kunnansihteerin ei pidetty esteellisenä. KHO ilmeisesti katsoi, ettei hallintoneuvoston jäsenenä kyseessä olevassa asiassa ollut sellaista asemaa, että kunnansihteerin puolueettomuus viranhaltijana olisi vaarantunut.

Asian laadun tai **kiireellisyyden vuoksi** viranhaltijan on osallistuttava asian käsittelyyn esteellisyydestä huolimatta. Näissä tapauksissa käsittelyn lykkääminen voisi johtaa siihen, että asia kokonaisuudessaan menettää merkityksensä. Lisäksi näissä asioissa yleinen etu vaatii tehokkuuden asettamista hallinnon oikeusturvavaatimuksen edelle. Tätä mahdollisuutta osallistua esteellisenä asian käsittelyyn ei voida kuitenkaan tulkita niin, että esteellisyysperusteet menettäisivät merkityksensä. Tällaisen menettelyn käyttämisen tulee aina perustua todelliseen, **perusteltuun syyhyn**.

6.4. Luottamushenkilön esteellisyys

6.4.1. Valtuutetun esteellisyys

Kirkkovaltuutetun esteellisyys on muita luottamushenkilöitä suppeampi, KL 7:5 §. Kirkkovaltuutettu on esteellinen asiassa joka koskee häntä tai hänen lähisukulaistaan tai sellaiseen rinnastettavaa henkilöä. Tämä tarkoittanee kaikkia kolme läheisten ryhmää. (Kirkkolain säännöksessä on käytetty vanhaa termiä ja muutettu ainoastaan lakiviittaus.) Kirkkovaltuutettu saa esteellisenä osallistua valtuuston keskusteluun, mutta ei päätöksentekoon. Kuntalaissa asia on säädetty toisin. Käytännössä lienee parasta, että esteellinen valtuutettu pidättäytyy keskustelusta kirkkovaltuustossa.

Kun **valtuuston puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja** osallistuu asemansa nojalla kirkkoneuvoston tai muun toimielimen kokoukseen, sovelletaan heihin normaaleja luottamusmiehen esteellisyysperusteita.

Seurakuntien ja kuntien hallinnossa ei pääsääntöisesti sovelleta niin sanottua toisen asteen jääviyttä. Valtuuston jäsen, joka on samalla neuvoston jäsen, ei ole esteellinen ottamaan osaa neuvoston tekemän esityksen käsittelyyn myöskään valtuustossa. KHO on päätöksellään (1999:36) ratkaissut valtuutetun esteellisyyttä koskevan tilanteen, kun kunnanvaltuusto käsittelee tilinpäätöstä ja vastuuvapauden myöntämistä. KL 7:5 § ja kuntalain 52 § ovat samansisältöisiä. Kuntaliiton tulkinta on aikaisemmin ollut, että tilivelvollinen (mm. kunnanhallituksen jäsen) on esteellinen käsittelemään tilinpäätöstä valtuustossa. KHO:n kannan mukaan tilinpäätöksen käsittely ei koskenut kunnanhallituksen jäsenenä toiminutta valtuutettua henkilökohtaisesti, kun tilimuistutusta ei ollut tehty. Ratkaisua voidaan soveltaa myös seurakuntahallintoon. (Kirkkohallituksen yleiskirje 3/2000)

Henkilökohtaisesti valtuutettua tai hänen läheistään koskevat sellaiset asiat, joissa on kysymys oikeustoimen tekemisestä valtuutetun kanssa. Hen-

kilökohtaisesti valtuutettua koskee myös päätös erityispalkkiosta, jota hänelle maksetaan luottamustoimesta. Sen sijaan valtuutetut saavat yleensä päättää heille itselleen maksettavasta korvauksista.

Henkilökohtaisesti valtuutettua koskevana asiana ei voi välttämättä pitää, jos asianosaisena on yhteisö, jonka hallintoon valtuutettu kuuluu. Oikeuskäytännön mukaan urheilujärjestön puheenjohtaja ja sihteeri voivat valtuutettuina päättää kaupungin ja urheiluseuran välisten vuokraehtojen muuttamisesta (KHO 1961 11 505).

Jos valtuutettu omistaa yhtiön osakkeita, yhtiötä koskevien asioiden voidaan katsoa koskevan valtuutettua myös henkilökohtaisesti silloin, kun asianosaisella omistamiensa osakkeiden määrän tai laadun vuoksi on tosiasiallisesti määräävä tai muuten merkittävä asema yhteisössä. Valtuutettu oli oikeuskäytännön mukaan esteellinen päättämään rakennusten ostamisesta yhtiöltä kunnalle, kun hän oli yhtiön toimitusjohtaja ja omisti yhtiön 300 osakkeesta 149 kappaletta (KHO 1972 11 63).

Osuusliikkeen hallintoneuvoston varapuheenjohtajana ja säästöpankin isännistön puheenjohtajana toiminut valtuuston puheenjohtaja sai ottaa osaa valtuuston päätöksen tekemiseen, kun oli kysymys näiden yhteisöjen ja kunnan välisestä oikeustoimesta (KHO 1961 11 639 ja 1972 A II 59). Toisaalta on katsottu, että valtuutettu, joka oli pankin johtokunnan jäsen, ei ollut esteellinen ottamaan osaa päätöksen tekemiseen valtuustossa asiassa, joka koski lainan ottamista pankilta (KHO 7.4.1986 taltio 1320).

Kun henkilö on sekä kirkko- että kunnanvaltuuston jäsen ja kysymys on seurakunnan ja kunnan välisestä sopimuksesta, niin valtuutettua ei voida pitää esteellisenä käsittelemään asiaa molemmissa elimissä. Tilanne ei välttämättä ole ihanteellinen päätöksenteon kannalta, mutta asia ei koske valtuutettua henkilökohtaisesti.

6.4.2. Muiden luottamushenkilöiden esteellisyys

Muita luottamushenkilöitä kuin valtuutettuja koskevat **samat esteellisyyssäännökset kuin viranhaltijoita**. Luottamushenkilöiden osalta tulevat viranhaltijoita useammin esille luottamushenkilön työn ja aseman kautta syntyvät esteellisyystilanteet. Luottamushenkilö, joka on osakeyhtiön hallituksen jäsen, on osakeyhtiölain mukaan vastuuvollinen yhtiötä kohtaan. Hänellä on siis velvollisuus huolehtia yhtiön eduista. Tämä hallituksen jäsenen ja yhtiön välinen suhde saattaa aiheuttaa sen, ettei samanaikaisesti luottamushenkilönä ja yhtiön hallituksen jäsenenä toimiva henkilö

harkitse yhtiötä koskevia asioita seurakunnan toimielimessä niin puolueetomasti kuin hänen virkavastuun alaisena luottamushenkilönä tulisi tehdä. Siksi luottamushenkilön samoin kuin viranhaltijankin yhteisön hallintoon kuulumisen merkitsee sitä, että henkilö on esteellinen käsittelemään yhteisön asioita seurakunnan toimielimessä.

Yhteisön hallintoon kuulumisesta aiheutuvaan esteellisyyteen ei vaikuta se, onko yhteisö kokonaan tai osaksi seurakunnan omistuksessa. Tästä syystä myös seurakunnan omistamien kiinteistöyhtiöiden hallitusten jäsenet ovat esteellisiä käsittelemään kiinteistöyhtiötä koskevia asioita kirkkoneuvostossa ja vastaavissa hallintoelimissä.

Esteellisenä on oikeuskäytännössä myös pidetty säästöpankin isännistön kahta jäsentä, jotka kunnanhallituksessa olivat osallistuneet kunnan ja säästöpankin kiinteistön kaupan valmisteluun. Kun säästöpankin isäntien tehtävänä on säästöpankkilain mukaan eräin poikkeuksin mm. päättää säästöpankin kiinteän omaisuuden myymisestä, kunnanhallituksen em. jäsenet katsottiin esteellisiksi osallistumaan päätöksen valmisteluun kunnanhallituksessa (KHO 14.4.1981 taltio 2218).

Muun esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn olemalla kokouksessa läsnä saattaa merkitä sitä, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. KHO:n päätöksen mukaan liikuntalautakunnan päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun lautakunnan kokouksessa urheiluseurojen vuosiavustuksiin varatun määrärahan jakoa käsiteltäessä oli läsnä esteellinen henkilö, (KHO 16.6.1983 taltio 2236). Vaikka esteellinen viranhaltija ei ollut toiminut esittelijänä lautakunnan määrärahojen jakamista koskevassa kokouksessa, hän oli ollut läsnä kokouksessa.

Esteellisyysperusteita on laajennettu yhteisöjäävin osalta. Luottamushenkilön 1. ryhmän läheisen kuulumisen yhteisön hallintoon aiheuttaa yhteisöjäävin syntymisen.

Seurakuntayhtymässä luottamushenkilö, joka on samalla myös seurakunnan luottamushenkilö, ja myös yhtymän luottamushenkilönä toimiva seurakunnan viranhaltija, voi osallistua seurakuntaa koskevan asian käsittelyyn yhtymän hallinnossa. Poikkeuksena on se, että viranhaltija on seurakunnan hallinnossa toiminut asian esittelijänä. KL 7:5 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä on asiaa koskeva erityissäännös.

Erityistapauksena voidaan pohtia kysymystä, onko **luottamushenkilö, joka on valittanut** tai kannellut toimielimen päätöksestä, esteellinen osallistumaan lausunnon antamiseen toimielimessä valituksen tai kantelun johdosta. Kysymykseen on vastattu kirjallisuudessa myöntävästi, koska valittajaa voidaan pitää tässä prosessissa seurakunnan vastapuolena. (Hannus-Hallberg: Kuntalaki, s. 573, Juva 1995) Valittaja on joka tapauk-

nessa esittänyt oman näkemyksensä valituksessaan ja voi vielä usein antaa lausunnon johdosta vastaselityksenkin.

6.4.3. Esteellisyyden toteaminen

Sekä luottamushenkilö että viranhaltija on **ensisijaisesti itse velvollinen ilmoittamaan** esteellisyydestään. Kun esteellisyys kuitenkin saattaa johtaa päätöksen syntymiseen virheellisessä järjestyksessä, luottamushenkilön esteellisyyden **toteaminen kuuluu viime kädessä koko toimielimelle ja erityisesti sen puheenjohtajalle**. Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilö **ei saa osallistua** hänen omaa esteellisyyttään koskevan asian ratkaisemiseen. Aikaisempi käytäntö on siis muuttunut.

Luottamushenkilön on ilmoitettava esteellisyydestään toimielimelle, jonka jäsenenä hän on, ja hänen on myös **ilmoitettava esteellisyyseruste**. Esteellisyydestä on tehtävä merkintä pöytäkirjaan.

Jos luottamushenkilöä väitetään esteelliseksi, kysymys täytyy ratkaista ennen varsinaista pääasiaa. Esteellisyyttä koskevasta ratkaisusta voidaan kuitenkin valittaa vain itse pääasian yhteydessä.

Kun **muu luottamushenkilö kuin valtuutettu** on todettu esteelliseksi, hän on aina esteellinen ottamaan osaa varsinaisen asian käsittelyyn. Muiden luottamushenkilöiden kuin valtuutettujen on **poistuttava kokoushuoneesta koko asian käsittelyajaksi**. Hän ei näin ollen voi olla läsnä asiaa esiteltäessä, siitä keskusteltaessa eikä päätöksenteonkaan aikana.

6.4.4. Varajäsenen kutsuminen

Jos luottamushenkilö on esteellinen käsittelemään jotakin asiaa kokouksessa, hänen tilalleen ei tarvitse kutsua varajäsentä. (Kirkkolainsäädäntö 2004, s. 359). Kirjassa esitetyn kannan mukaan useiden jäsenten ollessa esteellisiä, on kokouksen päätösvalan säilyttämiseksi kutsuttava varajäsenet kaikkien esteellisten tilalle. Ensisijaisena tavoitteena on saada kokouksen päätösvalta säilytetyksi. Kun kaikkien esteellisten sijalle kutsutaan varajäsen, niin normaalit voimasuhteet säilyvät hallintoelimessä.

Kaavio 2.

7. Toimielimen kokous

7.1. Kokouskutsu ja kutsumisaika

Kirkkovaltuuston kokouskutsu on KJ 8:5 §:n mukaan **lähetettävä** kirkkovaltuuston ja kirkkoneuvoston jäsenille **vähintään viikkoa ennen kokousta** ja pidettävä seurakunnan **ilmoitustaululla** saman ajan. Kutsun mukana on oltava asialuettelo.

Kutsumisajan laskemisen alkamisajankohtana on pidettävä sitä päivää, jona kokouskutsu annetaan postin kuljetettavaksi tai lähetin vietäväksi. Jos kokouskutsu on lähetetty eri päivänä kuin asetettu seurakunnan ilmoitustaululle, niin viimeinen näistä päivistä on se, jota seuraavasta päivästä määräajan katsotaan alkavan. Määräaikojen laskemista on selostettu tarkemmin luvussa 8.7.

Kirkkoneuvoston koollekutsumistavasta päättää KJ 9:1 §:n mukaan kirkkoneuvosto. Kirkkoneuvoston vuoden 1993 malliohjesääntöön ei ole otettu tarkempia määräyksiä koollekutsumisesta. Tilannetta on sekoittanut se, että vuoden 1975 malliohjesäännössä (kirkkohallituksen ohjeita ja tiedotuksia 24/1975, 9 §) oli määräys kokouskutsun toimittamisesta. Joissakin seurakunnissa on tämän vuoksi jäänyt tarvittava päätös tekemättä ja sovellettu vanhaa kirkkoneuvoston ohjesääntöä ilman kirkkoneuvoston päätöstä. Kirkkoneuvoston ohjesääntöön voidaan edelleenkin niin haluttaessa ottaa tarkempi määräys kirkkoneuvoston koollekutsumisesta.

Muiden toimielinten kokouskutsusta saattaa olla määräyksiä ohje- ja johtosäännöissä. Ne saattavat myös itse päättää kokousten kutsumistavasta.

Kokouskutsun olennainen sisältö on kutsu toimielimen kokoukseen. Siksi kokouskutsusta pitää käydä ilmi toimielin, jonka kokoukseen kutsutaan, sekä kokouksen aika ja paikka.

Käsiteltävät asiat on mainittava lyhyesti ja otsikoiden tapaan. **Kokouskutsussa** kerrotaan yksilöidysti ja ymmärrettävästi käsiteltävien **asioiden oleellinen sisältö**. Jos valtuuston kokouksessa on tarkoitus käsitellä tilintarkastajien kertomusta, tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä, riittävä ilmaisu ei ole: "Kokouksessa käsitellään KJ 15:3 §:n mukaiset asiat". Myöskään ilmaisu "Seurakuntapastorin virka" ei täytä kokouskutsulle asetettavia vaatimuksia, jos käsiteltävänä on viran lakkauttaminen.

Valtuuston kokouskutsussa on mainittava **kaikki käsiteltävät asiat**. Kirkkovaltuusto voi ottaa käsiteltäväksi kiireellisen kokouskutsussa mainitsemattoman asian, jos kyseessä ei ole määräraha-asia, KJ 8:5 §:n 3 mom.

Muiden toimielinten kokouksissa voidaan ottaa sellaisiakin asioita, joita ei ole mainittu kokouskutsussa. Kuitenkin myös näiden elinten kokouskutsut on pyrittävä laatimaan sellaisiksi, että niihin on kirjattu kaikki käsiteltävät asiat.

Kokouskutsun mukana tai erikseen lähetetään **kokouksen esityslista**. Kokouskutsun allekirjoittaa yleensä puheenjohtaja, esityslista taas ei allekirjoitusta kaipaa. Valtuuston kokouskutsun allekirjoittaa valtuuston puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja. Jos molemmilla on este, kutsun antaa kirkkoneuvoston puheenjohtaja. Kutsun valtuustokauden ensimmäiseen kokoukseen antaa kirkkoneuvoston puheenjohtaja.

Valtuuston kokouskutsu on lähetettävä valtuutetuille ja kirkkoneuvoston jäsenille. Lisäksi kokouksesta on ilmoitettava seurakunnan ilmoitustaululla.

Muiden kunnan toimielinten kutsut on lähetettävä toimielinten jäsenille ja niille, joilla kokouksessa on puhe- ja läsnäolo-oikeus.

Vaikka toimielimen kokous pääsääntöisesti vaatii kokouskutsun lähettämistä, niin valtuuston jatkokokouksesta ei KJ 8: 5 §:n 4 momentin mukaan tarvitse lähettää eri kutsua. Uusien asioiden käsitteleminen jatkokokouksessa vaatii luonnollisesti kutsumisen normaalissa järjestyksessä.

Valtuuston varajäsenet eivät ole valtuutettujen henkilökohtaisia varajäseniä. On tärkeää, että kultakin ehdokaslistalta varajäsenet kutsutaan äänimääränsä mukaisessa järjestyksessä.

7.2. Kokouksen esityslista

Kirkkovaltuuston mallityöjärjestyksen 8 §:n 3 momentin mukaan kokouksen **esityslista on oltava valtuutettujen käytössä vähintään kolme päivää ennen kokousta**. Työjärjestyksen ilmaisu **esityslistan toimittaminen** tarkoittaa, että asiakirjojen on oltava perillä **valtuutetun saatavilla** kolme päivää ennen kokousta. Kokouksen ollessa perjantaina, asiakirjojen on oltava perillä tiistaina.

Neuvoston osalta nykyisissä malliohjesäännössä ei ole tarkempia määräyksiä esityslistasta. Esityslistan laatiminen kirkkoneuvoston kokouksiin on kuitenkin nykyään normaali hallintokäytäntö. Esityslistan avulla on mahdollista valmistautua kokouksessa käsiteltäviin asioihin ja samalla se antaa paremmat edellytykset ratkaista asioita.

Esityslistan laatimisesta huolehtii yleensä toimielimen sihteeri tai pöytäkirjanpitäjä, joka usein vastaa myös asioiden valmistelusta ja esittelystä. Esityslista on kokouksessa käsiteltävien asioiden kirjallinen seloste. Se sisältää käsiteltävät asiat ja päätöksentekoon oleellisesti vaikuttavat toiseikat sekä oikeusohjeet. Esityslistassa tulee olla myös esittelijän ehdotus toimielimen päätökseksi.

Esityslistaa laadittaessa on otettava huomioon, että esittelijällä on kokouksessa tilaisuus esitellä asiaa suullisesti. Tällöin **esittelijä voi muuttaa ja täydentää kirjallista esitystään** sekä valottaa sellaisia seikkoja, jotka esityslistassa ja tekstissä ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Hallintolain säännökset päätösten perustelemista vaikuttavat myös esityslistan laadintaan. Lisäksi esityslista-pöytäkirja -malli saa aikaan sen, että esityslistaan sisältyviä esittelijän ehdotuksen perusteluja käytetään yleisesti myös toimielimen päätöksen perusteluina. Päätöksen perusteleminen saa siten alkunsa ja tulee ensimmäisen kerran kirjatuksi jo esityslistan laatimisvaiheessa.

Teknisesti esityslista muodostuu kolmesta osasta: **otsikoinnista, selostus- ja perusteluosasta sekä esittelijän ehdotuksesta**.

Esityslistan muodon ja ilmaisun tulee olla mahdollisimman lyhyttä, asiallista ja selkeää. Esityslistan ja pöytäkirjojen teknisestä rakenteesta luvussa 8.10.

7.2.1. Otsikointi esityslistassa

Asian selostaminen alkaa esityslistassa otsikolla. Otsikon tulee ilmaista asian sisältö lyhyesti. Esityslistaa on miellyttävämpi käsitellä ja aiemmin käsiteltyihin asioihin palaaminenkin helpottuu, jos otsikot ovat yhdenmukaiset. Käsiteltävien asioiden otsikot numeroidaan juoksevasti. On syytä kiinnittää huomiota myös kokouskutsun ja esityslistan vastaavuuteen. Otsikoinnin pitää siis vastata kokouskutsun otsikointia. Tämä vaatii kokouksessa käsiteltävien asioiden tarkkaa etukäteisharkintaa.

Varsinaisesti kokouksessa käsiteltävien asioiden lisäksi esityslistassa mainitaan erikseen asioiden käsittelyjärjestys eli todetaan kokouksen avaus, laillisuus ja päätösvaltaisuus, pöytäkirjan tarkastajien valinta, jne.

7.2.2. Selostus- ja perusteluosa esityslistassa

Kirkkoneuvoston ohjesäännön mukaan asiat, joilla ei ole laajakantoista merkitystä, voidaan esitellä suullisesti. Kirkkoherran osalta määrätään erikseen, että hän esittää asiat joko suullisesti tai kirjallisesti. Malliohjesäännön perusteluissa todetaan, että A seurakunnan toimintaa tai hengellistä elämää koskevat kysymykset ovat sellaisia, että ei ole aina tarkoituksenmukaista tehdä niistä kirjallista päätösesitystä. Muodollisten määräysten mukaan tapahtuva esittely saattaisi estää pohdiskelevan keskustelun seurakunnan hengellisestä toiminnasta. @ Keskusteluissa kirkkoherrojen kanssa on todettu, että tällaisia asioita on. **Perustelujen kirjaaminen pöytäkirjaan on tällaisissakin asioissa tärkeää.** Kun keskustelussa tullaan tietyillä perusteilla ratkaisuun, niin perustelut on syytä kirjata pöytäkirjaan. Puheenjohtajan on syytä tästä huolehtia. Ohjesäännön määräyksellä ei ole ollut tarkoitus vapauttaa kirkkoneuvostoa hallintomenettelylain mukaisesta päätösten perustelemisselvollisuudesta.

Vaikka päätösvallan delegoinnin yhteydessä puhutaan päätöspöytäkirjasta tai päätösluettelosta, niin päätösten perustelemisselvollisuus koskee myös viranhaltijapäätöksiä samalla tavoin kuin kirkkoneuvostoakin.

Valmistelijalle tärkeä tietolähde on luonnollisesti keskustelu kollegojen ja saatavilla olevien asiantuntijoiden kanssa. Neuvonnan roolista päätöksenteossa on kuitenkin selkeästi todettava, että seurakunta vastaa itse päätöksensä laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Asiassa mahdollisesti kuullulla asiantuntijalla ei ole vastuuta seurakunnan päätöksistä. Usein puhelimesta lyhyen keskustelun perusteella esitetyt näkökohdat

saattavat jäädä puutteellisiksi, koska kaikki asian ratkaisuun vaikuttavat näkökohdat eivät keskustelussa tulleetkaan esille. **Asioita ei voida ratkaista jonkin asiantuntijan auktoriteettiin vedoten.** Asioiden valmistelussa on perusteet kirjoitettava siten, että laillisuusperusteet ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ovat erikseen nähtävissä. Tästä edellä luvussa 2.1. Laillisuuskysymyksissä on oikein vedota hallinto- ja oikeuskäytäntöön, josta valmistelija on vaikkapa kyselemällä saanut tietoa. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä voidaan myös selvittää valmistelussa muiden seurakuntien käytäntöjä. Tällöinkin on kuitenkin pyrittävä perustelemaan tarkoituksenmukainen ratkaisu oman seurakunnan tilanteen ja olosuhteiden pohjalta.

Seuraavassa hahmotelma asian **valmistelun rungoksi.**

Selostukseen kirjoitetaan hakemus tai esitys **sellaisenaan** esityslistaan. Epäselvästä tai laajasta paperista tehdään **selostus**. Sisäisesti vireille tulevassa asiassa voidaan lyhyesti mainita vireille panon syyt.

Liitteiden käyttö on vähenemässä pöytäkirjoissa. Asian selostaminen liitteen sijasta tekee esityslistoista ja pöytäkirjoista selkeämpiä. Tekstinkäsittelyn käyttö vähentää saman asian useaan kertaan kirjoittamista.

Tosiseikkojen selostaminen merkitsee niiden valmistelussa esille tulleiden seikkojen esittämistä, jotka välittömästi vaikuttavat ratkaisuun. Ainoa oikeaa jäsentelyohjetta ei voitane antaa, esitys voidaan laatia usealla eri tavalla.

1. Asian selostus.
2. Hakemuksen tai esityksen perusteena olevien tosiseikkojen selostaminen.
3. Sovellettavien oikeusohjeiden, säännösten ja määräysten selostaminen, määräänemistövaatimuksen mainitseminen.
4. Sovellettavina olevien muiden ratkaisuohteiden, kuten talous- ja toimintasuunnitelman tai henkilöstösuunnitelman selostaminen.
5. Mahdolliset lausunnot, yhteenvedot ja vertailut.
6. Hakemuksen tai esityksen toteuttamisen vaikutusten kuvaaminen esimerkiksi:
 - + kustannusvaikutukset
 - + vaikutukset henkilökuntaan ja hallinto-organisaatioon
 - + vaikutus tilojen, laitteiden ja välineiden käytön tarpeeseen

7. Mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen esittäminen.

8. Täytäntöönpanoon liittyvien erityistoimien, kuten alistamisen, kuuluttamisen jne. selostaminen.

9. Valmistelun yhteenveto, esittelijän kanta.

10. Esittelijän päätösehdotus.

Esittelijän oma kanta voi tulla esille ratkaisuvaihtoehtojen selostuksessa. Toinen vaihtoehto varsinkin laajassa valmistelussa on laatia kohdan 9 mukaisesti yhteenveto ja siinä esittää oman kannan lopulliset perusteet lyhyesti. **Päätösehdotuksessa ei perusteluja enää toisteta eikä esitetä uusia perusteluja.** Päätösehdotuksen on oltava mahdollisimman selkeä ja konkreettinen. Täytäntöönpanon pitää onnistua päätösehdotuksen pohjalta.

Esittelijän tehtävistä lisää luvussa 7.5.

7.3. Kokouksen julkisuus ja osanottajat

Kirkkovaltuuston kokoukset ovat siis julkisia, ellei valtuusto ole nimenomaan päättänyt käsitellä asiaa suljettujen ovien takana. Seurakunnan **muiden toimielimien** kuin kirkkovaltuuston **kokoukset ovat säännönmukaisesti suljettuja.**

Kun valtuuston kokoukset ovat pääsäännön mukaan julkisia, suljetun kokouksen pitämiseen täytyy olla erityisen painavat syyt. Kunnissa käsitellään joskus yksityisoikeudellisia sopimuksia eräiltä osin suljetussa kokouksessa. Valtuuston kokoukseen kutsutaan valtuuston jäsenten lisäksi kirkkoneuvoston jäsenet. Kirkkoneuvoston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on valtuuston kokouksessa läsnäolovelvollisuus, mutta heidän poissaolonsa ei estä päätöksentekoa.

Kaikkien suljettujen kokousten pöytäkirjojen ja muiden **asiakirjojen salassapitäminen** on mahdollista vain **julkisuuslain 24 §:ssä** säädetyillä perusteilla. Kaikki luottamushenkilöt ovat vaitiolovelvollisia kokouksessa käsitellyistä salassa pidettävistä asioista (julkisuuslaki 23 §). Sitä vastoin muiden asioiden kohdalla hänellä ei ole varsinaista salassapitovelvollisuutta. Toisaalta saattaa kuitenkin olla sopimatonta ja toisten toimielinten jäsenten kannalta epälojaalia ilmaista tai kertoa ulkopuolisille kokouksessa esitettyjä kannanottoja, jotka eivät ole varsinaisesti lain mukaan salassa

pidettäviä, mutta jotka on kuitenkin tarkoitettu vain kokouksen osanottajien tietoon saatettaviksi.

Toimielimen kokouksen pitäminen suljettuna antaa kokouksen osanottajille eräänlaisen **mielipidesuojan**. Osanottajilla on suljetun kokouksen ansiosta mahdollisuus käsitellä asioita joustavasti, esittää mielipiteensä välittömästi ja vailla erityistä valmistelua sekä päättää niistä itsenäisesti ja riippumattomasti. Kokoukseskustelun nauhoittaminen saattaa näiden seikkojen takia olla ristiriidassa suljetun kokouksen tavoitteiden kanssa, sillä nauhoitus voi eräissä tapauksissa rajoittaa osanottajien vapaata keskustelua. Kokouksen osanottajat voivat kuitenkin itse luopua lain tarkoittamasta kokoussuojasta ja suostua siihen, että keskustelu nauhoitetaan.

Suljetussa kokouksessa voivat yleensä olla läsnä:

- toimielimen jäsenet ja varajäsenet varsinaisen jäsenen ollessa estynyt tai esteellinen;
- kirkkoneuvostossa kirkkovaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja;
- yhteisessä kirkkoneuvostossa edellä mainittujen lisäksi yhtymään kuuluvien seurakuntien kirkkoherrat;
- johtokunnissa kirkkoneuvoston puheenjohtaja ja kirkkoneuvoston tehtävään valitsema jäsen;
- viranhaltijat, joille on annettu läsnäolo- ja puheoikeus, neuvoston osalta asiasta määrätään ohjesäännössä;
- kuultavaksi kutsutut asiantuntijat.

Yleisön läsnäolo muiden toimielinten kuin valtuuston kokouksissa ei siis ole mahdollista. Kokouksissa ei voi myöskään olla läsnä eri järjestöjen tai henkilökunnan edustajia. Kokouksissa voidaan kuitenkin kuulla asianosaisia sekä edellä mainittujen järjestöjen ja henkilökunnan edustajia asiantuntijoina. **Ulkopuolisten läsnäolon tulee** näissä tapauksissa **perustua toimielimen päätökseen**. Kun erikseen kutsutun viranhaltijan tai asiantuntijan **kuuleminen on päättynyt, hän poistuu kokouksesta**. Tämän jälkeen keskustelu voi vielä jatkua ennen päätöksen tekemistä. Tällaisen menettelyn perusteena on asiantuntijalta puuttuva vastuu päätöksestä. Hänellä ei ole esittelijän vastuuta eikä myöskään mahdollisuutta jättää eriävää mielipidettä asiassa.

Joissakin erityisasiantuntemusta vaativissa asioissa, esimerkiksi rakentaminen, ulkopuolinen asiantuntija rinnastuu helposti esittelijään eikä hänen poistumisensa päätöksenteon ajaksi tule edes harkittavaksi. Hyvä hallintotapa kuitenkin edellyttää, että kokouksen osanottajien roolit pysyvät selvillä.

Toisinaan toimielin saattaa hyväksyä "hiljaisesti" joidenkin viranhaltijoiden läsnäolon kokouksessa. Usein näillä viranhaltijoilla on silloin johtosääntöön perustuva asema ja velvollisuus toimia pysyvinä asiantuntijoina toimielimien kokouksissa.

Läsnäolovelvollisille, kuten toimielimien jäsenille, neuvoston edustajille ja puheenjohtajalle, esittelijöille ja pöytäkirjanpitäjille, pitää antaa tieto kokouksen ajasta ja paikasta sekä siellä käsiteltävistä asioista. Heille tulee sitä varten toimittaa kokouskutsu. Muiden kuin toimielimien jäsenten pois-saolo kokouksesta ei kuitenkaan estä kokouksen pitämistä.

Toimielimien kokouksen päähenkilöinä ovat sen jäsenet. Heillä on kokouksessa äänioikeus, joten ainoastaan he voivat päättää asiasta. Jos päätös ei synny yksimielisesti, vain jäsenet voivat osallistua äänestykseen tai vaaliin. Muilla kokouksen osanottajilla on oikeus osallistua asiasta käytävään keskusteluun.

7.4. Kokouksen päätösvaltaisuus

Kokouksen alussa puheenjohtaja toteaa yleensä kokouksen laillisesti koolle kutsutuksi ja päätösvaltaiseksi. **Laillisuuden toteamisella** tarkoitetaan sitä, että puheenjohtaja toteaa kokouksen koolle kutsutuksi sillä tavoin kuin kirkkolainsäädäntö ja muut säännökset ja määräykset edellyttävät. Seurakunnan toimielin on **päätösvaltainen**, kun enemmän kuin puolet sen jäsenistä on saapuvilla, KL 7: 4 §.

Laissa säädetystä toimielimien päätösvaltaisuudesta ei voi poiketa ohje- tai johtosäännöllä. Kokouksen päätösvaltaisuuden edellytykseksi ei ole mahdollista määrätä esim. puheenjohtajan läsnäoloa.

Jos kokous ei ole päätösvaltainen, sitä ei voida aloittaa. Toimielimien kokous saattaa menettää päätösvaltaisuutensa myös sen vuoksi, että sen jäsenet poistuvat kokouksesta kesken kaiken. Tällöin kokous on lopetettava.

Luottamustoimen hoitaminen on yleensä tähän toimeen valitun velvollisuus eikä tästä velvollisuudesta voi kieltäytyä. Luottamushenkilön täytyy näin ollen tulla toimielimien kokoukseen ja hänen täytyy olla kokouksessa loppuun asti. Ilman hyväksyttävää syytä poisjääminen tai kokouksesta poistuminen saattaa merkitä virkavirhettä. Kokouksesta kesken poistumisesta on myös ilmoitettava puheenjohtajalle, jotta puheenjohtaja voi valvoa kokouksen päätösvaltaisuutta.

7.5. Esittely

Esittelijänä voi toimia joko kokouksen puheenjohtaja tai esittelijänä toimiva viranhaltija. Vastuunalaisena esittelijänä voi kuitenkin toimia vain viranhaltija, joka ohje- tai johtosäännön perusteella on velvollinen esittelemään asian.

Esittelypakko neuvostossa

Esittelypakosta neuvostossa määrätään kirkkoneuvoston ohjesäännössä. Tämä ei ole mallisääntöjen 5 §:ssä kovin selkeästi ilmaistu. Siellä mainitaan kuitenkin asioiden valmistelu ja esittely normaalitilanteena, joten esittelypakon voidaan katsoa ohjesäännöllä syntyvän. Ohjesääntöä on sekoittanut ilmaus, jonka mukaan kirkkoherra esittää asiat. Vuoden 2005 alusta astuneeseen voimaan KJ 7:2 §, jonka mukaan kirkkoherra esittelee neuvostolle toimialaansa kuuluvat asiat, kirkkolainsäädäntö 2004, s. 279.

Kirkkoherra ja talouspäällikkö esittelijöinä

Kysymyksiä herättänyt kirkkoherran asema kirkkoneuvoston esittelijänä on ratkaistu vuoden 2005 alusta voimaan tulevalla KJ 7:1 §:n 2 momentin muutoksella. Sen mukaan kirkkoherra esittelee neuvostolle tai muulle toimielimelle toimialaansa koskevat asiat ellei hän ole määrännyt esittelyä muulle viranhaltijalle.

Kirkkoherran toimialaa koskevilla asioilla tarkoitettaneen ainakin kirkkoneuvoston malliohjesäännön 5 §:n 1 momentissa mainittuja seurakunnan toimintaa ja hengellistä elämää koskevia asioita. Myös KJ 6:34 § kertoo kirkkoherran toimialasta (jumalanpalvelukset, sakramentit, kirkolliset toimitukset, sananjulistus, sielunhoito, kristillinen kasvatus ja opetus, diakonia, evankelioimis- ja lähetystyö, hengellisen työn ja kirkkoherranviraston työntekijöiden esimies).

Seurakunnan talouspäällikön johtosäännössä on mainittu hänen tehtävänsä ja esittelytehtävät. Rajanveto kirkkoherran ja talouspäällikön esittelytehtävän välillä on vaikeaa tilanteissa, joissa asiassa on sekä toiminnallinen että taloudellinen ulottuvuus. Käytännössä on tärkeää, että kirkkoherra ja talouspäällikkö ovat tiiviissä yhteistyössä ja keskustelevat etukäteen käsitelyyn tulevista kysymyksistä. Tärkein yhteistyössä valmistettava asia on luonnollisesti toiminta- ja taloussuunnitelma. Yleensä keskustelun tuloksena syntynyt ehdotus ei henkilöidykään yhteen viranhaltijaan.

Neuvoston mallisäännön perusteluissa todetaan mm. että A5 §:n 4 momentin mukaan alistettavat asiat sekä asiat, jotka käsitellään kirkkovaltuustossa, on aina esitettävä kirjallisesti. @ Tämä koskee myös seurakun-

nan toimintaa ja hengellistä elämää koskevia asioita, jotka kuuluvat kirkkoherran esitettäväksi. Kirkkoherra voi määrätä myös sellaisen viranhaltijan, jonka esimies hän on, esittelemään näitä asioita.

Lainsäätäjän tarkoituksena siis on, että asiat päätetään **neuvostossa esittelijänä toimivan viranhaltijan esittelystä**. Viranhaltijalla on esittelijän vastuu KL 25:9 §:n mukaan, kun

- viranhaltija on toimii esittelijänä neuvoston ohjesäännön tai viranhaltijan johtosäännön nojalla,
- neuvosto on tehnyt esittelystä erillisen päätöksen,
- viranhaltijan virkaesimies - jolla tarkoitetaan viranhaltijan välitöntä esimiestä - on kirjallisesti määrännyt hänet esittelemään asian.

Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan tai päätöstaltioon merkittäväksi eriävää mielipidettään. Esittelijän vastuu koskee myös päätöstä, joka on vastoin hänen esitystään, jos hän ei ole merkityttänyt pöytäkirjaan eriävää mielipidettään. Esittelijän vastuu sisältää sekä yksityisoikeudellisen vahingonkorvausvastuun että rikosoikeudellisen vastuun. Päätöksen tehneet kirkkoneuvoston jäsenet ovat luonnollisesti myös vastuussa päätöksestä.

Kun esittelijän vastuun syntyminen edellyttää, että esittelystä on määrätty ohje- tai johtosäännöllä, näihin määräyksiin täytyy kiinnittää erityistä huomiota. Määräyksistä tulee selvästi ilmetä, mitä toimielimelle kuuluvia asioita esittely koskee, koska joskus saattaa olla tarpeen jättää jotkut asiat puheenjohtajan esitettäväksi. Jos esittelijöitä on useita, johtosäännöstä täytyy selvästi käydä ilmi esittelyvelvollisuuden jakaantuminen. Jos esittelijän esimiehelle halutaan antaa mahdollisuus ottaa esitettäväkseen asioita, myös tästä asiasta pitää olla maininta määräyksissä. On myös tärkeä määrätä ohje- tai johtosäännöllä esittelijän sijaisena toimivista viranhaltijoista.

Lisäksi ohje- tai johtosääntöihin tulee sisältyä määräykset esittelyn tavasta. Näiden sääntöjen pitää ilmaista, pitääkö esityslista laatia kirjallisesti ja pitääkö se toimittaa jäsenille. Kirkkoneuvoston malliohjesäännön mukaan siis laajakantoiset asiat sekä kirkkovaltuustolle menevät ja alistettavat asiat on esiteltävä kirjallisesti. Käytännössä kirjallinen valmistelu on huomattavasti tätä laajempaa.

Kun **vastuunalaisena esittelijänä** lain mukaan voi toimia **ainoastaan viranhaltija**, työsopimussuhteinen henkilö tai luottamushenkilö ei ole asioita esitellessään tämän vastuun alainen. Työsopimussuhteiset henkilöt, jotka saattavat esitellä asioita kokouksessa, ja toimielimen puheenjohtaja, joka voi eräissä tapauksissa toimia esittelijänä, eivät näin ollen voi joutua samanlaiseen vastuuseen päätöksestä kuin esittelijänä toiminut viranhaltija.

Esittely voi tapahtua myös johtokunnalle sekä luottamushenkilölle tai viranhaltijalle, jonka tehtävänä on asiasta päättäminen.

Kun ohje- tai johtosäännössä on määrätty viranhaltijan esittelyvelvollisuudesta, nämä säännökset velvoittavat myös asianomaista toimielintä. Ilman asianmukaista esittelyä päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä.

Esittelijä ei voi asian esittelystä kieltäytymällä estää asian käsittelyn kokouksessa. Kun esittely viranhaltijan ohje- tai johtosäännön mukaan kuuluu hänen tehtäviinsä ja toimialaansa, esittelijällä on velvollisuus esitellä asia. Kieltäytyminen tai asian tarpeeton viivyttäminen on virkavelvollisuuksien vastaista. Jos taas kokouksessa esille tullut asia on luonteeltaan sellainen, että viranhaltijan käsityksen mukaan siitä päättämiseen vaaditaan lisävalmistelua tai viranhaltija haluaa sen poistettavaksi listalta, hänen tulee esittää tämä kantansa toimielimelle. Toimielimen on sitten ratkaistava, toimiiko se esittelijän ehdotuksen mukaisesti. Ilman esittelyä asiaa ei kuitenkaan voida käsitellä eikä ratkaista, jos seurakunnan päätöksentekojärjestelmä edellyttää esittelyä.

Toimielin ei ole niin sidottu esittelyyn, ettei toimielimen kokouksessa voitaisi ottaa esille muitakin kuin esittelijän esityslistaan sisällyttämiä asioita. Toimielimen jäsenillä on siten mahdollisuus ottaa vapaasti esille toimialaansa kuuluvia asioita, ja esittelijä on puolestaan velvollinen esittelemään ne, mikäli toimielin niin määrää.

Monissa seurakunnissa neuvostojen toimintatapaan on nimenomaan kuulunut päätöksen tekeminen suoraan neuvoston jäsenten aloitteista. Harkinta-aika kuitenkin parantaisi päätöksenteon laatua ja vähentää selviä virheitä. Esimerkiksi asianosainen saattaa nopeassa päätöksenteossa jäädä kuulematta.

Jos asia on sellainen, ettei asianomainen viranhaltija voi sitä esitellä, esittelijänä saattaa toimia toimielimen puheenjohtaja. Joissakin tapauksissa toimielimelle on ehkä annettu oikeus itse päättää esittelystä. Jos esittelijän sijaisena toimiva viranhaltija on erikseen määrätty, tämä luonnollisesti esittelee asian.

Esittelijän täytyy tietysti olla läsnä kokouksessa ja hänen täytyy esitellä asia suullisesti. Esittelijän ehdotus sisältyy yleensä myös kirjalliseen esityslistaan. Kun esityslistalta olevan ehdotuksen on laatinut muu kuin asiaa suullisesti kokouksessa esittelevä viranhaltija, esittelijänvastuu on jälkimmäisellä, suullisesti esitelleellä viranhaltijalla.

Esittelyyn kuuluu käsiteltävänä olevan asian toteaminen, tosiseikkojen ja oikeusohjeiden selostaminen sekä päätösehdotuksen tekeminen. **Päätösehdotusta voidaankin pitää välttämättömänä kaikelle lainmukaiselle esittelylle.** Esittelijä ei saisi todeta esityslistassa, että "kirkkoneuvosto päättäneesi asiasta", jos hän ei kokouksessakaan esitä päätösehdotusta. Muuten ei ole estettä sille, että esittelijä muuttaa kokouksessa esityslistassa olevaa ehdotustaan. Tällainen muutos on toivottava ja välttämätönkin, jos esittelijä havaitsee, että hänen listaan sisällytetty ehdotuksensa on virheellinen.

7.6. Keskustelu kokouksessa

Kun esittelijä on selvittänyt asian kokoukselle suullisesti tai puheenjohtaja on viitannut esityslistan kirjalliseen asiaan esittelyyn, puheenjohtajan on varattava tilaisuus keskusteluun. Toimielimen **jäsenten ja esittelijän lisäksi keskusteluun voivat osallistua kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeudella olevat.** Kirkkoneuvoston keskusteluun voivat osallistua valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja.

Toimielimen kokouksessa käsiteltävästä asiasta täytyy siis voida keskustella sen jälkeen, kun asia on esitelty. Keskustelun pohjana on tällöin esittelijän ehdotus tai silloin kun kysymys on valtuuston käsittelystä, kirkkoneuvoston ehdotus.

Keskustelua johtaa **puheenjohtaja.** Hänen on **julistettava keskustelu avatuksi ja päättyneeksi.** Puheenjohtajan tulee varata kaikille toimielimessä puheoikeutetuille mahdollisuus käyttää puheenvuoroja asiasta. Puheenvuorot annetaan yleensä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta pyydettyssä järjestyksessä. Puheenvuorojen järjestyksestä on kirkkovaltuuston mallityöjärjestyksessä määräyksiä 10 §:n 3 momentissa. Sen mukaan kirkkoneuvoston puheenjohtajalle, varapuheenjohtajalle (heidän poissa ollessaan muulle kirkkoneuvoston edustajalle) ja valtuuston määräämälle viranhaltijalle voi puheenjohtaja antaa puheenvuoron ennen muita.

7.7. Puheenvuorojen pyytäminen kokouksessa

Puheenvuoroa pyydetään yleensä kättä nostamalla tai muulla selvästi havaittavalla tavalla tai toimittamalla puheenjohtajalle puheenvuoropyyntölappu. Toimielimen jäsenen on itse huolehdittava siitä, että puheenvuoron pyytäminen keskustelun kuluessa ja että se tapahtuu puheenjohtajan havaitsemalla tavalla. Jos useita puheenvuoroja pyydetään yhtä aikaa, kirjal-

lisesti puheenvuoroa pyytänyt saa puhua ennen muita. Jos useat pyytävät yhtä aikaa suullisesti puheenvuoroa, puheenjohtajan on määrättävä puheenvuorojärjestys. Puheenvuorojen järjestyksestä päättää yksin puheenjohtaja. Puheenjohtajan tällaiseen kokousjärjestelyä koskevaan päätökseen ei ole mahdollista hakea muutosta kuin valittamalla itse pääasiasta.

Vuoden 2004 alusta siirretään lain tasolle kokouksen järjestystä koskevat määräykset, joita tähän saakka ei ole ollut lain tasolla. Säännös KL 25:6 §:ssä koskee kaikkia kirkon toimielimiä, niiden jäseniä sekä läsnäolevia ja puheoikeutta käyttäviä henkilöitä. Säännöksen mukaan puheenjohtaja pitää huolta kokouksen järjestyksestä. Tarvittaessa puheenjohtaja voi määrätä jäsenen poistettavaksi kokouksesta, ellei jäsen noudata puheenjohtajan kehotusta asianmukaiseen käyttäytymiseen. Tarvittaessa puheenjohtaja voi keskeyttää tai lopettaa kokouksen.

Kokouksen jäsenellä on puheoikeutta käyttäessään pysyttävä asiassa. Puheenjohtaja voi kehottaa puhujaa palaamaan asiaan ja tarvittaessa kieltää häntä jatkamasta puhettaan. Samoin puheenjohtaja voi tehdä, jos jäsen tarpeettomasti pitkittää puhettaan.

Puheenvuorojen pituuden rajoittaminen on uuden säännöksen mukaan mahdollista kokouksen kulun turvaamiseksi, jos siitä otetaan määräys valtuuston työjärjestykseen tai ohje- tai johtosääntöön.

Keskustelu jaetaan usein yleiskeskusteluun ja yksityiskohtaisempaan keskusteluun. Varsinaiset muutosehdotukset tehdään yksityiskohtaisessa käsittelyssä. Ehdotukset ja näiden kannatukset on ilmaistava tämän käsittelyn kuluessa. Kannatukseksi riittää yhdenkin **jäsenen** kannatus. Esittelijän ehdotus ei tarvitse kannatusta. Kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeudella olevan ehdotus- tai kannatuspuheenvuoroa ei voi kokousteknisessä mielessä ole jäsenen puheenvuoroa vastaava. Läsnäolo-oikeutetun henkilön ehdotukseen tai kannatuspuheenvuoron on toimitelimen jäsenen yhdyttävä, jotta puheenjohtaja saa ottaa sen huomioon äänestusehdotusta tehdessään.

7.8. Käsittelyn keskeyttäminen

Keskustelun kuluessa voidaan ehdottaa myös asian käsittelyjärjestyksestä poikkeamista. Silloin ehdotetaan asiaa jätettäväksi pöydälle eli käsittelyn siirtämistä tai muuta sellaista seikkaa, jonka hyväksyminen keskeyttäisi asiallisen käsittelyn. Myös tällainen asian käsittelyjärjestystä koskeva ehdotus vaatii kannatuksen. Tämän ehdotuksen jälkeen kaikkien seuraavien puheenvuorojen täytyy puheenjohtajan kehotuksesta koskea käsittelyjärjestysehdotusta ja tämä päätös täytyy tehdä ennen kuin keskustelu itse

asiasta sallitaan. Puheenjohtajan pitää nimenomaan todeta tämäkin seikka kokouksessa.

Jos käsittelyjärjestyksen muutosehdotus hylätään, asian käsittely jatkuu normaaliin tapaan ja puheenvuorot voidaan taas kohdistaa varsinaiseen asiaan. Jos taas ehdotus hyväksytään, puheenjohtajan pitää keskeyttää asiallinen käsittely.

Jos keskustelussa ollaan asiasta yksimielisiä tai jos tehtyä vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtajan on todettava päätös. Muussa tapauksessa puheenjohtajan on todettava sekä kannatetut että kannattamana jääneet ehdotukset. Tässä yhteydessä puheenjohtajan on myös esitettävä ehdotuksen tekijöille selventäviä kysymyksiä, jos ehdotusta täytyy täsmentää. Myös kannatuspuheenvuoron esittäneelle saattaa olla syytä esittää tiedustelu siitä, onko hänen puheenvuoronsa tulkittava kannatuspuheenvuoroksi. On nimittäin erittäin **tärkeää, että tehdyt esitykset ja kannatukset on tulkittu oikein myöhemmin tehtävää äänestystä varten.**

Seurakunnan toimielimen päätös, joka koskee asian palauttamista, sisältää vain poikkeuksellisesti sellaisen asiaratkaisun, joka olisi alempaa viranomaista sitova ja sellaisenaan valituskelpoinen. Palauttamista koskeva päätös kohdistuu yleensä käsiteltävänä olevaan asiaan kokonaisuudessaan eikä siihen yleensä sisälly sitovana pidettävää osaratkaisua tai itsenäistä esikysymystä. Palautuspäätökseen liitetystä perustelusta huolimatta alemmat seurakunnan viranomaiset - johtokunnat ja esittelijät - voivat yleensä itsenäisesti harkita uuden ratkaisuesityksen tekemistä päättävälle viranomaiselle. Tämä merkitsee myös sitä, että kun asiaa käsitellään toimielimessä, palautuspäätökseen liitetyllä perustelulla ei ole alempaa viranomaista sitovaa merkitystä ja eri palautusperustetuista ei siis tarvitse äänestää.

Koska myös sitovana pidetyn virkakäskyn antaminen on seurakunnan hallinnossa harvinaista eikä yleensä tule kysymykseen itsenäisen toimivallan omaavien seurakunnan toimielinten, kirkkoneuvoston ja johtokuntien välillä, palautuspäätökseen sisältyviä toimintaohjeita tai määräyksiä ei myöskään yleensä voida pitää sellaisina sivullisia koskettavina sitovina toimintaohjeina, että äänestys niiden kesken olisi mahdollinen.

7.9. Äänestykset kokouksessa

Puheenjohtajan on saatettava toimielimen hyväksyttäväksi äänestystapa ja silloin, kun äänestyksiä on useampia, äänestysjärjestys. Lopuksi pu-

puheenjohtajan täytyy tehdä äänestysesitys. Toimielimen hyväksyttäväksi saatetaan siis:

- äänestystapa
- äänestysjärjestys ja
- äänestysesitys.

Äänestys on toimitettava **nimenhuutoäänestyksenä tai puheenjohtajan määräämällä tavalla**. Äänestystavalla tarkoitetaan juuri sitä, missä muodossa ja millä tavalla äänestys toimitetaan. Äänestys on kuitenkin aina toimitettava julkisesti, joten sitä koskevaa asiaa ei voida sisällyttää äänestystapaa koskevaan ehdotukseen. Jos äänestys on toimitettu seisomaan nousten, se täytyy toimittaa uudelleen nimenhuudolla, jos yksikin jäsen niin vaatii tai jos uusiminen on puheenjohtajan mielestä tarpeellista selvyuden vuoksi. KJ 7:4 §.

Jos ehdotuksia on useita, niistä on äänestettävä erikseen. Puheenjohtajan tekemää ehdotusta siitä, missä järjestyksessä ehdotuksista äänestetään, nimitetään äänestysjärjestykseksi.

Seurakunnan toimielimissä **äänestysjärjestys laaditaan** yleensä siten, että ensin asetetaan äänestykseen ne kaksi ehdotusta, jotka poikkeavat eniten käsittelyn pohjana olevasta ehdotuksesta. Voittanut ehdotus asetetaan tämän jälkeen sitä jäljellä olevaa ehdotusta vastaan, joka eniten poikkeaa käsittelyn pohjana olevasta ehdotuksesta. Näin jatketaan lopulliseen vastaehdotukseen asti, ja viimeisessä äänestyksessä ovat mukana voittanut vastaehdotus ja esittelijän ehdotus.

Esittelijän ehdotus on aina otettava äänestykseen. Jos on tehty kannatettu ehdotus, joka tarkoittaa käsittelyn pohjana olevan esittelijän ehdotuksen kokonaan hylkäämistä, tämä ehdotus on asetettava viimeiseksi äänestykseen muut ehdotukset voittanutta vastaan. Jos esittelijän ehdotus on voittanut, hylkäävä ehdotus asetetaan sitä vastaan.

Jos ehdotus on sellainen, ettei sen hyväksyminen tai hylkääminen riipu muista ehdotuksista, sen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on äänestettävä erikseen. Ehdotuksia, jotka koskevat eri asioita, ei saa missään tapauksessa asettaa vastakkain.

Jos asia on päätettävä määräenemmistöllä, ehdotukset on käsiteltävä edellä mainituin tavoin, mutta äänestyksen jälkeen on vielä äänestyksellä todettava, saavuttaako näin suuremman kannatuksen saanut ehdotus vaadittava enemmistön. Määräenemmistöä edellyttävät asiat luetellaan KL 9:3 §:ssä.

Esittelijän ehdotusta lukuun ottamatta äänestettäväksi ei tule ottaa kannattamatonta ehdotusta.

Jos päätös vaatii määräenemmistön kannatuksen tullakseen hyväksytyksi, puheenjohtajan on ilmoitettava siitä. Tällaisen ilmoituksen on oltava nimellinen ja se on syytä tehdä jo ennen kuin äänestystavasta tai äänestysjärjestyksestä päätetään. Puheenjohtaja ratkaisee yksin sen, vaatiiko päätös määräenemmistön. Tästä päätöksestä ei ole sellaisenaan mahdollista valittaa, vaan muutosta on haettava varsinaisesta asiaratkaisusta valitettaessa.

KHO 1957 II 49: Määräenemmistöllä päätettävistä ehdotuksista äänestettiin niin, että todettiin ensin yksinkertaisella äänenenemmistöllä, millä ehdotuksella oli suurin kannatus, ja sitten eri äänestyksellä, kannattiko sitä määräenemmistö.

KHO 1925 II 2281: Puheenjohtajan eikä valtuuston asiana oli ratkaista, oliko päätös tehtävä määräenemmistöllä.

Puheenjohtajan esittämän äänestysjärjestyksen tulee olla sellainen, että se seurausvaihtoehtoinen loogisena kokonaisuutena kattaa koko päätöksentekoprosessin.

Jos **äänestysjärjestyksestä syntyy erimielisyyttä**, toimitelin ratkaisee kysymyksen tarvittaessa äänestämällä. Asia ratkaistaan silloin yksinkertaisella äänenenemmistöllä.

Pöytäkirjanpitäjänä toimivan viranhaltijan on huolehdittava siitä, että äänestysjärjestys sekä maininta sen hyväksymisestä merkitään täydellisenä pöytäkirjaan.

Ennen äänestystä puheenjohtajan on myös esitettävä kokouksen hyväksyttäväksi äänestysesitys. Esitys on asetettava niin, että vastaus "jaa" tai "ei" antaa ratkaisun. Yleensä äänestysesitys kuuluu seuraavasti: "Se, joka hyväksyy esittelijän ehdotuksen, äänestää §jaa§. Jos §ei§voittaa, on jäsen Jäppisen ehdotus tullut hyväksytyksi. Äänestysesitys hyväksyttäneen?" KL 7:4 §.

Yleensä äänestysesitys asetetaan niin, että käsittelyn pohjana oleva ehdotus on "jaa". Jos äänestyksestä syntyy erimielisyyksiä, asian ratkaisee toimitelin.

Ennen äänestyksen toimittamista puheenjohtajan on myös huolehdittava ääntenlaskijoiden valitsemisesta, jos ääntenlaskennasta ei voida huolehtia muulla tavoin.

Äänestyksen perusteella puheenjohtajan on sitten todettava, että päätökseksi on tullut se mielipide, jolle on annettu eniten ääniä. Kun äänet menevät tasan, päätökseksi tulee KL 25:10 §:n mukaan se mielipide, jonka puolesta puheenjohtaja on äänestänyt, kurinpitoasiassa voittaa lievem-

pi kanta. Vaalien tasatilanne ratkaistaan arvalla, paitsi KJ 6:32 c §:n mukaisessa kappalaisen ja kanttorin vaalissa, kun tuomiokapituli tekee lopullisen nimityspäätöksen. Puheenjohtajan on erikseen todettava sekä yksinkertaisella ääntenemmistöllä että määräenemmistöllä syntyneet päätökset.

Puheenjohtaja ei siis voi pidättäytyä äänestämistä tilanteessa, jossa molempien ehdotusten puolesta on annettu yhtä monta ääntä.

Puheenjohtajan on myös ratkaistava, mitkä ehdotukset hän ottaa mukaan äänestykseen ja äänestysjärjestykseen. Hänellä on oikeus jättää pois ehdotukset, joita hän pitää selvästi lainvastaisina. Samoin hän voi jättää pois sellaiset ehdotukset, jotka eivät liity käsiteltävään asiaan.

Kun **puheenjohtaja toteaa päätöksen, hän ratkaisee myös äänestyksen tuloksen**. Tämän päätöksen puheenjohtaja tekee itsenäisesti, eikä päätöksestä voi valittaa muuten kuin hakemalla muutosta itse asiaratkaisuun.

Hallintomenettelylain mukaan edellytetään niin sanotuissa asianosaisasioissa, että **päätös on perusteltava** ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Tämä merkitsee sitä, että jos toimielin on poikennut esityslistalla olevasta esittelijän ehdotuksesta, myös toimielimen poikkeavalle kannalle on esitettävä perustelut.

Perustelujen esittämättä jättäminen merkitsee päätöksen syntymistä virheellisessä järjestyksessä. Siksi koko toimielimen ja ennen kaikkea puheenjohtajan täytyy huolehtia siitä, että päätöksen perustelut ilmoitetaan ja merkitään pöytäkirjaan. Päätöksen perusteleminen tarkemmin luvussa 7.5.

7.10. Vaalit

Vaali tarkoittaa päätöksen tekemistä, kun valitaan henkilö tai henkilöitä seurakunnan luottamustoimiin, määrättyyn asemaan tai tehtävään toimielimessä, esimerkiksi toimielimen puheenjohtajaksi tai toimielimen jaoston jäseneksi, samoin kuin seurakunnan viranhaltijaksi ja työntekijäksi. **Vaalialla ei siis voida käyttää muulloin kuin valittaessa henkilöitä luottamustoimeen tai virkaan**. Vaalia koskevia erityisiä menettelytapoja ei siis voida soveltaa muulloin, KL 7:4 §3 mom.

Vaalissa on kysymys lopullisen ratkaisun tekemisestä. **Vaalialla ei voida käyttää silloin, kun tehdään esitystä henkilöstä, joka tulisi valita luottamustoimeen tai virkaan**. Johtokunta tai muu toimielin, joka tekee neu-

vostolle esityksen virkaan valittava henkilöstä, ei tätä ehdotusta tehdes-
sään toimita vaalia. Erimielisyyksien ratkaisemisessa käytetään tällöin
tavallista äänestysmenettelyä, jolloin esimerkiksi äänten mennessä tasan
puheenjohtajan ääni ratkaisee eikä suljettu lippuäänestys tule kysymyk-
seen.

Vaaleissa tulevat valituiksi ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä. Tämä
merkitsee sitä, että **pääsääntöisesti vaali toimitetaan enemmistövaali-
tapaa noudattaen**. Se, joka on vaalissa saanut eniten ääniä, tulee vali-
tuksi, vaikka hän ei olisi saanut yli puolta annetuista äänistä.

Jokaisella vaaliin osallistuvalla on yhtä monta ääntä, kuin valittavia on.
Vaaliin osallistuvat voivat kuitenkin jättää osan äänistään antamatta tai
pidättäytyä kokonaan päätöksentekoon osallistumisesta.

Vaadittaessa vaali on toimitettava **suljetuin lipuin**. Pääsäännön mukai-
sesti enemmistövaali toimitetaan avoimesti, lähinnä nimenhuutoäänestyk-
sellä, KJ 7:5 §2 mom. Lippuäänestyksessä osanottajat kirjoittavat lippuun
sen henkilön tai niiden henkilöiden nimet, joille haluavat äänensä antaa.
Henkilön sukunimen ilmoittaminen riittää, jos ei voida näyttää, että nimellä
tarkoitetaan jotain muuta henkilöä kuin valittua.

Vaaliin kuuluu myös se, että siinä voi äänestää muitakin kuin keskustelus-
sa tai päätösehdotuksessa mainittuja ehdokkaita. Edellytyksenä jonkin tai
joidenkin henkilöiden äänestämiseksi ei ole, että heidän nimensä on kes-
kustelussa mainittu tai ehdokkuutta kannatettu.

Kun on kysymys luottamushenkilöistä, kaikki valittavat henkilöt täytyy vali-
ta samassa vaalitoimituksessa. (Kirkkoneuvoston varapuheenjohtaja ja
jäsenet sekä kirkkovaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja valitaan
eri vaaleissa, koska näissä tilanteissa katsotaan olevan kyse eri luotta-
mustehtävistä.) Kun on kysymys henkilöiden valitsemisesta useampaan
virkaan, kukin virka on täytettävä erikseen ja kunkin viran vaalit on myös
toimitettava erikseen. Ei ole mahdollista menetellä siten, että eniten ääni-
nä saaneen henkilön katsottaisiin tulleen valituksi yhteen virkaan ja toisek-
si eniten ääniä saaneen toiseen virkaan.

Kun **äännet menevät tasan, vaalin ratkaisee arpa**. Arvan nosto tulee toi-
mittaa asianmukaisesti esimerkiksi käyttämällä kahta taitettua lippua, joi-
hin on kirjoitettu ehdokkaiden sukunimet. Kun äännet menevät tasan kap-
palaisen, vakinaisen lehtorin ja kanttorin vaalissa, niin tuomiokapituli nimit-
tää jonkun eniten ääniä saaneista virkaan, KJ 6:32 c §.

7.11. Suhteellinen vaali

Kun valitaan vaaleilla kahta tai useampaa luottamushenkilöä ja mahdollisesti näiden varajäseniä, on noudatettava suhteellista vaalitapaa, jos tätä vaatii niin monta vaaliin osallistuvaa, että he suhteellisessa vaalissa voisivat saada yhdessä valituksi vähintään yhden ehdokkaansa, KL 7:4 §3 mom.

Viranhaltijoita valittaessa ei voida koskaan käyttää suhteellista vaalia.

Toimielimen varajäsenet on valittava samassa vaalissa kuin varsinaiset jäsenet. Kun varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, tulevat enemmistövaalissa valituiksi varajäseniksi ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä varsinaisten jäsenten jälkeen, ja suhteellisissa vaaleissa ne, jotka ovat saaneet varsinaisten jäsenten jälkeen korkeimmat vertausluvut. Jos jäsenillä on henkilökohtaiset varajäsenet, valitaan kukin varajäsen tavallaan eri vaalissa.

Suhteellista vaalia voidaan käyttää kirkkoneuvoston ja johtokunnan jäseniä valittaessa. Toisin kuin kuntalaissa kirkkovaltuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalit ovat erillisiä enemmistövaaleja.

Suhteellinen vaali on aina toimitettava suljetuin lipuin. Äänten mennessä tasan valinnan ratkaisee arpa eikä puheenjohtajan ääni.

Suhteellista vaalia toimitettaessa noudatetaan KJ 7:5 §:n mukaan soveltuvin osin seurakuntavaalien suhteellista vaalitapaa koskevia säännöksiä.

Jotta todettaisiin, onko suhteellinen vaalitapa tarpeen voidaan yleensä menetellä siten, että asiasta käytävän keskustelun kuluessa joku toimielimen jäsen esittää vaatimuksen suhteellisen vaalittavan käyttämisestä tietyssä yksilöidyssä vaalissa. Jos puheenjohtaja pitää suhteellisen vaalittavan noudattamista lainmukaisena, hänen pitää tämän jälkeen tiedustella, kuinka suuri kannatus vaalittavan noudattamisella on.

Suhteellisen vaalin kannatus voidaan todeta esimerkiksi seuraavalla tavalla: Vaaliin osallistuvien lukumäärä jaettuna valittavien lukumäärä lisätynä yhdellä on yhtä kuin suhteellista vaalia vaativien lukumäärä pyöristetynä ylöspäin kokonaisluvuksi. Esim. $27:8=3,38$, joten tällaisessa tilanteessa vaaditaan vähintään neljän jäsenen kannatus suhteellisen vaalin toimittamiseksi.

Kirkkovaltuuston mallityöjärjestyksessä on 18-27 §:ssä määräykset suhteellisen vaalin toimittamiseksi. Valtuusto valitsee vaalilautakunnan val-

tuuston toimikaudeksi hoitamaan suhteellisiin vaaleihin liittyviä tehtäviä. Tässä oppaassa suhteellista vaalia ei tarkemmin selosteta. Tarvittaessa apuna voi käyttää seurakuntavaalien oppaita.

7.12. Toimielimen puheenjohtaja

Toimielimen puheenjohtaja eroaa toimielimen muista jäsenistä siinä, että hänellä on eräitä sekä lain että yleisen kokouskäytännön aiheuttamia erityisiä velvollisuuksia ja oikeuksia. Kokouksessa näiden oikeuksien ja velvollisuuksien tarkoituksena on tehdä itse menettelystä mahdollisimman tarkoituksenmukainen, nopea ja tehokas. Tietyt puheenjohtajalle kuuluvat tehtävät, esimerkiksi asian ratkaiseminen äänten mennessä tasan, osoittavat, miten tärkeä hänen asemansa kokouksessa on.

Lisäksi **useat puheenjohtajalle kuuluvista tehtävistä ovat sellaisia, että ne ovat yksin hänen ratkaistavissaan.** Niitä ei siis voida saattaa erimielisyyden sattuessa kokouksen ratkaistaviksi. Puheenjohtajan ratkaisuihin ei voida hakea muutostakaan muuten kuin silloin, kun haetaan muutosta asiallisen ratkaisun sisältävään päätökseen. Tällöin valitus voidaan perustaa myös siihen, että asian käsittelyssä tehdyt päätökset tai toimet ovat olleet virheellisiä, ja ratkaisu on siksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Puheenjohtajan ratkaistavissa olevia asioita ovat muun muassa:

- kokouksen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden toteaminen;
- asian käsittelyn johtaminen (puheenjohtaja ei kuitenkaan yleensä voi poiketa esityslistan käsittelyjärjestyksestä);
- asian esittely, ellei kokouksella ole erikseen määrättyä esittelijää;
- kokousjärjestysasiat;
- puheenvuorojen jako;
- tehtyjen ehdotusten toteaminen ja
- valtuuston määränemmistön toteaminen.
- päätöksen toteaminen.

7.13. Valtuustokäsittely

Valtuustokäsittely poikkeaa useissa kohdin asioiden käsittelystä muissa seurakunnan toimielimissä. Valtuuston luonne välittömällä vaaleilla valittuna ylimpänä päätöksentekuelimenä ja valtuuston koko asettavat erityisiä vaatimuksia muun muassa julkisuudelle, asioiden valmistelulle ja kokousmenettelylle. Kirkkolainsäädännössä sekä kirkkovaltuuston mallityöjär-

jestyksessä onkin useita valtuustokäsittelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä.

Neuvoston on valmisteltava KL 10:1 §:n 2 mom. mukaan valtuustossa käsiteltävät asiat. KJ 8:6 §:n mukaan **valtuusto ei voi ottaa päätettäväkseen asiaa, jota neuvostolla ei ole ollut tilaisuutta käsitellä**. Tällä säännöksellä halutaan turvata mahdollisimman huolellinen valtuuston asioiden valmistelu. Valtuusto voi tästä huolimatta keskustella asiasta, päättää asian pöydälle jättämisestä jne., kunhan kysymys ei ole asiaratkaisun tekemisestä. Jos neuvosto ei ole asiaa valmistellut, vaikka sillä olisi ollut siihen tilaisuus, valtuusto voi ratkaista asian. Tämä lienee hyvin poikkeuksellinen tilanne.

Valtuuston suorittamien luottamushenkilövaalien osalta valmistelu on hyvin teknisluonteinen ilman varsinaista päätösehdotusta valittavista.

Puheenjohtajan tehtävänä on johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä valtuuston kokouksessa.

Kirkkovaltuuston mallityöjärjestyksen mukaan asiat otetaan esityslistalle puheenjohtajan määräämään järjestykseen ja käsitellään siinä järjestyksessä, ellei valtuusto toisin päättä. **Puheenjohtaja ei kuitenkaan voi poistaa asiaa valtuuston esityslistalta**. Poistamisesta voi päättää ainoastaan valtuusto tai neuvosto voi peruuttaa ehdotuksensa. Molemmissa tapauksissa päätöksentekoon riittää yksinkertainen enemmistö.

Seurakuntahallinnossa ei mallisäännöissä ole määräyksiä valtuustoryhmien toiminnasta. Käytännössä valtuuston jäsenillä on ryhmätoimintaa.

Valtuustokäsittelyyn soveltuu edellä luvun 7.9. esitys äänestyksistä kokouksista. KJ 15:5 §:n talousarviokäsittelyä koskeva erityissäännös on aiheuttanut epätietoisuutta tavallisen asian valtuustokäsittelyyn. Voiko valtuusto muuttaa kirkkoneuvoston ehdotusta palauttamatta asiaa uudelleen käsittelyyn? Valtuusto voi poiketa kirkkoneuvoston päätösehdotuksesta samalla tavoin kuin neuvosto voi poiketa esittelijän päätösehdotuksesta. Käytännössä on toki ymmärrettävää, että laaja ja monimutkainen asia on tarkoituksenmukaista palauttaa uuteen valmisteluun, kun valtuutettujen näkemykset huomattavasti poikkeavat kirkkoneuvoston esityksestä. Menettely johtuu tällöin käytännön syistä eikä siitä ole säädetty kirkkolainsäädännössä.

Valtuustokäsittelyyn kuuluvat oleellisina myös toivomusponnet, valtuustoaloitteet ja kysymykset. **Ponnella tarkoitetaan** käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvää ehdotusta, joka ei kuitenkaan ole sillä tavoin ristiriidassa mainitun asian kanssa, että sitä voitaisiin pitää vastaehdotuksena. Ponsi ei myöskään saa oleellisesti laajentaa tai muuttaa päätettävänä olevaa asi-

aa. Usein ponsissa onkin kysymys sellaisten täytäntöönpanoon liittyvien selvitysten toimittamisesta, joiden avulla voidaan seurata ja valvoa käsiteltävänä olevan asian täytäntöönpanoa.

Laissa ei ole ponsia koskevia säännöksiä. Ponsia on pidetty osana valtuutettujen esitysoikeutta samalla tavoin kuin valtuutetuilla on oikeus tehdä erilaisia ehdotuksia neuvoston ehdotuksen johdosta. Ponnit ovat lähellä aloitteita, mutta eroavat niistä muun muassa siten, että yleensä valtuustossa käsiteltävä asia antaa aiheen ponnin esittämiselle eikä asiaa voitaisi luontevasti muuten esittääkään. Myös menettelyllisesti aloite ja ponsi eroavat toisistaan siten, että kun aloitteesta tehdään päätös vasta valmisteluvaiheen jälkeen, ponnesta voidaan päättää heti. Jos ponsi liittyy pääasiaan niin etäisesti, ettei voida katsoa sen tulleen valmistelluksi pääasian yhteydessä, ponnin on pidettävä aloitteena, jota ei voida käsitellä samassa kokouksessa ilman valmistelua.

Koska toivomusponsi ei sisällä vastaehdotusta, sitä ei voida ottaa äänestykseen varsinaisen asian käsittelyn yhteydessä, vaan siitä päätetään erikseen varsinaisen asian käsittelyn jälkeen. Ehdotus pitää kuitenkin esittää ja sitä koskeva keskustelu pitää käydä jo ennen varsinaisen asian ratkaisua.

Ponsien lisäksi valtuutetuilla on mahdollisuus tehdä **kirjallisia aloitteita** seurakunnan toimintaan kuuluvista asioista. KJ 8:4 §:n mukaan aloite voidaan antaa kirjallisena valtuuston puheenjohtajalle, jonka on toimitettava se neuvoston valmisteltavaksi. Kokouksessa tehtyä aloitetta ei kuitenkaan voida ottaa heti päätettäväksi, vaan se lähetetään neuvoston valmisteltavaksi. Jotta varmistettaisiin, että aloitteet saavat asiallisen käsittelyn, niin KJ 9:6 §:n mukaan neuvoston tulee vuosittain toimintakertomuksessa esittää luettelo seurakunnan jäsenten ja luottamushenkilöiden aloitteista ja neuvoston toimenpiteistä aloitteiden johdosta.

Kirkkovaltuuston mallityöjärjestyksessä ei ole määräyksiä valtuutettujen kirjallisista kysymyksistä seurakunnan toimintaan kuuluvista asioista. Seurakunta voi niin halutessaan ottaa tällaisia määräyksiä työjärjestykseensä.

8. Pöytäkirja

8.1. Pöytäkirjanpitovelvollisuus

KJ 7:6 §:n mukaan toimielimen kokouksesta on pidettävä pöytäkirjaa. Pöytäkirjaa on pidettävä valtuuston, neuvoston, jaoston ja johtokunnan kokouksista. Viranhaltija tai luottamushenkilö, jolle on uskottu neuvoston päätösvaltaa, on velvollinen pitämään pöytäkirjaa, josta käytetään nimitystä päätösluettelo tai päätöspöytäkirja.

Pöytäkirjan pitäminen on välttämätöntä, jotta tehdyt päätökset saataisiin tallennetuiksi ja jotta täytäntöönpano olisi mahdollista. Pöytäkirjan on tarkoitus olla todisteena kokouksen kulusta ja tehdyistä ratkaisuksista. **Pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus:** tarkastettua pöytäkirjaa pidetään oikeana, ellei toisin osoiteta. Jos pöytäkirjaan tehdystä merkinnästä tulee myöhemmin epäselvyyttä, todistusvelvollisuus on sillä, joka väittää pöytäkirjaa vääräksi. Jos pöytäkirja osoitetaan virheelliseksi, se menettää julkisen luotettavuutensa. Siksi pöytäkirjan laatimiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Muiden kokousten ja neuvottelujen pöytäkirjoista päätetään **tapauskohteisesti**. Kun kokouksella on virallisia tehtäviä, esim. työympäristötoimikunta, on selvää, että kokouksesta pidetään pöytäkirjaa. Jos kokouksen käsittelemiä asioita on vietävä eteenpäin jatkokäsittelyyn, silloin pöytäkirjamuoto on luonnollinen valinta. Jos neuvottelussa sovitut asiat jäävät lähinnä osanottajien tietoon tai jos viralliset esitykset valmistellaan erikseen, riittää muistiomuto. Muistion laatii yleensä joku osanottaja eikä sitä tarkasteta. Seuraavassa tapaamisessa yleensä todetaan muistio tehdyksi ja että muistio antaa riittävän kuvan käsitellyistä asioista. Puheenjohtajan tehtävänä on antaa muistion laatijalle ohjeet muistion laatimiseen. Suppein malli on se, että osanottajat tekevät itselleen tarvittavat muistiinpanot.

Kun pöytäkirjanpidosta ei ole säännöksiä, on kokouksen tai neuvottelun aluksi päätettävä, missä muodossa muistiinpanot kokouksesta tai neuvottelusta tehdään.

8.2. Pöytäkirjan kieli

Uusi kielilaki on astunut voimaan 1.1.2004 (423/03). Sen mukaan kielilakia ei sovelleta kirkkoon, jonka kielisäännökset ovat kirkkolaissa. Kirkolliskokous ei päättänyt kirkkolain muutoksista syksyllä 2003, joten tällä hetkellä on avoin tilanne. Uusi ehdotus on annettu kirkolliskokoukselle. Seuraavassa on selostettu nykyisiä kirkkolain säännöksiä, jotka perustuvat kummottuun kielilakiin.

Tuomiokapituli määrää KL 3:5 §: mukaan joka viides vuosi seurakuntien kielellisen jaon. Tämän mukaisesti määräytyy myös **pöytäkirjakieli** eli sisäinen virkakieli, jota on käytettävä pöytäkirjoissa ja muissa kuin yksityisille annettavissa asiakirjoissa sekä viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa. Yksikielisessä seurakunnassa pöytäkirjakielenä on väestön kieli. Kaksikielisessä seurakunnassa on yleensä pöytäkirjakielenä väestön enemmistön kieli. Seurakunnan asioissa on käytettävä enemmistön kieltä. Yksinomaan tai pääasiassa vain toista kieliryhmää koskevissa asioissa on käytettävä sen kieltä. Saamen kielen osalta noudatetaan KL 3:5 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella lakia saamen kielen käyttämisestä (516/91).

Kaksikielisessä seurakunnassa voi pääsääntöisesti vaatia laillisesti pätevän käännöksen asiakirjoista, jos niitä ei ole laadittu pyytäjän äidinkielellä.

Uuden kielilain 12 §:n mukaan kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli on käsittelykieli. Yksikielisessä viranomaisessa on viranomaisen kieli käsittelykieli, ellei viranomaisen asianosaisen edun vuoksi päätä toisin.

Valtuusto voi päättää, että pöytäkirjat laaditaan kaksikielisiksi, jolloin pöytäkirjat on molemmilla kielillä yhtä todistusvoimainen. Kaksikielisen seurakunnan toimielinten jäsenillä on oikeus käyttää keskusteluissaan kumpaa kieltä tahansa. Jos toimielimen jäsen ei ymmärrä toisella kielellä annettua lausuntoa, se on tulkittava hänelle lyhyesti, jos hän sitä vaatii.

Julkipanot, ilmoitukset ja kuulutukset tai muut sellaiset asiakirjat, jotka seurakunnan viranomaisen antaa väestölle, on yksikielisellä virka- tai itsehallintoalueella kirjoitettava tämän alueen kielellä ja kaksikielisellä alueella molemmilla kielillä.

8.3. Eräiden tietojen merkitseminen asiakirjaan

Hallintomenettelylain 7 §:n mukaan asianosainen voi pannessaan asian viranomaisen suostumuksella suullisesti vireille esittää suullisesti vaatimuksen ja selvityksen. Samoin lain 18 §:n nojalla asianosainen voi asian vireillä ollessa esittää suullisesti vaatimuksen tai selvityksen. Myös muun kuin asianosaisen suullisesti esittämä selvitys on merkittävä asiakirjaan.

Suullisia lausumia voidaan antaa katselmuksessa. Katselmus voi tulla kysymykseen hautapaikkaa tai haudanhoitoa koskevissa asioissa.

8.4. Pöytäkirjan sisältö

Pöytäkirja aloitetaan yleensä merkinnöillä, jotka ilmoittavat, minkä toimielimen kokouksesta on kysymys, kokouksen ajankohdan, paikan, kokoukseen osallistuneet henkilöt jne. Puheenjohtajan tulisi todeta nämäkin seikat kokouksen alussa.

Kokousajasta merkitään sekä päivämäärä että alkamista ja lopettamista osoittavat kellonajat. Näiden merkintöjen huolellinen tekeminen on tarpeellista kokouspalkkioiden ja korvausten laskemista varten.

Kokoukseen osallistujat merkitään siten, että toimielimen jäsenet ja varajäsenet sekä kokouksessa muuten läsnä olleet henkilöt, kuten esittelijät ja pöytäkirjanpitäjä, erottuvat selvästi toisistaan. Tämän vuoksi se, missä ominaisuudessa henkilöt ovat kokoukseen osallistuneet, on syytä merkitä pöytäkirjaan. Pöytäkirjasta täytyy myös käydä ilmi ne henkilöt, jotka ovat **kokouksen aikana poistuneet kokouksesta tai saapuneet** kokoukseen. Nämä merkinnät täytyy tehdä siten, että merkintöjen perusteella voidaan selvittää asioiden käsittelyyn osallistuneet henkilöt. Merkinnät ovat tärkeitä esimerkiksi esteellisyyttä selvitettäessä.

Pöytäkirjasta on myös käytävä ilmi **kokouksen puheenjohtaja** ja pöytäkirjanpitäjä sekä näiden mahdollinen vaihtuminen kokouksen aikana.

Puheenjohtajan toteamukset kokouksen laillisuudesta ja päätösvaltaisuudesta on merkittävä pöytäkirjaan.

Pöytäkirja voi olla niin sanottu **päätöspöytäkirja**, johon kirjataan vain päätökset, tai jopa niin sanottu **keskustelupöytäkirja**. Viimeksi mainittu tarkoittaa hyvin täydellistä selostusta kokouksen kulusta, jolloin kaikki kokouksessa esitetyt lausunnot merkitään sanatarkasti muistiin esimerkiksi teknisten tallennuslaitteiden avulla. Suositeltavaa on käyttää niin sanottuna **laajennettuna päätöspöytäkirjana**. Siihen merkitään varsinaisten päätösten lisäksi keskeiset ja tärkeimmät asian käsittelyä koskevat seikat.

Nämä merkinnät saattavat koskea asian valmistelua, esittelyä, tehtyjä ehdotuksia, myös niitä ehdotuksia, joita ei ole kannatettu sekä äänestyksiä ja vaalitoimituksia.

Seurakunnissa on yleisesti käytössä esityslistapöytäkirja -järjestelmä, joka muodollisesti yhdistää seurakunnan toimielimiä toisiinsa. Yksittäiset pöytäkirjan merkinnät ja pöytäkirjat yleensäkin laaditaan saman käytännön mukaisesti.

Pöytäkirjan laatimisessa tulee kiinnittää huomiota asioiden selkeään jaoteluun. Oman itsenäisen asiakokonaisuuden muodostavat asiat on erotettava toisista asioista selvästi ja yksilöidysti. **Jokainen asiakokonaisuus muodostaa oman asiakohdan.** Asiakohdista muodostetaan yleensä omat pykälänsä. Asian käsittelyn yhteydessä esitetyt, siihen liittyvät ponnet merkitään samaan asiakohtaan käsiteltävänä olevan asian kanssa.

Mikäli **esittelijä on kokouksessa suullisesti täydentänyt** esityslistalla olevaa ehdotusta tai muuttanut sitä, tämän pitää käydä ilmi pöytäkirjasta.

Käydystä keskustelusta merkitään **pöytäkirjaan yleensä muutosehdotukset** riippumatta siitä, onko niitä kannatettu. Jos asiassa on toimitettu äänestys, pöytäkirjaan on merkittävä hyväksytty äänestysjärjestys, äänestystapa sekä äänestysesitys ja toimitettu äänestys. Vastaavat merkinnät on tehtävä myös vaaleista. Erityisesti päätöksentekijöiden vastuun takia on tärkeää, että äänestysmerkinnät tehdään yksityiskohtaisesti ja tarkasti.

Jos käytetään äänestysluetteloita ja äänestys on avoin, voidaan äänestysluettelomerkinnöin yleensä selvittää, miten toimielimen jäsenet ovat äänestäneet. Suljetuin lipuin toimitettavissa vaaleissa tämä ei luonnollisestikaan ole mahdollista.

Päätös voidaan merkitä pöytäkirjaan selostamalla se kokonaisuudessaan. Jos käsittelyn pohjana on ollut **esityslistassa mainittu** päätösehdotus ja tämä on tullut kokouksen päätökseksi, voidaan menetellä siten, että **päätösehdotus merkitään hyväksytyksi**. Muun kuin näin laaditun ehdotuksen pohjalta syntynyt päätös on sen sijaan syytä merkitä kokonaisuudessaan ja perusteluineen pöytäkirjaan. Oleellista on, että päätös merkitään tavalla, joka selvästi osoittaa, miten asia on ratkaistu. Lukuun ottamatta sellaisia kielellisiä korjauksia, jotka eivät vaikuta päätöksen asiasisältöön, päätökseen ei enää myöhemmin voida tehdä muutoksia.

Edellä mainittujen tietojen lisäksi pöytäkirjaan sisällytetään usein vielä merkintä pöytäkirjan nähtävilläolosta.

8.5. Päätösten sisältö ja perustelut

Tämä luku liittyy esitykseen valmistelusta ja esittelystä luvuissa 7.2.2. ja 7.3.3.

Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia muuten on ratkaistu. Hallintolainkäyttölain 59 §:n mukaan päätös voidaan kantelun johdosta poistaa, jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu. Sisältövaatimus perustuu päätöksen tiedonvälitystehtävään. Päätöksestä on käytävä selville, mistä seikoista asiassa on annettu ratkaisu ja miten nämä seikat on ratkaistu. Jotta hallintopäätös täyttäisi tiedonvälitystehtävänsä, sen pitää olla yksinkertaista ja selkeätä kieltä käyttäen laadittu. Juridis-teknisiä ja muita arkikielelle vieraita käsitteitä tulee mahdollisuuksien mukaan välttää.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätöksen perusteluissa ilmoitetaan, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainitaan sovelletut säännökset. Perusteluvollisuus korostaa asian selvittämismuutoksen valmisteluvaiheessa. Perustelupakko merkitsee pyrkimystä aineelliseen totuuteen ja hallintotoiminnan tavoitteiden huomioon ottamiseen. Asianosaisen pitäisi päätöksen perusteluista saada selville, miksi päätöslauselmasta ilmenevään lopputulokseen on päädytty. Voidaan katsoa, että perustelupakko edistää muutoksenhaun asiallisuutta ja toisaalta vähentää aiheettomia valituksia. Perustelujen myötä lisääntyy luottamus hallinnon tasapuolisuuteen ja aineellisen totuuden tavoittelemiseen.

Seurakuntahallinnossakin on useita **joustavia normeja**, jotka ilmaistaan perustellusta syystä, painavista syistä, ilmeisesti puuttuu. Näiden oikea soveltaminen edellyttää perustelujen esittämistä pöytäkirjassa. Kun sovelletaan sanonnaltaan väljiä säännöksiä, asianosainen voi ainoastaan ratkaisun perusteluista arvioida päätöstä omalta kannaltaan.

Tosiasiaperusteluina on esitettävä päätöksen perusteena olevat pääasialliset syyt eli ne tosiseikat, jotka asiassa on katsottu selvitettyiksi. **Oikeudellisena perusteluna** on ilmoitettava ratkaisun perusteena olevat säännökset. Jos tapaukseen ei voida soveltaa lakia, asetusta tai asianmukaisen valtuutuksen nojalla annettua määräystä, vaan päätös perustuu esimerkiksi yleisiin hallintoperiaatteisiin, nekin on syytä ilmoittaa perusteluissa. Esityslista-pöytäkirja-järjestelmää noudattaen syntyvät päätökset voidaan perustella esittelijän päätösehdotuksessa. Riittävänä on pidettävä myös sitä, että asia- ja pykäläperustelu on nähtävissä perustekstissä, joka täydentyy eri toimielinten pöytäkirjojen kautta. Mikäli toimielimessä suoritetaan äänestys ja vastaehdotus tulee lopulliseksi päätökseksi, myös vas-

taehdotuksesta tai ainakin lopullisesta päätöksestä on käytävä ilmi vastaavanlaiset riittävät perustelut.

Edellä kuvatut seikat asettavat päätösehdotusten valmistelijoille suuret täsmällisyysvaatimukset. Tämä selventää osaltaan KL 25:9 §:ssä säädetyn esittelijän vastuun ja siitä vapauttavan eriävän mielipiteen ilmoittamisen suhdetta toisiinsa. Puheenjohtajan on valvottava, että pöytäkirja on täsmällinen ja vastaa kokouksen kulkua. Nimenomaan puheenjohtajan eikä sihteerin tehtävänä on koota usein hajanaisen keskustelun tulokset päätösehdotukseksi. Perustelemattomat päätösehdotukset tulee jo kokouksessa vaatia perusteltaviksi, jotta ne voidaan merkitä pöytäkirjaan oikein.

Päätöksen perustelu voidaan jättää esittämättä hallintolain 45 §:n 2 momentin mukaan, jos:

1. tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
2. päätös koskee kunnallisen (ja seurakunnallisen) monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
3. päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen
4. päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
5. perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Tähän 6.5.04

Ensimmäisessä kohdassa mainittu asia, joka ei koske toista asianosaista, on yleensä **hakemusasia**, ja hakemukseen suostuttaessa hakijalle ei synny sellaista oikeussuojan tarvetta, jonka turvaamiseen koko hallintolaki tähtää. Jos hakemukseen suostutaan vain osaksi, tulee päätöksen hylkäävä osa perustella pääsäännön mukaan. Lainkohdan yleislauseke perustelemisen ilmeisestä tarpeettomuudesta on otettu lakiin poikkeuksellisten tilanteiden varalta. Kielteiset ja velvoittavat hallintopäätökset voivat tuskin koskaan tulla tämän lainkohdan sovellutuspiiriin. Tapausta tulisi harkita asianosaisten oikeussuojan kannalta.

Henkilöstöhallinnossa on monia asioita, joita on perusteltava hallintokäytännön johdonmukaisuuden vuoksi. Kun lasketaan esimerkiksi kokemussuhteeseen oikeuttavaa palvelusaikaa harkinnanvaraisissa tapauksissa, on perustelun esittäminen kaikissa tapauksissa tärkeää. Päätöksenteon linja perusteluineen on tärkeä seurakunnan henkilöstöpolitiikan kannalta.

Toisen kohdan mukaan perustelu voidaan jättää esittämättä, jos asia koskee **palvelussuhteeseen** tai vapaaehtoiseen koulutukseen **ottamista** tai

sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen. Tällaisille asioille on tyypillistä hakijoiden välisen kilpailun korostuminen. Päätös on yleensä välttämättä useiden hakijoiden osalta hylkäävä. Perustelujen esittäminen hakijoiden henkilökohtaisista ominaisuuksista on hankalaa ja yleensä hakijoidenkin kannalta kiusallista.

Kolmannen kohdan mukaan perusteluja ei myöskään tarvitse esittää, jos ne **viivyttävät** huomattavasti **päätöksen antamista**. Tietyt asiat käsitellään viranomaisen voimavarojen rajallisuuden, käsiteltävien asioiden runsauden ja mahdollisesti niiden yhtäaikaisen vireilläolon takia pakostakin yleispiirteisesti. Käsittelyn yleispiirteisyydestä poikkeaminen ja päätöksen perusteleminen saattaisivat viivästyttää kaikkien asioiden käsittelyä. Lain tarkoituksena ei ole korostaa oikeussuojaa niin pitkälle, että toiminnat hankaloituvat kohtuuttomasti. Massapäätöksenä voidaan pitää esimerkiksi kuulutusmenettelyä hoitamattomista haudoista. Asiassa selostetaan lähtökohdat päätöksenteolle, mutta perusteluihin ei oteta yksityiskohtaista kuvausta jokaisesta menettelyn piiriin kuuluvasta haudasta.

Palvelussuhteeseen ottamista koskevien perustelujen esittämättä jättäminen on ongelma **tasa-arvolain näkökulmasta**. Seurakunta voi joutua korvausvelvolliseksi, jos oikeus katsoo sen tasa-arvolain vastaisesti valitun tehtävään vähemmän ansioituneen toista sukupuolta olevan hakijan. Seurakunta voi joutua korvausvelvolliseksi vaikka valinta olisi valtuustossa tapahtunut vastoin neuvoston esitystä. Tasa-arvolaista hieman lisää luvussa 5.

Hakijoiden tasapuolinen kohtelu edellyttää, että myös valintapäätöksille kirjataan perustelut. Jos hallintoelin poikkeaa perustellusta esityksestä, myös poikkeavalle päätökselle olisi kirjattava perustelu yllä esitetyllä tavalla.

Seurakunnissa on usein ongelmana se, miten kirjata hakijoita koskeva kielteinen tieto pöytäkirjaan. Kun halutaan olla hienotunteisia, perusteluja ei kirjata. Asiallisten perustelujen kirjaaminen saattaa ehkäistä tasa-arvolakiin perustuvan valituksen tai korvauskanteen.

Valintapäätösten oikea valmistelu edellyttää hakijoiden haastattelua. Siinä ei voida kaihtaa vaikeitakaan kysymyksiä. **Haastattelusta tehty yhteenveto** täydentää hakijoiden koulutuksesta ja työkokemuksesta olevia tietoja. Tällainen yhteenveto täyttäneen julkisuuslain 24 §:n 29 kohdan tarkoittaman **henkilöarvion** kriteerit. Kun henkilöarviota käytetään päätöksen perusteluna, niin pöytäkirja on tältä osin pidettävä salassa. Perustelusta saavat hakija ja mahdolliset kanssahakijat tiedon, mutta he ovat myös velvollisia pitämään saamansa tiedot salassa. Katso edellä luku 4.3.1.

Henkilöarvion laatiminen ei tarkoita juurujen kirjaamista ja niiden käyttöä päätöksen perusteluna. Hakijan työurasta voidaan keskustella, ja nostaa esille niitä ongelmakohtia, joita hän on työssään kohdannut. Myös voidaan kartoittaa, miten hakija reagoi erilaisiin haastattelussa esitettyihin seurakuntatyön ongelmatilanteisiin. Henkilöarvion teossa on siis hakijoiden oikeusturva otettava huomioon. Hakijalla on oikeus tietää itsestään tehdyt arviot ja perustelut.

Suljetussa kokouksessa ei ole ongelmallista käsitellä henkilöarvioita, koska kaikki läsnäolevat ovat salassapitovelvollisia. Kirkkovaltuusto voi käsitellä tällaisen asian tarvittaessa suljetuin ovin. Kirkkovaltuuston pöytäkirja tulee normaaliin tapaan julkiseksi henkilöarviota lukuunottamatta.

8.6. Eriävän mielipiteen ilmoittaminen

KJ 7:6 §:n mukaan sillä, joka on ollut kokouksessa asiaa päättämässä tai esitellyt asian, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipiteensä. Lainkohdan mukaan **ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty**. Jos eriävän mielipiteen ilmoittanut luottamushenkilö tai esittelijä tahtoo saada **eriävän mielipiteensä perustelut pöytäkirjaan liitetyiksi**, hänen on annettava ne kirjallisina pöytäkirjanpitäjälle **viimeistään pöytäkirjaa tarkastettaessa**.

Kokouksessa esitetty eriävä mielipide merkitään pöytäkirjaan asiaa koskevan päätöksen jälkeen. Jos perustelut annetaan vasta pöytäkirjan laatimisen jälkeen, ne otetaan pöytäkirjan liitteeksi.

Eriävän mielipiteen esittämisen merkitys on siinä, että näin asianomainen vapautuu vastuusta, jonka saattaa aiheuttaa esimerkiksi osallistuminen lainvastaiseen päätökseen. Kun päätös tehdään äänestämällä, mielipiteet käyvät ilmi jo nimenhuutoäänestystuloksesta tai äänestyspöytäkirjasta, jolloin äänestyksessä vähemmistöön jääneet ovat vapaita vastuusta. Tällaisessakin tapauksessa eriävän mielipiteen voi tosin ilmoittaa pöytäkirjaan merkittäväksi. Jos äänestys ehdotus ei ole saanut kannatusta ja siitä ei näin ollen äänestetä, eriävän mielipiteen ilmoittaminen on ainoa keino vapautua päätöksestä aiheutuvasta vastuusta.

KL 25:9 §asettaa esittelijälle vastuun esittelemistään asioista. Siten myös esittelijä voi ilmaista eriävän mielipiteensä. Toimielimen jäsenen eriävää mielipidettä koskevat säännökset soveltuvat myös esittelijän eriävään mielipiteeseen. Esittelijä ei voi vapautua päätöksestä aiheutuvasta vastuusta sillä, että hän on esittänyt toisenlaisen päätöksen tekemistä kuin mihin kokous lopulta päättyy. **Esittelijänkin on ilmoitettava eriävä mielipiteensä**

asiaan kokouksessa, joskin hänelle täytyy suoda pöytäkirjan tarkastamishetkeen asti oikeus täsmällisen sanamuodon esittämiseen oman esityksensä pohjalta.

Eriävän mielipiteen ilmoittamisoikeutta **ei ole sillä, joka ei ole ollut paikalla kokouksessa** asiasta päätettäessä. Äänestyksestä pidättäytyneet tai tyhjää äänestäneet ovat vastaavassa asemassa. Jos toimielimen jäsen on kuitenkin tehnyt kannattamatta jääneen ehdotuksen ja äänestänyt tyhjää, hänen on ilmoitettava eriävä mielipiteensä vapautuakseen vastuusta.

Pöytäkirja saa julkisen luotettavuutensa tarkastamisen jälkeen. Siihen ei voi tämän jälkeen enää ilmoittaa edes eriävän mielipiteen perusteluja.

8.7. Pöytäkirjan tarkastaminen

Pöytäkirja tarkastetaan toimielimen päättämällä tavalla, jollei tarkastamisesta ole määrätty johtosäännössä. Yleensä pöytäkirjan tarkastavat toimielimen jäsenet, jotka valitaan tehtävään joka kerta erikseen. Tavallisesti pöytäkirjan tarkastajia valitaan kaksi. Näiden tulee olla koko ajan läsnä toimielimen kokouksessa. Kun pöytäkirja on laadittu, se esitetään pöytäkirjan tarkastajille. He merkitsevät tarkastaneensa ja hyväksyneensä sen allekirjoittamalla siitä todistuksen. **Pöytäkirjan tarkastajilla ei ole oikeutta tehdä pöytäkirjaan muutoksia.** Jos he eivät hyväksy pöytäkirjaa eivätkä näin ollen allekirjoita sitä, se on **saatettava toimielimen tarkastettavaksi.** Tämä voi muuttaa pöytäkirjaa tarvittaessa äänestyspäätöksinkin.

Pöytäkirja tai sen osa voidaan tarkastaa myös heti toimielimen kokouksessa. Pöytäkirja luetaan ja todetaan tarkastetuksi. Näin menetellään yleensä sellaisten asioiden osalta, joiden täytäntöönpanolla on kiire. Näistä asioista laaditaan yleensä niin sanottu osapöytäkirja.

8.8. Päätösluettelo

Viranhaltijan tai luottamushenkilön pitämästä pöytäkirjasta käytetään nimitystä **päätösluettelo tai päätöspöytäkirja.** Jotta viranhaltija tai luottamushenkilö voisi tehdä päätöksiä KL 10:4 §:ssä tarkoitetuissa vähemmän tärkeissä asioissa, tästä hänen oikeudestaan pitää olla määräys neuvoston ohjesäännössä tai viranhaltijan johtosäännössä. Ilman tällaista delegointia viranhaltijalla tai luottamushenkilöllä ei ole päätöksentekovaltuuksia, ellei kyse ole suoraan lainsäädännöllä delegoidusta päätösvallasta tai esimiehelle kuuluvasta yleisestä johtamisvallasta (esim. virkakäsky). Esi-

merkiksi kirkkoherralla on toimivalta päättää seurakuntapapiston lomista ja vapaa-ajoista KJ 6:12 §:n nojalla.

Kuten jo itse sanakin kertoo, päätösluettelo tarkoittaa kaikkein pelkistetyintä pöytäkirjan muotoa. Myös päätösluettelon tulee sisältää tietyt vähimmäistiedot, jotta se kävisi pöytäkirjasta. Päätösluetteloon sovelletaan niitä säännöksiä, jotka on annettu esittelystä ja pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä. Jotta päätösluettelo voitaisiin pitää pöytäkirjana, siinä pitää olla seuraavat vähimmäistiedot:

- Päätöksentekijän yksilöinti,
- päätöksentekopaikka ja -päivämäärä,
- esittelyä koskevat merkinnät, jos päätöksenteko on tapahtunut esittelystä,
- päätöksen asiasisältö ja päätöksen perusteleva, jos se on Hallintomenettelylain 1 ja 24 §:ien perusteella tarpeen,
- pöytäkirjan allekirjoitus ja
- valitusosoitus.

Päätösluettelon tarkastamisen on katsottava tapahtuvan silloin, kun päätöksentekoon oikeutettu viranhaltija tai luottamushenkilö allekirjoittaa luettelon tai jos päätöksenteko on tapahtunut esittelystä, silloin kun pöytäkirja on allekirjoitettu ja esittelijä on sen varmentanut.

Niin sanotuista **tosiasiallista hallintotoimintaa** koskevista asioista **ei yleensä pidetä päätösluettelo**a. Näissä tilanteissa virkamies "päättää" ryhtyä tehtäviin, jotka on johtosäännössä määrätty hänen virkaansa kuuluviksi. Esimerkiksi esimiesasemassa olevat virkamiehet antavat toimivaltaansa kuuluvia virkamääräyksiä tai talouspäällikkö päättää ryhtyä toimenpiteisiin tietyn asian tarkastamiseksi ja selvittämiseksi. Tällaisista toimenpiteistä ei yleensä pidetä päätösluetteloa. Jos tällaisesta asiasta syntyy epäselvyyttä esimerkiksi toimenpiteen suoritustavasta, ei liene eslettä sille, että myös tällaisesta asiasta tehdään päätösluettelolla päätös. Tällöin päätösluettelo voi palvella asian käsittelyn selkeyttä ja jouduttaa asian lopullista valmistumista.

8.9. Pöytäkirjan julkisuus

Julkisuuslain (621/99) mukaan viranomaisten pöytäkirjat ovat julkisia asiakirjoja. Asiakirjat tulevat julkisiksi tietystä hetkestä lukien. Pöytäkirja pääsääntöisesti tulee julkiseksi, kun se on tarkastettu.

Säännöksiä asiakirjojen julkisuudesta ja salassa pitämisestä on selostettu edellä luvussa 4.3.

Pöytäkirjasta, jota ei tarvitse pitää salassa, mutta joka ei ole vielä julkinen, ei saa antaa tietoja ilman viranomaisen lupaa. Kun pöytäkirjan julkiseksi tulo saattaa kestää useita päiviä, on tiedottamisen kannalta suotavaa, että viranomaiset sallivat tietojen antamisen myös keskeneräisestä pöytäkirjasta esimerkiksi lehdistölle.

8.10. Pöytäkirjamallit

Nykyaikaisen pöytäkirjajärjestelmän tavoitteena on asioiden yksityiskohmainen ja luotettava valmistelu. Luottamushenkilöiden on saatava asioista tiedot etukäteen riittävän hyvin valmistettuina, jotta asiat voidaan käsitellä nopeasti ja luotettavasti. Siksi esityslista-pöytäkirja -järjestelmässä tulisi ottaa huomioon sekä tiedon tarve että taloudelliset näkökohdat.

Kokouspöytäkirjojen rakenteita on viisi:

1. Perusmuotoinen pöytäkirja,
2. yleisliitepöytäkirja,
3. yhtenäinen esityslista-pöytäkirja,
4. liitemuotoinen esityslista-pöytäkirja ja
5. täydentyvä esityslista-pöytäkirja.

Tekstinkäsittelytekniikan avulla esityslistan ja pöytäkirjan laadinnan eri työvaiheet voidaan yksinkertaistaa ja standardisoida. Asiakirjatuotantoa ei kuitenkaan saa tarpeettomasti lisätä, vaan esityslistan ja pöytäkirjan pitää muodostua yksinkertaiseksi, helposti ymmärrettäväksi ja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

Samaa asiaa saatetaan käsitellä useissa päätöksentekokoelimityksissä. Jos jokaisessa vaiheessa kirjoitetaan erikseen esityslista ja pöytäkirja sekä pöytäkirjanotteet ja lähetekirjeet, menettelystä tulee hankala ja kallis. Suosituksen mukaan jokainen asia valmistellaan riittävän yksityiskohtaisesti ennen ensimmäisen päätöksentekokoelimen käsittelyä. Laadittu perusselvitys säilytetään muuttumattomana muidenkin päätöksentekokoelinten kokousasiakirjoissa. Perusselvitystä, asian esittelyä, täydennetään kunkin elimen pöytäkirja- ja päätösmerkinnöillä. Joskus asiaperusteluja on täydennettävä toisissa päätöksentekokoelimityksissä. Myös tähän on järjestelmässä mahdollisuus.

Yhteenvedo pöytäkirjan valmistumisesta:

- Pöytäkirjan pykälien perusosa (asiaselostus) laaditaan ennen kokouskutsua.
- Perusosat päätösehdotuksineen muodostavat esityslistan.

- Perusosa päätösehdotuksineen säilyy muuttumattomana kaikissa päätöksentekoeleimissä.
- Perusosaa täydennetään päätöksentekoeleimien kokouksen jälkeen pöytäkirja- ja päätösmerkinnöillä, jolloin muodostuu pöytäkirjan pykälä.
- Pykälät muodostavat yhdessä pöytäkirjan.
- Esityslistan/pöytäkirjan kullekin sivulle, ainoastaan lehden toiselle puolelle, kirjoitetaan yleensä vain yksi pykälä.
- Pöytäkirjat, kopiot niistä, pöytäkirjanotteet ja seuraavan päätöksentekoeleimen esityslistan perusosat valmistetaan samanaikaisesti yhdessä työvaiheessa.
- Pääsäännön mukaan vain sellaiset asiakirjat joiden tietoja ei voida siirtää pykälän perusosaan, tulee ottaa liitteeksi. Tällaisia ovat esimerkiksi kartat, numerotaulukot ja sopimusmallit.

Sihteeri tai muu valmistelija laatii kunkin asian asiaselvityksen, perusosan. Tämä laaditaan asioiden valmistelun ensimmäisessä vaiheessa. Sihteeri joutuu myös ratkaisemaan, mitkä asiakirjat otetaan liitteiksi. Tässä vaiheessa asiaselustuslehdelle kirjoitetaan myös asian tunnistetiedot, esimerkiksi diaarimerkintä.

Esityslistaa laadittaessa pidetään pääperiaatteena sitä, että jokaiselle sivulle kirjoitetaan vain yksi asia. Tästä voidaan poiketa silloin, kun kysymyksessä on ilmoitusluonteinen asia tai sellainen asia, joka ei kulje toisen päätöksentekoeleimen käsiteltäväksi. Koska esityslistaan kirjoitetaan vain yksi asia kullekin sivulle, siitä saadaan helposti sekä neuvoston tai johtokunnan pöytäkirja että seuraavan päätöksentekoeleimen esityslista. Tällaisen jatkokäytön helpottamiseksi asiat tulisi jakaa jo alkuvaiheessa yhdessä hallintoelimessä ratkaistaviin asioihin ja ylemmälle hallintoelimelle esitettäviin asioihin.

On pyrittävä siihen, että esityslistan perusosat sisältävät päätöksenteossa tarvittavan tiedon. Kaikista asiakirjoista ei voida esittää riittävän seikkaperäistä yhteenvetoa perusosassa. Tällöin esimerkiksi kartat ja taulukot joudutaan liittämään esityslistan liitteiksi.

Kokouskutsut, esityslistat, liiteasiakirjat ja pöytäkirjajäljennökset olisi postitettava ennalta laaditun jakeluluettelon tai -kaavan mukaan.

Pöytäkirjan pykäläsivujen jälkeen kirjoitetaan johtolehti, jossa on tiedot kokouksen ajasta, paikasta, läsnäolijoista, pöytäkirjantarkastuksesta yms.

Jos kaikkien osanottajien nimet eivät mahdu johtolehdelle, voidaan ottaa liitteeksi osanottajaluettelo, valtuustossa esimerkiksi nimenhuutolista. Johtolehdelle tulee tässä tapauksessa vain viittaus osanottajaluetteloon.

9. Päätösten täytäntöönpano

9.1. Hallintopäätöksen oikeusvaikutukset

Hallintopäätöksen oikeusvaikutukset alkavat päätöksen täytäntöönpanosta. **Täytäntöönpano merkitsee hallintopäätöksessä tarkoitetun asian tilan todellista toteuttamista.** Täytäntöönpanoon luetaan ne viranomais-toimet, joiden avulla viranomaisten asettamat käskyt ja muut velvoitteet toteutetaan tarvittaessa pakkoa käyttäen silloin, kun asianosaiset jättävät ne vapaaehtoisesti täyttämättä.

Kaikki hallintopäätökset eivät edellytä varsinaisia täytäntöönpanotoimia.

Täytäntöönpanoon ei voida ryhtyä, ellei päätöstä ole asianmukaisesti annettu tiedoksi. Normaalisti edellytetään lisäksi, että päätös on saanut lainvoiman.

Lainvoiman käsite liittyy nimenomaan muutoksenhakujärjestelmään. Jos päätökseen ei haeta muutosta, se tulee lainvoimaiseksi silloin kun muutoksenhakuaika on kulunut umpeen. Jos oikaisuvaatimus tai valitus tehdään muutoksenhakuaikana, päätöksen tulo lainvoimaiseksi lykkääntyy. Tällainen muutoksenhaun alainen päätös tulee lainvoimaiseksi vasta silloin, kun muutoksenhaun jälkeen on annettu päätös eikä jatkovalitusta ole tehty tai on annettu sellaisen valitusviranomaisen päätös, johon ei enää voida hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin. Mahdollisuus käyttää ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja ei estä päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä.

Hallinnossa on **pääsääntönä, että lainvoimaa vailla olevaa päätöstä ei voida panna täytäntöön. Tämän säännön poikkeuksena on kunnallis- ja seurakunnanhallinto.** KL 25: 1 §:n mukaan seurakunnallisen viranomaisen päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jollei siitä valittaminen käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jollei valitusviranomaisen kiellä täytäntöönpanoa. Kirkon

hallinnossa asiat, joista valitetaan hallintolainkäyttölain nojalla, voidaan kuitenkin panna täytäntöön vain siinä laissa määrättyllä tavalla.

Päätös, joka voidaan **siirtää neuvoston käsiteltäväksi**, saadaan panna täytäntöön vasta sitten, kun on selvitetty, ettei asiaa siirretä.

Hallintopäätöksen lainvoima on jokseenkin selväpiirteinen käsite. Samaa ei voi sanoa **oikeusvoimasta, jolla tarkoitetaan lainvoimaisen hallintopäätöksen sitovaa vaikutusta**. Toisaalta puhutaan negatiivisesta vaikutuksesta eli päätöksen tai tuomion sellaisesta vaikutuksesta, ettei ratkaistua asiaa voida ottaa uudelleen tutkittavaksi. Toisaalta on kysymys positiivisesta vaikutuksesta silloin, kun ratkaistu asia tulee myöhemmin ennakko- tai esikysymyksenä tarkasteltavaksi ja se on asetettava viran puolesta ratkaisun perusteeksi.

Oikeusvoima on yleinen lainkäytössä. Lainkäytön tarkoituksena onkin juuri vahvistaa sitovasti se, mitä yksityistapauksissa on pidettävä oikeana ja noudatettavana. Prosessioikeudessa luotuja oppeja oikeusvoimasta voidaan soveltuvin osin soveltaa myös hallintoon. Mutta kun hallinnon tarkoituksena on hoitaa julkisia tehtäviä lakien mukaisesti, siinä ei ole mahdollista sitoa kaikkia toimia muuttumattomiksi.

Jotkut hallintoasiat eivät saa lainkaan oikeusvoimaa. Tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia. Samoin on yksityisoikeudellisten toimien laita. Hallinnolliset yleismääräykset ja yksittäistapausta koskevat virkakäskyt eivät nekään tule oikeusvoimaisiksi. Kielteiset ulkoiset hallintotoimet, esimerkiksi **hakemusten ja ehdotusten hylkäämiset, eivät tule oikeusvoimaisiksi**. Tulkinanvaraisissa tapauksissa ratkaisu riippuu siitä, onko hallintotoimi tarkoitettu muuttumattomaksi. On olemassa kolme näkökohtaa, jotka auttavat tulkinassa. Hallintopäätös, joka on **lain soveltamista yksittäistapaukseen**, saa oikeusvoiman tavallisemmin kuin hallintomääräys, joka annetaan julkisen edun toteuttamiseksi lain sallimissa rajoissa. Vastakkaisten oikeuksien ja **vaatimusten välillä tehty ratkaisu** tulee oikeusvoimaiseksi useammin kuin hallintotoimi, jossa sellaista ratkaisua ei ole. **Yksityisen etua** koskeva päätös saa oikeusvoiman helpommin kuin julkista etua koskeva oikeustoimi.

Luvat ja hallintotoimet, jotka synnyttävät kelpoisuuden, saavat oikeusvoiman, samoin varsinkin oikeuksia tai etuja synnyttävät hallintotoimet, ellei erityisesti ole toisin tarkoitettu. Hallintopäätös saa periaatteessa oikeusvoiman ainoastaan siinä laajuudessa kuin kunkin hallinnonalan lainsäädäntö ja päätöksen luonne edellyttävät.

Vain esillä olevan asian pääkysymys tulee ratkaistuksi hallintopäätöksellä. Päätös ei sitä vastoin vahvista sitä, että ne edellytykset ja tosiseikat, joiden nojalla päätös on annettu, ovat todella olemassa. Samoin on voimassa sään-

tö, jonka mukaan hallintopäätöksen perustelut eivät tule sitoviksi. Valitusviranomaisen ei ota tutkittavaksi sellaista valitusta, jossa vaaditaan muutosta vain hallintopäätöksen perusteluihin.

9.2. Alistettavat päätökset

Tietyt seurakuntahallinnossa tehtävät päätökset täytyy alistaa tuomiokapitulini, kirkkohallituksen tai opetusministeriön vahvistettavaksi. Ennen vahvistuspäätöksen saamista päätös ei tule voimaan eikä asiassa voida ryhtyä mihinkään täytäntöönpanotoimiin. Alistettavien asioiden määrää on pyritty viime aikoina supistamaan.

Tärkeimmät alistettavat asiat ovat neuvoston ohjesääntö ja virkasääntö ja seurakunnan kiinteistökaupat ja maanvuokraus. KL 14:2 §:ssä on määritelty kirjolliset rakennukset, joiden rakentaminen ja olennaisen muutoksen sisältävä korjauspäätös ovat alistettavia asioita. Näistä asioista tarkemmin Kirkkolainsäädäntö 2004 kirjassa.

KL 14:2 §:ään sisältyvä käsite olennainen muutos on hyvä esimerkki yleissäännöksestä, jonka tulkinnassa on perehdyttävä korjauksen asiakysymyksiin ja tavoitellun muutoksen merkitykseen. Seuraavassa joitakin yleisiä ko. säännöksen soveltamisohjeita:

- Olennaiset muutokset eivät ole kiellettyjä. Alistusmenettelyssä voidaan vahvistaa kirkon olennainen muutos.
- Vertailukohtana on vallitseva tilanne, ei esimerkiksi alkuperäisasu.
- Jos nykyasu ei miellytä, niin muutoksen tavoittelu siihen merkitsee usein olennaista muutosta.
- Jos muutos kohdistuu kirkon keskeisiin toiminnallisiin tekijöihin, esim. kuoriin, urkuihin, kulkureitteihin, valaistukseen tai tilan mittasuhteisiin, niin kyse on olennaisesta muutoksesta.
- Jos muutos kohdistuu ko. rakennukselle erityisesti ominaisiin piirteisiin, niin kyse on olennaisesta muutoksesta.
- Myös aivan asiallinen ja tarpeellinen parannus voi olla olennainen muutos.
- Jos vanhasta rakennuksesta, jonka rakennushistoria tai –tekniikka ei ole hyvin tunnettu, poistetaan paljon materiaalia, niin kyse on olennaisesta muutoksesta.
- Piha-alueen arvioinnissa auttaa perinteinen visio kirkonmäestä.

9.3. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

KL 25:1 §:n mukaan seurakunnallisen viranomaisen päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lain voiman, jollei muutoksen hakeminen

päätökseen käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai valitusviranomaisen kiellä täytäntöönpanoa. Valtuuston päätöstä ei kuitenkaan panna täytäntöön ennen kuin neuvosto on tutkinut päätöksen laillisuuden, KL 10:6 §.

Jos aiemmin vallinnutta asiantilaa ei voida täytäntöönpanon jälkeen enää palauttaa ennalleen, täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä. Säännöksen soveltamisessa on muodostunut kanta, jonka mukaan päätöksen täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä vailla lainvoimaa, jos täytäntöönpano on myöhemmin peruuttavissa eikä täytäntöönpanosta jäisi seuraukseksi ainakaan kovin suurta vahinkoa. Esimerkiksi kurinpidollinen viraltapanopäätös voidaan panna täytäntöön, koska saamatta jäänyt palkka voidaan maksaa jälkikäteen, jos päätös kumotaan valitusviranomaisessa. Samoin täytäntöönpanolle voidaan asettaa ehtoja, esimerkiksi maksetut avustukset voidaan määrätä palautettavaksi, jos valitus hyväksytään. Virantäyttötapauksissa virka voidaan virkaan valitun suostumuksella täyttää esimerkiksi väliaikaisesti siihen asti, kunnes vaali on lainvoimaisesti ratkaistu. Silloinkin, kun peruuttaminen ei ole mahdollista, täytäntöönpanoa on pidetty luvallisena, jos riittävän painavat syyt vaativat päätöksen täytäntöön panemista. Painavien syiden arviointiin voi vaikuttaa esimerkiksi seurakunnan edun valvomiseksi välttämättömien toimenpiteiden suorittaminen. Esimerkiksi tietyinä määräpäivinä tapahtuvasta edustamisesta ei ole tarpeen luopua valituksen vuoksi, jos tämä edustaminen on edun valvomiseksi tarpeellista. Rakennusta ei sen sijaan voida ryhtyä purkamaan, koska sitä ei voida myöhemmin palauttaa ennalleen.

KL 25:1 §:n 1 momentin loppuosaan sisältyvän säännöksen mukaan valitusviranomaisen voi kieltää käsittelemänsä valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon. Valitusviranomaisen voi tämän säännöksen mukaan myös määrätä aloitetun täytäntöönpanon keskeytettäväksi. Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomaisen voi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Seurakunnan viranomaisella ei ole harkintavaltaa siinä, noudatetaanko kieltopäätöstä vai ei.

9.4. Asian siirtäminen neuvoston käsiteltäväksi

KJ 9:5 §:n mukaan on johtokuntien ja toimikuntien päätöksistä sekä viranhaltijapäätöksistä tiedotettava neuvostolle ohjesäännössä määrätyllä tavalla. Neuvoston puheenjohtaja tiedottaa päätöksistään neuvoston varapuheenjohtajalle. Taluspäällikön tiedottaa ratkaisuihistaan puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle.

Neuvoston ohjesäännössä on määräykset, minkä ajan kuluessa päätöksestä on ilmoitettava. Neuvosto päättää, miten päätökset saatetaan sen tietoon.

Neuvoston tai puheenjohtajan on ilmoitettava ohjesäännössä määrätyn ajan kuluessa, siirretäänkö asia neuvoston käsiteltäväksi.

Asian siirtämisestä neuvoston käsiteltäväksi on ilmoitettava ao. viranhaltijalle tai johtokunnan puheenjohtajalle.

Uusien muutoksenhakusäännösten nojalla voi asia siis tulla samanaikaisesti neuvoston käsittelyyn oikaisuvaatimuksen ja siirtopäätöksen nojalla.

9.5. Varsinaiset täytäntöönpanotoimenpiteet

Kulloinkin kysymyksessä olevan asian luonne ja päätöksen sisältö ratkaisevat varsinaisten täytäntöönpanotoimenpiteiden laadun. Täytäntöönpanotoimenpiteeseen voi sisältyä:

- täytäntöönpanomääräyksen antaminen hallintoelimelle tai viranhaltijalle
- sopimuksen tai muun oikeustoimen tekeminen seurakunnan puolesta
- tiedoksianto hallintoelimelle tai viranhaltijalle
- tiedoksianto asianosaiselle

9.6. Tiedoksiannot

9.6.1. Tiedoksianto asianosaiselle

Viranomaisen tiedoksiannosta **asianosaiselle** ja sen tiedoksisaamisesta säädetään KL 24:11 §:ssä. Sen mukaan asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote muutoksenhakuohjeineen tiedoksi kirjeellä. Kirjeellä annetaan tiedoksi myös välipäätös, kutsu tai muu ilmoitus. Säännös yksinkertaistaa ja selkeyttää tiedoksiantomenettelyä. Pöytäkirjanote säädetään kaikille kirkon toimielimille tiedoksiantotavaksi. Pöytäkirjan on oltava tarkastettu ennen kuin siitä voidaan tehdä pöytäkirjanote.

Säännös on samankaltainen kuin hallintolain 59 §. Kirkkolain säännöstä sovelletaan erityislakina ennen hallintolakia. Kirkkolain säännöksessä ei kuitenkaan mainita **todisteellista tiedoksiantoa**, jota hallintolain 60 §:n mukaan käytetään velvoittavien päätösten tiedoksiannossa. Näitä voisivat olla esim. irtisanomisilmoitus tai kurinpitopäätös. Vaikka kirkkolaissa ei ole tällaisesta todisteellista tiedoksiantoa mainittu, sitä on syytä käyttää erityistapauksissa ja soveltaa näin hallintolain 60 §:ää.

Kirjeellä lähetetyn päätöksen katsotaan tulleen tiedoksi **seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä**. Säännöksessä on ilmaus ”jollei muuta näytetä”. Tämän mukaan todistustaakka kirjeen mahdollisesta katoamisesta on vastaanottajalla.

Pöytäkirjanotteen todistaa oikeaksi puheenjohtaja tai sihteeri tai muu asianmukaisesti tehtävään määrätty henkilö. Kirkkoherralla on myös virka-asemansa perusteella oikeus antaa pöytäkirjanotteita. Tällainen oikeus on myös seurakunnan arkistonhoitajalla. Jotta todistus olisi asianmukainen, siitä pitää ilmetä todistuksen antajan virka-asema.

Eriyistapauksena on säädetty haudanhoitovelvollisuuden laiminlyönnistä tehtävä ilmoitus KL 17:3 §:ssä. Sen esittely Kirkkolainsäädäntö 2004 kirjassa KL 17 luvussa.

Toimituskirjan käsite

Julkishallinnossa pääsääntönä on, että hallintopäätöksestä laaditaan toimituskirja. Sillä tarkoitetaan asianosaiselle annettavaa pöytäkirjanotetta tai erikseen kirjoitettua päätöstä, joka ilmaisee viranomaisen asiassa tekemän ratkaisun. Toimituskirja ei ole sama kuin pöytäkirja eikä ote ole sama kuin jäljennös. Esimerkiksi kielilaissa toimituskirjakieli erotetaan viranomaisten sisäisestä virkakielestä.

KJ 7:7 §:ssä on edelleen voimassa määräys toimielimen toimituskirjan allekirjoittamisesta. Toimituskirjan allekirjoittaa puheenjohtaja ja varmentaa sihteeri, jollei johtosäännössä ole toisin määrätty. Tämä määräys jää vähemmälle käytölle, koska tiedoksiannoissa käytetään pöytäkirjanotetta KL24:11 §:n 1 momentin nojalla. Kun viranomaisten asiakirjoihin tarvitaan allekirjoittajia seurakunnan puolesta, tätä määräystä voitaneen soveltaa, ellei neuvosto ole tehnyt asiasta erillistä päätöstä.

Kirkon säädöskokoelmassa n:o 78 on ohjeet kirkonkirjoista luovutettavista tiedoista perittävistä **maksuista**. Tarkempia ohjeita on kirkkohallituksen yleiskirjeessä n:o 22/99. Muista asiakirjoista perittävistä maksuista kirkkohallitus ei ole tehnyt KL 25:8 §:n 3 momentin (706/99) tarkoittamaa päätöstä.

9.6.2. Yleistiedoksianto seurakunnan jäsenille

KL 25:3 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja neuvoston pöytäkirja on saatettava seurakunnan jäsenille yleisesti tiedoksi panemalla päätökset tai ilmoitus niistä seurakunnan ilmoitustaululle. Myös alistus- ja valitusviranomaisten päätökset on julkaistava ilmoitustaululla.

Em. pykälän toisen momentin mukaan muun **toimielimen pöytäkirja** tai **viranhaltijan päätöspöytäkirja** pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, mikäli toimielin tai sen puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi. Se, pidetäänkö pöytäkirjaa harkinnanvaraisissa tapauksissa yleisesti nähtävänä, riippuu lähinnä siitä, onko päätöksillä oikeusvaikutuksia ja voidaanko päätöksiin hakea muutosta valittamalla.

Kirkkovaltuuston kokouskutsusta ja käsiteltävistä asioista on KJ 8:5 §:n mukaan ilmoitettava ilmoitustaululla viikkoa ennen kokousta.

Seurakuntayhtymissä on huomattava, että KJ 23: 2 §:n mukaan seurakuntayhtymän asioista on oltava kuulutus kaikissa yhtymään kuuluvissa seurakunnissa.

Pöytäkirjojen asettamisessa nähtäville on kysymys valitusajan alkamisesta. Sellaisen toimielimen, joka ei lainkaan tee valituskelpoisia päätöksiä, ei tarvitse asettaa pöytäkirjaa yleisesti nähtäville. Tällaisia toimielimiä saattavat olla johtokunnat, ellei niille ole delegoitu neuvoston päätösvaltaa, tai neuvoston asettamat toimikunnat. Neuvosto ei voi siirtää toimivaltaansa asettamalleen toimikunnalle.

Valitusajan laskemista ja valitusajan alkamisen poikkeustapaukset on esitetty luvussa 9.7. ja 10. Kuulutuksesta ja pöytäkirjan pitämisestä nähtävillä enemmän myös luvussa 10.

9.6.3. Yleistiedoksiannon suhde asiakirjajulkisuuteen

Pöytäkirjojen asettamista nähtäville ei pidä sekoittaa asiakirjojen julkisuuslainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen saada viranomaisen asiakirjoja nähtäväksi. Asiakirjajulkisuus on voimassa pöytäkirjojen osalta sen jälkeenkin, kun ne ovat olleet nähtävillä. Asiakirjojen julkisuudesta ja salassapitamisestä tarkemmin luvussa 4. Pöytäkirja ei saa olla nähtävillä niiltä osin, kuin se julkisuuslain 24 §:n nojalla on salassapidettävä.

9.7. Määräaikojen laskeminen

Yhtä tärkeää päätösten täytäntöönpanossa on **määräaikojen laskeminen**. Tällä seikalla on merkitystä, **kun todetaan, milloin viranomaisen päätös on saanut lainvoiman ja voidaan panna täytäntöön**. Toisaalta seurakunnan

viranomaisen on itse ryhdyttävä säädetyssä määräajassa toimiin esimerkiksi muutoksen hakemiseksi valtion viranomaisen päätökseen. Määräaika on laskettava oikein myös silloin, kun kysymyksessä on esimerkiksi kokouskutsua varten tarvittavan vähimmäismääräajan toteaminen.

Jos asian hoitaminen määräajassa laiminlyödään, seurauksena saattaa olla oikeuden tai puhevallan menetys. Jos taas kokouskutsua lähetettäessä ei noudateta vähimmäismääräaika, kaikki kokouksen päätökset ovat syntyneet lainvastaisessa järjestyksessä. Päätökset voidaan tällöin saada kumotuksi valitusteitse. Kustakin päätöksestä on kuitenkin tehtävä erillinen valitus.

Säädettyjen **määräaikojen laskemisesta annettuun lakiin (150/1930)** sisältyvät yksityiskohtaiset säännökset siitä, miten määräajat on laskettava. Jos ajanmääräyksenä on jokin **päivien määrä nimetyn päivän jälkeen, tätä nimettyä päivää ei lueta määräaikaan**. Niinpä jos seurakunnan on valitettava päätöksestä 30 päivän kuluessa tiedoksisäännöstä ja tiedoksianto on tapahtunut lokakuun 1. päivänä, määräajan ensimmäinen päivä on lokakuun 2. päivä. Valitusaika päättyy lokakuun 31. päivänä, joka on määräajan viimeinen päivä.

Aika, joka on **määrätty viikkoina, kuukausina tai vuosina nimetyn päivän jälkeen**, päättyy sinä viikon tai määräkuukauden päivänä, joka vastaa nimeltään tai järjestysnumeroltaan nimettyä päivää. Niinpä jos määrätty tehtävä on hoidettava kolmen viikon kuluessa määrätystä keskiviikkopäivästä lukien, määräaika päättyy keskiviikkona kolmen viikon kuluttua. Jos vastaavaa päivää ei ole siinä kuussa, jona määräaika päättyisi, pidetään kyseisen kuukauden viimeistä päivää määräajan loppupäivänä. Täten tammikuun 30. päivänä alkava kuukauden pituinen määräaika päättyy helmikuun 28. päivänä ja karkausvuonna helmikuun 29. päivänä.

Kun **määräpäivä tai määräajan viimeinen päivä on pyhäpäivä**, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto tai arkilauantai, tehtävän saa toimittaa ensimmäisenä arkipäivänä sen jälkeen.

Muutoksenhakukirjelmän jättäminen, viranhakemus ja muu määräajassa viranomaisen luona hoidettava toimi on tehtävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä, virastossa hoidettava toimi ennen viraston aukioloajan päättymistä ja oikeuden istunnossa tai muussa toimituksessa hoidettava toimi ennen istunnon tai toimituksen päättymistä.

9.8. Täytäntöönpano ja pakkokeinot

Pelkkää toimituskirjan antamista ei vielä lueta täytäntöönpanoon kuuluvaksi toimeksi. Hallinnolliseen täytäntöönpanoon luetaan ne viranomaistoimet, joi-

den avulla tarvittaessa pakkoa käyttäen toteutetaan viranomaisten käskyt ja muut velvoitteet silloin, kun asianosaiset jättävät ne vapaaehtoisesti täyttämättä. Vain velvoittavat ja eräät kieltävät hallintopäätökset voidaan panna varsinaisesti täytäntöön pakkokeinoin.

Hallinnollisessa täytäntöönpanossa pakkokeinot voidaan jakaa välillisiin ja välittömiin. Välillisten pakkokeinojen tarkoituksena on saada asianomainen itse tekemään velvollisuutensa. Tässä tarkoituksessa velvoitukseen liitetään sen tehosteeksi tietty asianosaiseen kohdistuva haitallinen seuraamus. Välittömät pakkokeinot taas ovat niitä, joiden avulla tavoiteltu asiantila toteutetaan välittömästi viranomaistoimin ja viime kädessä voimakeinoja käyttäen.

Pakkokeinojen käyttöä ei seurakuntahallinnossa esiinny kovin usein. Ehkä hautaus toimessa saattavat joskus tulla kysymykseen välittömät pakkokeinot.

9.9. Virheellisen hallintopäätöksen oikaiseminen

9.9.1. Oikaisusäännökset

Virheellinen hallintopäätös voidaan oikaista kahdella eri tavalla, jotka eroavat toisistaan periaatteellisesti. Ensiksikin oikaisemisen voi tehdä virheellisen hallintopäätöksen tehnyt **viranomaisen itse**. Tällöin puhutaan **itseoikaisusta**. Tavallisesti virheellisen päätöksen **oikaisee kuitenkin ylempi viranomaisen tai hallintotuomioistuimen**. Tällöin virhe oikaistaan varsinaisen tai ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä. Oikaisuvaatimusmenettely on osa tätä muutoksenhakumenettelyä.

Oikeusturvallisuuden vuoksi viranomaisten hallintotoimilla on oltava tietynlainen pysyvyys ja vakavuus. Erityisesti hallintotoimen hoitanut viranomaisen itse on tietyissä rajoissa tämän toimen sitoma. Yleisesti hyväksytyt periaatteet, kuten hallinnon lainalaisuus, yleinen muutoksenhakuoikeus ja päätösten sitovuus, ovat kaiken hallintotoimen perusta.

Hallintolain 50-53 §:issä säädetään asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta. Itseoikaisun tarkoituksena on päätöksessä olevan virheellisyyden korjaaminen mahdollisimman yksinkertaisin keinoin ja nopeasti. Itseoikaisu vähentää muutoksenhakutarvetta. **Jotta oikeusvarmuus ei kärsisi, itseoikaisu on kuitenkin rajoitetumpaa kuin muutoksenhaku**. Vain selvät ja helposti havaittavat virheellisyydet voidaan oikaista itseoikaisun avulla. Hallintolaki on laajentanut itseoikaisun mahdollisuuksia verrattuna hallintomenettelylakiin.

9.9.2. Asiavirheen korjaaminen

Hallintolain 50 §:n tarkoittama asiavirhe on kysymyksessä silloin, kun päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Näillä perusteilla viranomaisella voi poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen. Menettelyvirheitä voi olla päätöksentekojärjestyksessä, kuulemisessa, esteellisyydessä tai päätöksen perusteluissa.

Viranomaisella ei ole velvollisuutta asiavirheen korjaamiseen. Lähtökohtana on, että viranomaisella korjaa ilmi tulleet selvät virheet. Jos päätös on saanut lainvoiman ja kysymys on menettelyvirheestä, joka ei ole vaikuttanut asian ratkaisuun, voi miettiä, mitä hyötyä virheen korjaamisesta on.

Sellaisia hallintopäätöksiä, jotka eivät saa oikeusvoimaa, ei tarvitse oikaista, vaan asia voidaan järjestää kokonaan uudella päätöksellä. Esimerkiksi hylätty hakemus voidaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Toisenlaisessa asemassa on kuitenkin esimerkiksi sellainen etuus, joka on riippuvainen hakemuksen vireilletulohetkestä. Näissä tilanteissa virheellinen päätös on syytä korjata, jottei hakija kärsi oikeuden menetyksiä.

Asiavirheen korjaaminen voidaan tehdä sekä asianosaisen eduksi että vahingoksi. Asiavirheen korjaaminen asianosaisen eduksi ei enää edellytä hänen suostumustaan. **Suostumus vaaditaan** edelleen, kun asiavirhe korjataan asianosaisen vahingoksi. **Suostumusta ei tarvita**, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä, tahallisesta tai tahattomasta. Asianosaisten lukumäärällä asiassa ei ole vaikutusta.

Asiavirheen korjaaminen on kokonaan viranomaisen harkinnassa. Jos **valitusviranomaisella on pysyttänyt hallintopäätöksen voimassa**, tätä päätöstä ei enää voida korjata hallintolain oikaisusäännösten perusteella.

9.9.3. Kirjoitusvirheen korjaaminen

Hallintolain 51 §:n mukaan viranomaisen on korjattava päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus-, tai lasku- tai virhe taikka muu sen kaltainen virhe. Viranomaisella on velvollisuus korjaamaan tällaisen ilmeisen virheen.

Tällaista virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen. Kohtuuttomuutta lienee syytä arvioida muun muassa asianosaisen vilpittömän mielen kannalta. Toisaalta koh-

tuusharkinta on tärkeää sen vuoksi, ettei hyvinkin pitkien aikojen kuluttua ryhdytä muuttamaan vallitsevaksi muodostunutta oikeustilaa.

9.9.4. Korjausmenettely

Päätöstä voidaan ryhtyä korjaamaan joko viranomaisen omasta aloitteesta tai asianosaisen pyynnöstä. Hallintolain 52 §:n mukaan aloite tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Asiavirheen korjaamisessa asia käsitellään uudelleen ja annetaan uusi päätös. Asianosaiselle varataan pääsääntöisesti tilaisuus tulla kuulluksi. Kuuleminen voi olla tarpeetonta, kun asianosainen on itse vaatinut virheen oikaisua tai kun asia ei koske toista asianosaista. Asiavirheen korjaamisessa annetaan uusi päätös, josta alkaa kulua muutoksenhakuaja.

Kirjoitusvirheen korjaaminen ei edellytä uutta käsittelyä, vaan virhe korjataan antamalla uusi korjattu toimituskirja tai pöytäkirjanote.

Asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäiseen pöytäkirjaan, muuhun taltiokappaleeseen tai tietojärjestelmään.

Kun viranomainen käsittelee asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista, se voi kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon. Jos asiassa on vireillä oikaisuvaatimus tai valitus, on korjaamisasian vireilläolosta ja päätöksestä ilmoitettava valitusviranomaiselle. Korjaamisasian käsittely ei vaikuta muutoksenhakuajoihin. Muutoksenhaun vireilläolo ei estä korjaamasta tehtyä päätöstä.

Kun viranomainen hylkää virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, niin päätöksestä ei ole muutoksenhakuoikeutta. Tämä johtuu siitä, että korjausmenettelyä ei ole tarkoitettu korvaamaan normaalia muutoksenhakua eikä päätöksen korjaamisvaatimuksella voida perusteettomasti korvata myöhästyntä muutoksenhakua.

9.10. Arkistointi

KJ 16 luvussa on säädetty seurakuntien arkistotoimesta. Sen 4 §:n mukaan kirkonkirjojen lisäksi arkistoon kuuluvat arkisto- ja kirjastoluettelot ja ne muut asiakirjat, jotka seurakunnan tehtävien johdosta ovat sille saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet.

Arkistotoimeen kuuluu asiakirjojen liittäminen arkistoon, niiden järjestäminen ja säilyttäminen, tietopalvelusta ja tarvittavista asiakirjahakemistoista huolehtiminen sekä tarpeettomien asiakirjojen hävittäminen.

Arkistointi on asiakirjojen järjestelmällistä ja suunnitelmallista liittämistä arkistoon. Arkiston tehtävänä on palvella sekä päätöksentekoa että tutkimusta. Sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden on tärkeää saada järjestyksessä olevaa tietoa seurakunnan asioista. Arkistolla on merkitystä myös seurakuntalaisten oikeusturvan kannalta. Huonon arkistonhoitamisen takia voi syntyä huonosti valmisteltuja päätöksiä. Suuret asiakirjaniput virkahuoneen työpöydällä ja hyllyköillä saattavat saada aikaan sen, että vanhaa asiakirjaa ei löydy silloin, kun sitä tarvitaan. Asioiden valmistelussa syitä ja tärkeitä tietoja etsitään usein vääristä paikoista. Keskeinen ongelma jää mahdollisesti selvittämättä.

Kirkkoherra huolehtii kirkonkirjojen pitämisestä ja järjestämisestä. Myös arkistotoimi on kirkkoherran vastuulla. Seurakunta päättää arkistotoimen resursseista. Suuremmissa yksiköissä on arkistonhoitaja, pienissä seurakunnissa arkistotehtävät liittyvät muihin työtehtäviin. Kirkkohallitus antaa päätöksen seurakuntien arkistokaavasta.

Tietopalvelun tehostaminen on arkistotoimen keskeisiä kehittämiskohteita. KJ 16:4 §rinnastaa asiakirjaan myös siihen verrattavan kartan, piirroksen, kuvan ja filmin sekä lävistämällä, magnetoimalla tai muulla tavoin aikaan saadun tallenteen. Siksi on erityisen tärkeää korostaa atk-ohjelmistojen suunnittelijoiden ja arkistohenkilöstön yhteistyön tarpeellisuutta.

Asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tulee olla hallinnon ja muiden tarvitsijoiden käytettävissä hallinnon julkisuusperiaatteen mukaisesti.

Asiakirjoja laadittaessa on otettava huomioon arkistotoimen vaatimukset. Pysyvästi säilytettäväksi tarkoitetut asiakirjat on tehtävä pitkäaikaista säilytystä kestävästä materiaaleista sen mukaan kuin kansallisarkisto määrää.

Kuntalain mukaan kunnassa rekisteröity yhdistys voi kunnan jäsenenä laittaa muutoksenhaun vireille. Kirkkolain mukaan seurakunnassa on vain henkilöjäseniä, joten vastaavaa mahdollisuutta ei ole seurakunnan päätöksissä. Tällaista muutoksenhakua voisi ajatella liittyvän esim. rakennusten suojelua koskeviin asioihin.

10. Muutoksenhaku ja muu valvonta

10.1. Yleiskuvaus muutoksenhakujärjestelmästä

Suomen oikeusjärjestyksen mukaan hallintopäätös voidaan saattaa päätöksen tehneen viranomaisen ulkopuolella olevan hallintoviranomaisen tai -tuomioistuimen tutkittavaksi. Tällöin puhutaan hallinnon muutoksenhakukeinoista. Muutoksenhakukeinot jaetaan varsinaisiin ja ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin.

Varsinaisilla muutoksenhakukeinoilla tarkoitetaan niitä muutoksenhakukeinoja, joita säännönmukaisesti käytetään ensisijaisesti ja joilla hallintopäätös voidaan kokonaisuudessaan saattaa toisen viranomaisen tutkittavaksi.

Tavoitteena on tällöin uuden päätöksen saaminen hallintoasiassa tai aiemman päätöksen kumoaminen.

Muutoksenhaku kohdistuu aina hallintoviranomaisen päätökseen. Päätöksellä tarkoitetaan hallintoviranomaisen toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta.

Hallintolainkäyttölaissa (586/96) on säädetty yleinen muutoksenhakuoikeus niistä asioista, joita hallintoviranomaiset käsittelevät ja joissa muutosta ei kuulu hakea yleisessä tuomioistuimessa. Valituksen tekemisessä seurakunnan viranomaisen päätöksestä ja sen käsittelyssä noudatetaan kirkkolainsäädännön ja hallintovalituslain säännöksiä. Muutoksenhakua koskevat säännökset ovat KL 24 luvussa.

Ylimääräiset muutoksenhakukeinot tulevat kysymykseen vain silloin, kun varsinaisia muutoksenhakukeinoja ei voida enää käyttää. Hallintolainkäyttölain 58-68 §:issä on säännökset siitä, missä tapauksissa ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja voidaan käyttää (luku 10.10).

Kirkkohallituksen yleiskirjeessä n:o 28/96 on selostettu hallintolainkäyttölain sisältöä seurakuntien näkökulmasta.

Oikaisuvaatimusmenettely on nyt myös seurakuntahallinnossa muutoksenhaun ensimmäinen osa. Vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voidaan tehdä kirkollisvalitus hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimuksessa voidaan vedota sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Laissa ei ole säädetty rajoituksia siihen, millä perusteilla oikaisuvaatimus voidaan tehdä. Oikaisuvaatimus johtokunnan, viranhaltijan, jaoston ja kirkkoneuvoston päätöksestä tehdään kirkko- tai seurakuntaneuvostolle. Kirkkoherran tekemistä papiston virkavapautta, lomaa ja vapaa-aikaa koskevista päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus tuomiokapituliin. Tämä johtuu siitä, että kirkkoherra tekee nämä päätökset papiston esimiehen aseman perusteella eikä kirkkoneuvoston puheenjohtajana.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintoasian käsittelyä eikä lainkäyttöä. Siinä sovelletaan normaaleja jääviyssäännöksiä. Tämän mukaan johtokunnan jäsen voi käsitellä johtokunnan päätöksestä tehtyä oikaisuvaatimusta kirkkoneuvostossa, ellei häntä erityisestä syystä ole pidettävä esteellisenä.

Varsinainen muutoksenhakekeino on **kirkollisvalitus**. Kirkollisvalitus tehdään vain laillisuusperusteilla lukuun ottamatta alistettavia asioita. Kirkollishallinnossa vain hautustoimilain 27 §:n asioissa (hautasijan osoittaminen, hautustoimen maksut) tulee kysymykseen **hallintovalitus**, joka voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla.

Kirkollisvalitus hallinto-oikeuteen voidaan tehdä kirkkovaltuuston päätöksistä ja neuvoston oikaisuvaatimuksen johdosta tekemästä päätöksestä. Alistusasioissa valitusviranomaisena on edelleen tuomiokapituli, kirkkohallitus tai opetusministeriö. Tämä johtuu siitä, että alustusviranomaisena ratkaisee samalla kertaa sekä päätöksen laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta koskevat valitusperusteet.

Seurakunnan jäsen voi hakea muutosta kaikkiin päätöksiin, joista muutoksenhaku ei ole kielletty. Seurakuntaan kuulumatonkin asianosainen, siis se, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua jokin päätös välittömästi koskee, voi hakea muutosta päätökseen.

Viranomaisen pöytäkirjaan ja päätösten tiedoksiantoihin tulee liittää **muutoksenhakuosoitus**. Jos päätökseen ei saa hakea muutosta, on mainittava, mihin säännökseen muutoksenhakukielto perustuu.

Oikaisuvaatimusaika on 14 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta. **Valitus-aika kirkollisvalituksessa** hallinto-oikeuteen on 30 päivää tiedoksisaamisesta.

Tiedoksianto koskevan KL 24:11 §:n mukaan asianosaiselle annetaan pääsäännön mukaan päätös tiedoksi tavallisena kirjeenä lähetettävällä **pöytäkirjanotteella**. Kirjeen katsotaan tulleen tiedoksi **seitsemän päivän kuluttua** kirjeen lähettämisestä. Päätös voidaan antaa myös tiedoksi kirjallisesti kokouksessa. Asiakirjaan merkitään, milloin päätös on annettu tiedoksi. Seurakunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja tai päätös on asetettu yleisesti nähtäville. KL 23:3 §:n 1 momentin mukaan nähtävillä olosta on etukäteen ilmoitettava. Tämä vaatimus täyttyy, kun ilmoitus on taululla edellisenä päivänä.

Muutoksenhaku alkaa päätöksen tiedoksisaamisesta, joko henkilökohtaisesta tai yleisestä tiedoksisaamisesta. Aikaisempi erityissäännös valitusajan alkamisesta viran täytössä (valitusaika alkoi päätöksen tekemisestä) on nyt kumottu. Papinvaalissa tiedoksianto tapahtuu edelleen silloin, kun vaalin tulos julistetaan.

Pöytäkirja ja päätös on pidettävä **nähtävillä koko muutoksenhakuajan**. Kun päätöksistä on ainoastaan oikaisuvaatimusmahdollisuus, niin pöytäkirja on nähtävillä 14 p. Valitusajan tullessa kyseeseen pöytäkirja on nähtävillä 30 p. Aika lasketaan siten, että tiedoksiantopäivää ei lasketa mukaan. Pöytäkirja on asetettu nähtäville ti. 3.2.2004 (ilmoitus taululle vähintään edellisenä päivänä), oikaisuvaatimusaika 14 p alkaa ke 4.2. ja päättyy ti 17.2.2004. Samassa tilanteessa valitusaika 30 p päättyy pe 5.3.2004.

Hankinta-asioissa muutoksenhaku osoitetaan markkinaoikeuteen, jos esimerkiksi tarjouksen tehnyt pitää päätöstä hankintalain vastaisena. Hankintapäätökseen tulisi liittää hakemusosoitus markkina-oikeuteen. Hankinta-asiaissa voidaan myös tehdä oikaisuvaatimus neuvostolle. Oikaisuvaatimusosoitus annetaan samanaikaisesti em. hakemusosoituksen kanssa.

Lainkäyttöasioista on erotettava vapaamuotoiset seurakunnan toimintaa ja papistoa koskevat hallintokantelut. Niiden käsittely on hallintoa ja ne käsittelee edelleen tuomiokapituli.

Kun muutoksenhakuoikeus on pääsääntö, niin muutoksenhakuosoitus on annettava, joko oikaisuvaatimusohje tai valitusosoitus ja hakemusosoitus, vaikka tuntuu, että muutoksenhaku asiassa on hyvinkin epätodennäköinen. Lomakkeen täyttäjistä saattaa myös tuntua, että muutoksenhakuohje on kehoitus muutoksenhakemuksen tekemiseen. Oikeusjärjestyksemme kuitenkin edellyttää, että kaikille annetaan riittävät ja täsmälliset tiedot myös muutoksenhaku-mahdollisuuksista. Ehkä suurin pettymys muutoksenhakijalle on usein se, että kirkollis- ja kunnallisvalituksessa tuomioistuin käsittelee asiaa vain laillisuus-

eikä ollenkaan tarkoituspäätösnäkökohtien perusteella. Tämä asia toki todetaan valitusosoituksessa (valitusperusteet), mutta valittaja ei tätä ota aina huomioon.

Hallinto-oikeus perii **oikeudenkäyntimaksua** 80 euroa, jota ei tähän saakka ole sisällytetty tuomiokapitulien lainkäyttöpäätöksiin. Maksua ei peritä virantäyttövalitukseen annetuista päätöksistä.

10.2. Oikaisuvaatimusmenettely

Oikaisuvaatimuksen tekeminen

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti neuvostolle neuvoston, sen jaostojen sekä johtokuntien päätöksistä ja viranhaltijapäätöksistä niissä tapauksissa, joissa kirkkoherralle tai neuvoston alaiselle viranhaltijalle on delegoitu neuvoston päätösvaltaa. Laissa ei millään tavalla ole rajoitettu niitä perusteita, joihin oikaisuvaatimuksessa voi vedota. Tämän vuoksi oikaisuvaatimuksessa voi esittää sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteita. Oikaisun kohteena olevan päätöksen liittäminen mukaan ei ole välttämätöntä, koska kyse on seurakunnan omasta päätöksestä, joka on neuvoston käytettävissä. Esim. seurakunnan jäsenen ei tarvitse erikseen pyytää pöytäkirjanotetta saadakseen oikaisuvaatimuksen vireille.

Oikaisuvaatimuksen tekijä voi käyttää avustajaa tai asiamiestä. Asiakirjojen täydentämistä, kuulemista ja muita hallintoasian käsittelyä koskevia yleisiä säännöksiä sovelletaan myös oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Esimerkiksi virantäyttötilanteessa kanssakäijän oikaisuvaatimuksesta kuullaan virkaan valittua.

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Oikaisuvaatimuksen käsittely on siis hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia. Vaikka muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen ovat tehneet samat henkilöt, jotka käsittelevät oikaisuvaatimuksen, he eivät ole esteellisiä hallintolain mukaan.

Seurakunnan ja seurakuntayhtymän hallintoelimestä vain kirkkoneuvosto, seurakuntaneuvosto ja yhteinen kirkkoneuvosto käsittelevät oikaisuvaatimuksia. Kun neuvosto itse on tehnyt päätöksen, niin oikaisuvaatimuksen käsittelee sama toimielin.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettavassa päätöksessä on esitettävä perustelut, joissa otetaan kantaa oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Yleensä neuvosto pitäytyy oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten käsittelyyn, eikä koko asiaa käsitellä uudelleen. Erityistapaus on

tilanne, jossa neuvosto on myös siirtänyt johtokunnan tai viranhaltijan päätöksen käsiteltäväkseen. Oikaisuvaatimus ja siirretty asia tulevat käsitellyksi samassa päätöksessä.

Asiavirheen korjaamismenettely (luku 9.9) on pidettävä erillään oikaisuvaatimuksen käsittelystä. Itseoikaisun edellytyksistä on säädetty hallintolain 50-53 §:ssä.

Oikaisuvaatimusmenettely on samankaltainen kuin kunnissa, joten oikaisuvaatimuksen valmistelussa voidaan perehtyä kunnalliseen käytäntöön.

10.3. Kirkollisvalitus

Kirkollisvalitus on siis laillisuusvalitus jossa valitusperusteet ovat vain laillisuusperusteita. Kun alistusasiassa alustusviranomaisen harkitsee aina myös päätöksen tarkoituksenmukaisuutta, niin on luonnollista, että myös valittaja voi alistusasiassa vedota tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Valitusperusteita koskeva KL 24:4 §:n 3 momentti on kirjoitettu samansisältöiseksi kuin vastaava kuntalain säännös. Valitus voidaan tehdä sillä perusteella, että

1. päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä,
2. päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai
3. päätös on muutoin lainvastainen.

KL 24:6 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja kirkollisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä seurakunnan jäsen.

On huomattava, että seurakunta on kiinteistökaupassa, vuokrasuhteissa ja hankinnoissa yksityisoikeudellisen oikeussuhteen toinen osapuoli. Tämän vuoksi seurakunnan tällaista asiaa koskevassa riitatilanteessa tekemään päätökseen (neuvottelussa otettu kanta, kanteen nostaminen) ei riidan toinen osapuoli voi asianosaisena hakea muutosta. Tällainen muutoksenhakemus jää yleensä tutkittavaksi ottamatta, koska yksityisoikeudelliset riitakysymykset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, ei hallinto-oikeudessa.

Seurakunnan sisäistä muutoksenhakua ei siis tapahdu kirkollisvalituksen muodossa. Seurakunnassa neuvoston oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä ja kurinpitopäätöksestä sekä valtuuston päätöksistä ovat kirkollisvalituksen piirissä.

10.4. Muutoksenhakuosoitus

Muutoksenhakuosoitus on päätökseen liitetty kirjallinen tieto siitä, miten päätökseen tyytymätön voi hakea siihen muutosta, tai ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Kirkkohallitus on lähettänyt seurakunnille näistä mallit yleiskirjeessä n:o 32/2003.

Viranomaisen pöytäkirjaan tulee KL 24:10 §:n (hallintolaki 46-47 §) mukaan liittää valitusosoitus (oikaisuvaatimusosoitus), josta käy ilmi, miten päätökseen haetaan muutosta. Samoin on merkittävää muutoksenhakukiellot ja niiden perusteena olevat säännökset. Muutoksenhakua varten annettavaan pöytäkirjan otteeseen on liitettävä yksityiskohtainen valitusosoitus (oikaisuvaatimusosoitus). Päätöksen tiedoksiantokirjeeseen tai pöytäkirjanotteeseen on liitettävä yksityiskohtainen valitusosoitus(oikaisuvaatimusosoitus), KL 24:11 §.

Valitusosoituksessa (oikaisuvaatimusosoitus) on mainittava valitusviranomainen, muu viranomainen, jolle valituksen voi jättää, valitusaika ja mistä se lasketaan sekä selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä ja valituksen perille toimittamisesta. Valituskirjelmään kehoitetaan liittämään päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä sekä myös todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta. Valituskirjelmään on liitettävä myös todisteet, joihin valittaja haluaa nojautua, ellei niitä ole esitetty aikaisemmin. Muutoksenhakumalleihin sisältyvät valmiiksi yllä mainitut yleiset ohjeet. Seurakunnassa täytetään tiedoksiantoa ja sitä viranomaista koskevat tiedot (neuvosto, hallinto-oikeus ja tuomio-kapituli), jotka on malleissa jätetty tapauskohtaisesti täytettäväksi.

Muutoksenhaku aika

Oikaisuvaatimusaika on 14 päivää ja kirkollisvalituksen aika KL 24:9 §:n mukaan 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Määräaikalain mukaan muutoksenhakuajan laskeminen aloitetaan päätöksen tiedoksi saamista seuraavasta päivästä lukien. Kirjelmä on jätettävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Postitse lähetetty asiakirja saapuu viranomaiselle sinä päivänä, jona asiakirjan sisältävä postilähetys tai ilmoitus lähetyksen saapumisesta postin osoitetoimipaikkaan on annettu viranomaiselle.

Seurakunnan jäsenen muutoksenhaku aika lasketaan KL 24:11 §:n 2 momentin mukaan siitä, kun päätös on säädetyllä tavalla saatettu yleisesti tiedoksi. Pöytäkirjan pitämisestä nähtävillä on KL 25:3 §:n momentin mukaan ilmoitettava ennakolta (vähintään 1 päivä) ja ilmoituksen on oltava ilmoitustaululla vähintään muutoksenhakuajan. Myös alustusviranomaisen päätös muutoksenhakuosoituksineen on oltava nähtävillä koko muutoksenhakuajan.

Esimerkki: Kuulutus pöytäkirjan pitämisestä nähtävillä on asetettu ilmoitustaululle tiistaina 11.5.2004. Pöytäkirja on yleisesti nähtävänä keskiviikosta 12.5. lukien. Päätös on siis tullut yleisesti seurakunnan jäsenten tietoon keskiviikkona 12.5.2004. Oikaisuvaatimusaika 14 päivää alkaa torstaina 13.5. ja päättyy torstaina 26.5.2004. Vastaavasti 30 päivän valitusaika päättyy perjantaina 11.6.2004.

Asianosaisen (kts. luku 2.4.2) muutoksenhaku-aika alkaa KL 24:11 §:n 1 momentin mukaan kulua päätöksen henkilökohtaisesta tiedoksisaamisesta.

Enää **vain kirkkoherranvaalissa** alkaa seurakunnan jäsenen valitusaika päätöksen tekemisestä (KL 24 §:n 11 §:n 2 mom.). Hakijoille (ainakin vaalisijoilla oleville ja ylimääräiseksi vaaliehdokkaaksi pyydetyille) on lähetettävä vaalista tieto pöytäkirjanotteella valitusosoituksineen. Kirkkoherranvaalin pöytäkirja asetetaan luonnollisesti heti nähtäville.

Muissa virantäytöissä päätös asetetaan normaalisti nähtäville ja tiedotetaan pöytäkirjanotteella hakijoille.

Ellei päätökseen haeta muutosta, se tulee lainvoimaiseksi, kun valitusaika (oikaisuvaatimusaika) on kulunut umpeen ilman muutoksenhaku.

Valituskielto

Hallintolain mukaan päätökseen on liitettävä myös tieto siitä, miksi siitä ei saa valittaa ja on mainittava, mihin lain tai asetuksen kohtaan kielto perustuu. Kirkkolaissa olevat valituskiellot on mainittu KL 24:14 §:ssä, jossa on seurakunnan jäsentä ja muuta kirkon hallintoa koskevat valituskiellot.

Hallintovalituksen kohteena voi olla vain sellainen päätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta. Tämä on pääsääntö myös kirkon hallinnossa. Viranomaisen päätöksestä voidaan valittaa, kun asian vireilläolo päätöksen johdosta lakkaa. Päätöksenä ei kuitenkaan pidetä virkakäskyä. Valitus ei myöskään voi koskea esimerkiksi viranomaisen toimenpidettä, jolla tämä on merkinnyt muun viranomaisen menettelyn tiedoksi.

Asiasisällöstä riippumatta valituskielto on voimassa asian tietyssä käsittelyvaiheessa. Muutosta **ei saa hakea asian vireillepanoon**, joka on asian valmistelua, eli **aloitteisiin, viranomaisen lupahakemuksiin** jne., kun viranomaisen päätökseen ei liity oikeusvaikutuksia. Myös viran haettavaksi julistamista koskeva päätös on vireillepanoa. Hallinnossa on yleisenä periaatteena, että valitusta ei saa tehdä päätöksestä, joka on yksinomaan valmistelua tai toimeenpanoa. Tämä on mainittu myös KL 24:5 §:ssä. Kielto on ymmärrettävä, koska valmistelua koskevasta päätöksestä voidaan valittaa lopullisen päätöksen yhteydessä.

Muutoksenhaku asian valmistelutoimista ennen asian ratkaisemista ei tule kysymykseen. Hallinnon sisäisen työskentelyn järjestelypäätökset, esimerkiksi koolle kutsuminen tai puheenjohtajan toimenpiteet, palvelevat päätöksen tekoa ja ovat valmistelutoimia. Esimerkiksi viranomaisen päätös poistaa asia esityslistalta ei ole valituskelpoinen. Erityiselimen asettaminen käsittelemään tiettyä asiaa ei sisällä asian ratkaisua eikä siitä ole oikeutta valittaa.

Päätöksen perusteluihin ei saa erikseen hakea muutosta. Myöskään päätös asian palauttamisesta ei ole valituskelpoinen.

Jos palautuspäätös kuitenkin sisältää asiallisen ratkaisun, päätös on valituskelpoinen. Palautuspäätös, jolla ratkaistaan viranomaisen toimivaltakysymys, on valituskelpoinen.

Muutoksenhakuosoituksen vaikutukset

Mikäli valitusosoituksen liittäminen nähtävillä pidettävään pöytäkirjaan laiminlyödään, valitusaika ei ala kulua eikä päätös muodostu lainvoimaiseksi. Tällöin valitusta aikovalla on oikeus saada valitusosoitus viranomaiselta myöhemminkin ja valitusaika luetaan siitä päivästä, jona valitusosoitus on tullut valittajan tietoon. Puutteellisesta valitusosoituksesta aiheutuu sama seuraamus. KHO 15.10.1984 T 4430: Työväenopiston johtokunnan virkavaalia koskeva päätös oli asetettu yleisesti nähtäville, mutta siihen ei ollut liitetty valitusosoitusta. Valitusaika ei ollut alkanut kulua.

Mikäli valitusosoitus on virheellinen, sitä noudattava ei kärsi oikeuden menetystä, vaan osoituksen mukaisesti tai oikein tehty valitus tutkitaan.

Jos päätöksen voimaantulon edellytyksenä on päätöksen alistaminen, alistetun päätöksen valitusosoitus täytyy antaa alistusviranomaiselle. Valitusosoitukseen merkitään yksilöidysti alistusviranomaisen valitusviranomaiseksi.

10.5. Muutoksenhakuosoitusten täydentäminen

Kirkkohallituksen yleiskirjeessä 32/2003 on yhdeksän muutoksenhakuosoituksen mallia. Niiden lukuisuus johtuu siitä, että hallintolainkäyttölaki edellyttää hyvin tarkkoja muutoksenhakuosoituksia ja perusteita valituskiellolle. Malleja on kahta tarkoitusta varten:

- **pöytäkirjaan** liitettävät lomakkeet 1-2 ja
- **pöytäkirjanotteeseen** liitettävät lomakkeet 3-4, 6 ja 8.

Lomakkeet 5,7 ja 9 ovat seurakuntayhtymiä varten. Viranhaltijan päätöspöytäkirjaan soveltuu liitettäväksi lomake 6. Seurakuntiin on lähetetty erikseen malli-

lomake 10, joka on oikaisuvaatimusosoitus kirkkoherran papiston vapaa-aikaa sekä lomina ja virkavapauksia koskeviin päätöksiin.

Pöytäkirjaan liitettäviä muutoksenhakuosoituksia tarvitaan joka kokouksessa. Kaikkia lomakkeita on täydennettävänä merkitsemällä jokaisen pykälän osalta muutoksenhakuohje tai ilmoitus muutoksenhakukiellosta ja kunkin muutoksenhakuviranomaisen yhteystiedot. Kunkin lomakkeen jäljessä on lomakkeiden käyttöohjeet. Ne eivät kuulu muutoksenhakuosoitukseen.

Muutoksenhakuosoituksen täyttää toimielimen sihteeri. Voidaan ottaa myös käyttöön tapa, jossa esityslistan mukana lähetetään alustavasti täytetty muutoksenhakulomake. Jos pykälänumerointi muuttuu pöytäkirjassa, niin vastaavat muutoksen tehdään myös muutoksenhakuosoitukseen.

Monissa tapauksissa ei ole itsestään selvää, onko jossain asiassa olemassa muutoksenhakukiello vai ei. Rajatapauksissa vasta tuomioistuin toteaa muutoksenhakuoikeuden. Järjestelmän mukaan virheellisesti annettu muutoksenhakuosoitus ei aiheuta vahinkoa muutoksenhakijalle. Puutteellinen tiedoksianto aiheuttaa vain sen, että muutoksenhaku-aika ei ala kulua.

Seuraavassa käydään läpi ohessa oleva **mallilomake 2** (neuvosto, johtokunta), jonka eri numeroituihin kohtiin tekstissä viitataan.

Kohta 1. yleinen muutoksenhakukiello. KL 24:5 §:n mukaan ja hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan valmistelua ja täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta, ei siis tehdä oikaisuvaatimusta tai kirkollisvalitusta tai hankinta-asiassa hakea muutosta markkinaoikeudessa. Valmistelu- ja täytäntöönpanopäätöksiä on kuvattu luvussa 10.4. Näitä päätöksiä on paljon johtokunnissa ja neuvostossa, vähemmän valtuustossa. Esimerkiksi työntekijävalinnoissa viran aukipano (=asian vireillepano), haastatteluryhmän valitseminen, kutsuminen haastatteluun ja soveltuvuustestien suorittaminen ovat valmistelua. Vasta lopullisesta valinnasta on muutoksenhakuoikeus. Jos asia palautetaan uutta valmistelua varten, ei siihen pääsääntöisesti saa hakea muutosta.

Kokouksen **järjestäytymisasiat** ovat asioita, joista ei ole erikseen oikeutta valittaa tai hakea oikaisua. Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin nojalla vain asian ratkaisuun saa hakea muutosta. Ainoastaan jonkin pääasian yhteydessä voi muutoksenhaun perusteena esittää, että kokous ei ollut päätösvaltainen tai kutsuttu oikein koolle tms. Järjestäytymisasiat merkitään muutoksenhakukiellojen ensimmäiseen laatikkoon. Jonkin asiakirjan tai tapahtuman **merkitseminen tiedoksi** on myös päätös, johon **ei saa** hakea muutosta valittamalla tai oikaisuvaatimuksella (HLL 5 § 1 mom.). Tiedoksisaannit

merkitään myös muutoksenhakukieltojen ensimmäiseen laatikkoon.

Kohta 2. valituskielto oikaisuvaatimusmenettelyn ensisijaisuuden perusteella. Neuvoston päätöksistä on pääsääntöinen ja johtokuntien päätöksistä ainoa muutoksenhaun väylä oikaisuvaatimusmenetetty. Siksi muutoksenhausoitukseen merkitään, että päätöksistä ei ole oikeutta tehdä kirkollisvalitusta. Samat pykälät tulevat toiseen kertaan merkityksi kohtaan 5 oikaisuvaatimusohjeet.

Kohta 3. muut valituskiellot. KL 24:14 § 2 momentti ja hallintolainkäyttölain 5 §:n 2 momentti ovat harvinaisempia valituskiellon perusteita. Muutoksenhakukielto koskee toiseen henkilöön kohdistuvaa diakoniaa, kristillistä kasvatusta tai opetusta. Hallintolainkäyttölain mukaan ”valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista”. Tämä koskee esimerkiksi työnjohtoon kuuluvia määräyksiä, joita toimielin saattaa antaa työntekijälle. Suurin tähän kohtaan kuuluva asiaryhmä ovat virkaehtolain 19 §:n mukaiset **sopimuksen soveltamista koskevat päätökset**, joissa muutoksenhaun väylä on paikallis- ja keskusjärjestöneuvottelu ja viimeinen aste työtuomioistuin.

Kohta 4. hankintapäätösten valituskielto. Hankintapäätöksistä ei KL 24:14 §:n 3 mom. mukaan saa hakea muutosta kirkollisvalituksella sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen. Seurakunnan jäsen voi hankinta-asiassa tehdä oikaisuvaatimuksen neuvostolle ja tehdä edelleen kirkollisvalituksen esim. muotovirheen perusteella. Myös tarjouksen tehnyt voi tehdä oikaisuvaatimuksen hankintapäätöksestä neuvostolle. Tämä johtuu siitä, että oikaisuvaatimuksen sisältöä ei ole laissa millään tavoin rajattu. Näin ollen hankintapäätöksestä annetaan myös oikaisuvaatimusohje.

Lomakkeen 5. kohtaan merkitään ne neuvoston ja johtokuntien asiat, joista on oikeus tehdä **oikaisuvaatimus**. Tähän kohtaan tulevat siis ne samat asiat, jotka kohdassa 2 on merkitty valituskiellon kohdalle. Myös hankintapäätöksistä annetaan oikaisuvaatimusohje samanaikaisesti markkinaoikeuteen annettavan hakemusosoituksen kanssa. Lomakkeeseen merkitään seurakunnan yhteystiedot. Sähköpostiosoite merkitään vain siinä tapauksessa, että seurakunnassa on käytössä sähköinen asiointi. Kenenkään työntekijän henkilökohtaista sähköpostiosoitetta ei voida merkitä, koska ei ole varmuutta siitä, että se luetaan kaikkina työpäivinä.

Lomakkeen 6. kohtaa täydennetään tuomiokapitulin ja ao. hallinto-oikeuden yhteystiedoilla. Tuomiokapitulin aukioloajat merkitään. Tähän kohtaan merkitään neuvoston oikaisuvaatimuksen johdosta tekemät päätökset ja kurinpitopäätökset **kirkollisvalituksen** kohtaan. Pääosa seurakunnasta hallinto-

oikeuteen menevistä valituksista kuuluu siis kirkollisvalituksen piiriin. Näyttää siltä, että vain hautaustoimilain 27 §:n mukaan hauta-sijan osoittamista ja hautaustoimen maksuja koskevat päätökset kuuluvat hallintovalituksen piiriin. Hallintovalituksessa voidaan valittaa myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Hallintotuomioistuin ratkaisee tämän asian, joten mahdollinen virheellinen merkintä valitusosoituksessa ei aiheuta valittajalle vahinkoa.

Muilta osin muutoksenhakuohje on esitetyt.

Pöytäkirjanotteisiin liitetään aina muutoksenhakuosoitus. Asiassa, jossa on muutoksenhakukielto, käytetään mallilomaketta 3. Kun kirkkovaltuuston päätöksestä (tai neuvoston oikaisuvaatimus- ja kurinpitopäätöksestä) on valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen, niin käytetään lomaketta 4. Asiassa, jossa on oikaisuvaatimusmahdollisuus, käytetään lomaketta 6. Hallintoelimistä tulevat kysymykseen johtokunta, neuvosto, sen jaostot ja viranhaltijapäätökset. Seurakuntayhtymähallintoa varten ovat erikseen lomakkeet 5, 7 ja 9.

Pöytäkirjanote annetaan aina pyydettyäessä, vaikka päätökseen ei saisikaan hakea muutosta. Jos päätöksessä on salassa pidettävää aineistoa, niin asianosaiselle annettavaan otteeseen merkitään ao. kohta salassa pidettäväksi tai seurakunnan jäsenelle annettavasta otteesta salassa pidettävä kohta peitetään. Kts. luku 4.

10.6. Neuvoston laillisuusvalvonta

Neuvoston tehtävänä on johtaa seurakunnan hallintoa ja valvoa valtuuston päätösten lainmukaisuutta. KL 10:6 §:n mukaan **neuvostolle kuuluu valtuuston päätösten laillisuusvalvonta**. Jos neuvosto katsoo, että valtuuston päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä tai menee valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai on muuten lainvastainen, neuvoston tulee jättää päätös täytäntöön panematta. Asia on saatettava viipymättä **valtuustoon uudelleen käsiteltäväksi ja palautuksen syy on samalla ilmoitettava**. Jos valtuusto pysyy päätöksessään, neuvoston on saatettava tuomiokapitulin ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle laillinen este. Tuomiokapituli ei voi ratkaista asiaa, ennen kuin valitusaika asiassa on päättynyt.

Neuvosto voi siirtää johtokunnalle tai viranhaltijalle delegoidun asian päätettäväkseen. Näin neuvosto voi ohjata toimintaa haluamaansa suuntaan. Sellaisia johtokuntien päätöksiä, jotka sisältävät vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei neuvosto siirrä käsiteltäväkseen. Neuvosto voi valmisteltuja asioita käsitellessään muutenkin tehdä johtokunnan esityksestä poikkeavia ratkaisuja.

Neuvoston ei ole siirto-oikeutta kappelineuvoston päätöksiin. Tämä perustuu KL 10:5 §:ään, jonka mukaan neuvoston siirto-oikeus on rajattu johtokuntien ja viranhaltijoiden päätöksiin, Kirkkolainsäädäntö 2004, s. 390.

10.7. Tilintarkastus

KJ 15:10 §:n mukaan valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten vähintään kaksi tilintarkastajaa sekä yhtä monta varatilintarkastajaa. Yksi tilintarkastaja ja yksi varatilintarkastaja voivat olla muun seurakunnan jäseniä.

Vähintään yhden tarkastajan on oltava **ammattitilintarkastaja**. Tilintarkastajat tukevat seurakunnan hallintoa ja tilintarkastajien ammattitaitoa käytetään apuna lausunnonantajina myös varsinaisten tarkastusten ulkopuolella.

Tilintarkastus kohdistuu seurakunnan taloudenpitoon ja hallintoon kokonaisuudessaan. Tarkastajien tehtävänä on hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastaa

- 1) hallinnon laillisuus ja kirkkovaltuuston päätösten noudattaminen,
- 2) tilinpäätöksen laatiminen ja sen antama kuva seurakunnan taloudesta ja
- 3) sisäisen valvonnan järjestely.

Tilintarkastajat ilmoittavat viipymättä havaitsemistaan epäkohdista neuvostolle.

Tilien hyväksymisen ja vastuuvapauden myöntämisen edellytyksenä on se, että kultakin varainhoitovuodelta on laadittu tilintarkastuskertomus. Kertomukseen sisältyy havaintoja ja huomautuksia, joihin liitetään oikaisuehdotukset, sekä muistutuksia, jotka saattavat johtaa irtisanomisprosessiin, rikosoikeudenkäyntiin, tilimuistutusmenettelyyn tai muuhun vahingonkorvausmenettelyyn.

Kertomukseen täytyy sisällyttää lausunto siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Neuvoston on vaadittava asianomaisilta selitykset tilintarkastajien kertomuksessa tehdyistä muistutuksista ja annettava oma lausuntonsa.

10.8. Kirkon muiden viranomaisten valvontatehtävät

Hallintovalvonnan muotoja ovat muutoksenhakuoikeus päätöksiin, päätösten alistusmenettely ja ylemmän viranomaisen tehtäväksi säädettyjen valvontatehtävien hoitaminen. Päätösten alistaminen ylemmän viranomaisen vahvis-

tettavaksi tai ratkaistavaksi muodosti aikaisemmin tärkeän hallintovalvonnan muodon. Alistettavien päätösten lukumäärää on vähennetty, mutta eräät seurakuntien viranomaisten päätökset on edelleen alistettava tuomiokapitulin ja kirkkohallituksen sekä suojelun alaisten rakennusten ja hautausmaan perustamisen osalta opetusministeriön vahvistettavaksi. Valitusmahdollisuudet seurakunnan hallintopäätöksistä ovat sen sijaan lisääntyneet.

Kirkkolaissa on useita säännöksiä, jotka määräävät kirkon viranomaiset piispan, tuomio-kapitulin ja kirkkohallituksen hoitamaan seurakuntien valvonta- ja tukitehtäviä. Molemmissa on kysymys samoista seurakunnan tehtävän hoitoa palvelevista tehtävistä.

Piispan virka on peräisin kirkon toiminnan alkua ajoilta. KL 18:1 §:n mukaan piispa valvoo seurakuntia ja pappeja. Tämä on alusta saakka kuulunut piispan tehtäviin. KJ 18:1 §:ssä on piispan valvontatehtävästä säädetty yksityiskohtaisemmin. Demokraattisissa yhteiskunnissa valvonta pitää sisällään yhteistyön ja kehityksen elementit. Tämä koskee kaikkia kirkonkin organisaation tasoja.

Piispantarkastuksista on väljä säännös KJ 18:4 §:ssä. Näin piispantarkastusten sisällöt voivat kehittyä kunkin hiippakunnan tarpeiden mukaan. Piispantarkastuksesta on kehittynyt monipuolinen seurakunnan työneuvottelu. Piispa ei ratkaise piispan viran ominaisuudessa seurakunnan työntekijöistä tai seurakunnan hallinnosta tehtyjä kanteluja, mutta hänen velvollisuutensa on vastata häneen yhteyttä ottaneille henkilöille ja ohjata heitä saattamaan asiansa vireille oikealla foorumilla. Luonnollisesti piispa voi viedä hänelle ilmoitetun asian tuomiokapitulin käsittelyyn.

Tuomiokapitulin tehtäviä muutettiin hiippakuntahallintouudistuksen yhteydessä vuoden 2004 alusta lukien. Lainkäyttötehtävä siirtyi yleisille hallintoviranomaisille. Tuomiokapituli on nyt KL 19:1 §:n mukaan hallintoviranomainen. KJ 19:1 §:ssä on tuomiokapituli tehtäväkuvaus. Siihen kuuluu mm. seurakuntien toiminnan ja hallinnon tukeminen ja valvominen sekä papiston henkilöstöasioiden hoitaminen ja papiston ja seurakunnan muiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden tehtävien hoidon ja elämän valvonta.

Tehtäväkuvaava voi pitää aika laajana. Se on kuitenkin suhteutettava seurakunnan itsehallintoon ja myös käytännön toimintamahdollisuuksiin. Tehtäväkuva ei kuitenkaan anna tuomiokapitulille toimivaltaa ratkaista seurakunnan itsehallinnon piiriin kuuluvia asioita.

Tukeminen merkitsee mm. koulutusta, perehdyttämistä, työnohjausta ja neuvontaa. **Valvonta** merkitsee jälkikäteen tapahtuvaa päätöksenteon ja toiminnan seuraamista. Vain muutamissa alistettavissa asioissa tuomiokapituli ratkaisee seurakuntaa koskevia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.

Papisto on tuomiokapitulin alaista myös hallinnollisesti, mutta muuten on otettava kuitenkin huomioon asteellinen toimivalta. Seurakunta vastaa kokonaan virkasäännön alaisten viranhaltijoiden ja työsuhteiden työntekijöiden henkilöstöhallinnosta. Tuomiokapitulin toimivaltaan ei kuulu tutkia kantelua virkasäännön alaista työntekijää vastaan, koska asia kuuluu neuvoston käsiteltäväksi. Tuomiokapitulille voidaan kuitenkin kannella neuvoston toiminnasta ja viitata siihen, että se ei ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin tietyssä asiassa.

Kirkkohallitus toimii suoraan seurakunnan kanssa vähemmän kuin tuomiokapituli. Kirkkohallitus käsittelee joitakin alustusasioita ja avustusasioita ja tekee seurakuntajakoa koskevat päätökset. Pääpaino on seurakuntia yhteisesti koskevilla hallintopäätöksillä. Keskusrahastosta annetun lain (895/41) 12 §:n mukaan kirkkohallituksen tulee valvoa erityisesti niiden seurakuntien taloudenhoitoa, jotka ovat saaneet keskusrahaston avustuksia. Valvonnan suorittamiseksi kirkkohallitus voi toimittaa tarkastuksia näissä seurakunnissa. Näitä tarkastuksia on säännöllisesti pidetty, mutta määrä on ollut pieni avustettavien seurakuntien lukumäärään nähden.

Kirkon sopimusvaltuuskunnan tehtävänä on valvoa sopimusten noudattamista. Virkaehtosopimuksessa sovitut palvelussuhteen ehdot muodostavat sekä maksimi- että minimitason. Sopimusmääräysten tulkinnassa on pidätyttävä laillisuusharkintaan. Sopimuksissa mainitaan aina erikseen, jos asiassa on kyse harkinnanvaraisesta etuudesta. Kirkon sopimusvaltuuskunnan tehtävänä on ev.lut.kirkon virkaehtolain (968/74) 11 §:n mukaan valvoa, että seurakunnat noudattavat virkaehtopimusta.

10.9. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies

Seurakunnan viranomaisten toimien laillisuutta valvova ylin viranomainen on oikeuskansleri. **Kantelu virheellisestä virkatoimesta voidaan tehdä oikeuskanslerille.** Viranomaisiin kohdistuvat oikeuskanslerin tutkimukset alkavat usein yksityisen kansalaisen kantelusta. Jos oikeuskansleri havaitsee, että viranomainen on menetellyt lainvastaisesti, hän voi määrätä nostettavaksi syytteen virheellisesti menetellyttä viranomaista kohtaan. Oikeuskansleri voi myös hakea hallintopäätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Eduskunnan oikeusasiamies on toinen viranomaisten toimien lainmukaisuutta valvova viranomainen. Oikeusasiamies tekee myös tarkastuksia viranomaisten luona. Kanteluja tutkiessaan oikeusasiamiehellä on samat oikeudet kuin oikeuskanslerilla. Jos oikeusasiamies havaitsee, että viranomainen on syyllistynyt virkatoimessa lain vastaiseen menettelyyn, hänellä on oikeus nostaa asiassa syyte. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen osittain päällekkäiset

tehtävät antavat yksityiselle kansalaiselle mahdollisuuden tehdä kantelu joko oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle.

10.9 a Hallintokantelu

Lisäys 8.10.2014

Hallintolakia on muutettu 1.9.2014 lukien. Muutokset koskevat mm. asian käsittelyajan määrittelemisestä ja hallintokantelusta.

Kirkkohallituksen yleiskirjeessä 14/2104 on käsitelty hallintolain muutoksia, jotka sisältyvät säädöskokoelmaan 368/2014. Voimassa oleva hallintolaki löytyy säädöstietopankista osoitteesta www.finlex.fi.

Uuden hallintolain 7 §:n 2 mom. mukaan on lisätty säännös viranomaisen tiedotusvelvollisuudesta. Säännöksessä on viittaus julkisuuslain (621/1999) 20 §:n 2 momenttiin. KJ 7:9 §:ssä on vastaava tiedotusvelvollisuutta koskeva määräys. Seurakunnan tiedotustoimintaa johtaa ja valvoo kirkkoneuvosto.

Uuden hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä **odotettavissa oleva käsittelyaika**. Asia kuuluu määrittelyvelvollisuuden piiriin seuraavien kolmen edellytyksen täytyessä:

- 1) asia voi tulla esille ainoastaan asianosaisen aloitteesta (voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun; velvollisuudesta vapauttaminen tai erivapauden myöntäminen);
- 2) asia ratkaistaan hallintopäätöksellä, jonka tekee toimielimen tai viranhaltija;
- 3) asia kuuluu viranomaisen toimialan keskeiseen asiaryhmään, joiden käsittelymäärät ovat viranomaisen toimintakokonaisuudessa suurehkoja tai joita voidaan muutoin pitää viranomaisen toimialan kannalta keskeisinä.

Kirkkohallituksen yleiskirjeen mukaan **vain harvat** kirkon ja seurakuntahallinnon viranomaisten hallintoasiat täyttävät em. kolme kriteeriä. Kaikissa tilanteissa hallintoasiat tulee seurakunnassa käsitellä perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Asianosaisella on aina oikeus saada pyynnöstä hallintolain 23 §:n 2 momentin mukainen arvio päätöksen antamisajankohdasta.

Hallintolakiin on lisätty uuden säännökset 53 a – 53 d §:t **hallintokantelusta**, sen tekemisestä, käsittelystä, kanteluun liittyvästä hallinnollisesta ohjauksesta sekä muutoksenhakukiellosta. Säännökset eivät muuta edellä olevaa 10. luvun sisältöä, vaan kuvaavat aikaisempaa tarkemmin hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä.

Hallintokantelun voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta. Se voidaan tehdä viranomaisen, sen palveluksessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lain vastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä. Hallintokantelun voi siten tehdä myös täysin ulkopuolinen taho, eikä edellytyksenä ole kantelijan oma intressi tai etu. Viranomainen voi harkintansa mukaan ottaa käsiteltäväkseen myös **nimettömän hallintokantelun**, jos katsoo asian antavan siihen aiheita. Tällöin nimetön kantelu otetaan käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena valvonta-asiana.

Kantelu osoitetaan sille viranomaiselle tai virkamiehelle, jonka toimivaltaan kantelun kohteena olevan viranhaltijan, viranomaisen tai muuta julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnan valvonta kuuluu. Esimerkiksi seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaistoiminnasta kantelu tehdään pääsääntöisesti hiippakunnan tuomiokapitulille. Kirkkoneuvostolle tai seurakuntaneuvostolle voi tehdä kantelun niiden alaisista työntekijöistä. Tuomiokapituli voi esim. siirtää kirkkoneuvoston käsiteltäväksi seurakunnan talouspäällikköä koskevan hallintokantelun. Jollei kirkkolaista muuta johdu, esimies voi käsitellä alaistaan koskevan kantelun. Esim. kirkkoherra voi käsitellä alaistaan pappia koskevan kantelun. Tilanteesta riippuen kirkkoherra voi lähettää tällaisen kantelun myös tuomiokapitulin käsiteltäväksi.

Kantelu tehdään kirjallisesti, mutta valvontaviranomaisen luvalla sen voi tehdä myös suullisesti. Kantelussa tulee esittää seikkoja, millä perusteella kantelija pitää menettelyä virheellisenä, ja mahdollisuuksien mukaan tieto virheen tai laiminlyönnin ajankohdasta. Ajankohdan ilmoittaminen ei ole ehdoton vaatimus eikä aina edes mahdollista, kun kantelu kohdistuu viranomaisen toimintaan yleensä. Kantelun kohteena olevasta asiasta tulee antaa sellaiset vähimmäistiedot, että viranomainen voi tehdä alustavan oikeudellisen arvioinnin mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Tarvittaessa kantelijalta pyydetään lisäselvitystä kantelun perusteista.

Valvovan viranomaisen on ryhdyttävä niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun johdosta katsoo olevan aiheita. Viranomaisen on siten perehdyttävä jokaiseen kanteluun ja arvioitava tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Jos kantelun johdosta ei ole aiheita ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, jota asia välittömästi koskee. Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitetaan ensisijaisesti hallintolain 6-10 §:ien mukaisia viranomaisen toiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Kantelun kohteena olevien oikeuksien turvaaminen edellyttää asian oikeudellisten säännösten ja tosiseikkojen riittävää selvittämistä. Kantelun kohteena olevalle varataan hallintolain 34 §:n mukaan tilaisuus tulla kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen. Kun kantelu on ilmeisen aiheeton, niin sen voi ratkaista ilman kuulemista.

Uutta on, että **kahta vuotta vanhemmasta** asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityisiä perusteita. Vanhentumisaika alkaisi kulua lainvastaiseksi väitetystä viranomaisen ratkaisusta tai muusta virkatoimesta. Vanhentumisaika ei kuitenkaan ole ehdoton. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 6/2014 vp) mukaan lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää virkarikosten viiden vuoden vanhentumisaikaa (rikoslaki 39/1889). Näin viisi vuotta vanhemman kanteluasian voisi jättää ottamatta tutkittavaksi.

Valvova viranomainen voi antaa hallinnollista ohjausta tilanteissa, joissa se on käsittelemänsä hallintokantelun johdosta todennut valvottavan menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen velvollisuuteensa. Tällöin valvova viranomainen voi ratkaisussaan antaa hallinnollista ohjausta kiinnittämällä valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattamalla tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Kolmantena hallinnollisen ohjauksen keinona on huomautuksen antaminen valvottavalle, mikäli edellä mainittuja keinoja ei pidetä riittävänä.

Hallinnollisen ohjauksen keinot on tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toistensa poissulkevasti. Yksittäinen virhe tai laiminlyönti voi johtaa vain yhdenlaisen ohjauskeinon käyttämiseen. Huomion kiinnittämisen ja käsityksen ilmaisemisen tarkoituksena on ohjata valvottavaa ottamaan tulevassa toiminnassa huomioon hyvän hallinnon vaatimukset sekä ohjata tätä toimimaan lain edellyttämällä tavalla. Myös huomautus annetaan vastaisen varalle. Sen tarkoituksena on ohjata toimintaa siten, etteivät todetut virheellisydet toistuisi.

Jos arvostelun kohteena oleva teko antaa luonteensa tai vakavuutensa perusteella aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa kuin hallintolaissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi, ei hallinnollisten ohjauskeinojen käyttö ole mahdollista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilanteita, jossa kantelussa esitetyt väitteet edellyttävät menettelyn rikosoikeudellista tai virkamiesoikeudellista arviointia. Tällöin vireillä oleva hallintokantelu raukeaa. Tässä vaiheessa kantelijalle annetaan tieto tilanteesta ja ilmoitetaan, mitä jatkotoimenpiteitä asiassa on pantu vireille. Asia tavallaan lähtee vireille uutena prosessina, jossa kantelun tehnyt ei ole asianosainen eikä hänelle lähetä asian jatkokäsittelystä erillistä tiedoksiantoa.

Kun kirkollinen viranomainen toteaa kantelun perustuvan ainakin osaksi virheellisiin tietoihin säännöksistä tai yleisistä toimintaperiaatteissa, on hallinnon palveluperiaatteen nojalla tärkeää kanteluvastauksessa antaa ko. toiminnasta sellaisia tietoja, jotka auttavat kantelijaa hahmottamaan ko. kysymyksiä.

Hallintokanteluasiassa ei ole mahdollista päättää kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kanteluasian ratkaisussa mahdollisesti annettavalla hallinnollisella ohjauksella ei ole vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hal-

lintoasiassa annettavilla päätöksillä. Siten **hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla**, hallintolaki 53 d.

Alla on pöytäkirjanotteeseen liitettävä muutoksenhakukieltolomake, johon ruk- sataan oikea kohta.

MALLILOMAKE 3

Täytetään: Viranomaisen nimi MUUTOKSENHAKUKIELTO

Oikaisuvaatimus / Valitus

Päivämäärä Pöytäkirjan pykälä

<p>Muutoksen- hakukielto ja sen perus- teet</p>	<p><input type="checkbox"/> Koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, kirkkolain 24 luvun 5 §:n ja hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin nojalla tästä päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta, kirkollisvalitusta tai hallintovalitusta. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee yksinomaan hankintamenettelyn valmistelua.</p> <p><input type="checkbox"/> Palvelussuhteen ehtoja koskevista päätöksistä, joissa sovelletaan KirVESTES:n palkkausta, virkavapautta, vuosilomaa ja matkakorvauksia koskevia määräyksiä tai erillisiä virkaehtosopimuksia (esim. henkilöstökoulutuksen etuudet), ei voi Evanke- lis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 19 §:n nojalla tehdä oikaisuvaatimusta tai kirkollis- valitusta. Riitaisuudet ratkaistaan Kirkon pääsopimuksen 7-12 §:n mukaisessa menettelyssä (paikallinen tulkintaneuvottelu, keskusneuvottelu, työtuomioistuin). Menettely koskee sekä virka- että työsuhhteisia.</p> <p><input type="checkbox"/> Työsuhteeseen valitsemista tai siitä irtisanomista koskevat päätökset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia työsopimus- lain soveltamiseen liittyviä päätöksiä. Niihin liittyvät riitaisuudet käsitellään siviilikanteina käräjäoikeudessa eikä hallinto- oikeudellisessa järjestyksessä. Oikeudenkäymiskaari 1:1 §</p> <p><input type="checkbox"/> Kantelun johdosta annettuun ratkaisuun ei saa valittamalla hakea muutosta hallintolain 53 d §:n nojalla.</p>
--	---

	<input type="checkbox"/> Hallinnon sisäiseen määräykseen ei saa valittamalla hakea muutosta hallintolainkäyttölain 5 §:n 2 momentin nojalla. Tämä koskee mm. työnjohdollisia määräyksiä. <input type="checkbox"/> Seurakunnan jäsenen muutoksenhakukielto koskien toiseen henkilöön kohdistuvaa diakoniaa, kristillistä kasvatusta tai ope- tusta, KL 24:14 § 2 momentti. <input type="checkbox"/> Hankintaoikaisun johdosta tehtävään päätökseen ei saa ha- kea valittamalla muutosta markkinaoikeudelta, hankintalaki 83 §. <input type="checkbox"/> Muu peruste, mikä
--	--

Liitetään otteeseen / päätökseen

10.10. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Lainvoiman saaneisiin, hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehtyihin päätöksiin voidaan hakea oikaisua tekemällä kantelu, hakemalla menetetyt määräajan palauttamista tai hakemalla päätöksen purkamista.

Päätös voidaan kantelun johdosta poistaa, jos:

1. sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan,
2. jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen ja
3. jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei asian ratkaisu siitä ilmene.

Kantelun tekeminen on sidottu puolen vuoden määräaikaan. Kantelu tehdään ylemmälle hallintoviranomaiselle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle (hallintolainkäyttölaki 60 §).

Menetetyn määräajan voi palauttaa sille, joka ei ole voinut määräajassa:

1. panna vireille hakemusta saada lakisääteistä suoritusta julkisista varoista
2. hakea muutosta hallintopäätökseen
3. ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallinto- tai hallintolainkäyttömenettelyssä.

Jotta määräaika voidaan palauttaa, pitää perusteena olla laillinen este tai muu erittäin painava syy.

Menetetyn määräajan palauttamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta (hallintolainkäyttölaki 62 §).

Hallintopäätöksen purku voi tulla kyseeseen:

1. jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen
2. jos päätös ilmeisesti perustuu väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen
3. jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä selvityksen laiminlyönti johdu hakijoista.

Päätöksen voi purkaa vain, jos se loukkaa yksityisen oikeutta tai jos julkinen etu sitä vaatii. Päätöksen purkamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta viiden vuoden kuluessa sen lainvoimaisuudesta (hallintolainkäyttölaki 64 §).

11. Viranhaltijan ja luottamushenkilön vastuu

11.1. Yleissäännökset

"Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisen monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut

Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Jokainen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen . . . lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin kautta, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä . . . sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään." (perustuslaki 118 §)

Kirkkolainsäädännössä ei ole kuntalain 40 ja 41 §:ä vastaavia säännöksiä luottamushenkilön pidättämisestä tai erottamisesta toimestaan. Esittelijän vastuuta koskeva nimenomainen säännös on KL 25:9 §:ssä.

Sekä viranhaltijalla että luottamushenkilöllä saattaa olla toimistaan vahingonkorvausvastuu, tilimuistutusvastuu tai rikosoikeudellinen virkavastuu. Lisäksi viranhaltijaan voi kohdistua irtisanomismenettely.

11.2. Vahingonkorvausvastuu

Perustuslain periaatteen mukaisesti on vahingonkorvauslain 4:2 §:ssä **virkamiehen vahingonkorvausvastuuta** koskeva säännös. Lainkohdan mukaan virkamies vastaa vahingosta, jonka hän on virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttanut sivulliselle, samojen periaatteiden mukaan kuin työntekijä vastaa työssään aiheuttamastaan vahingosta. Lain mukaan viranhaltija on siten velvollinen korvaamaan vahingosta määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan

asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos kysymyksessä on lievä tuottamus, vahingonkorvausta ei tuomita ollenkaan. Jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, on tuomittava täysi korvaus, jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta.

Samoja perusteita on sovellettava virkamiehen virassaan julkisyhteisölle tuottaman vahingon korvaamiseen.

Luottamushenkilön vahingonkorvausoikeudellinen vastuu ei määräydy aivan samojen perusteiden mukaan kuin viranhaltijoiden ja työntekijöiden vastuu. Luottamushenkilö on viranhaltijaa ja työntekijää huonommassa asemassa sikäli, että hänet voidaan tuomita maksamaan vahingonkorvausta myös lievän tuottamuksen tapauksessa. Virhe tai laiminlyönti synnyttävät lain mukaan korvausvastuun. Yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan vahingon voi aiheuttaa joko tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Tahalliset toimenpiteet tarkoittavat usein rikolliseksi katsottavaa menettelyä, mutta rangaistavaan tekoon syyllistyminen ei ole ainoa tapa joutua vahingonkorvausvelvolliseksi.

Tahallisuutta lievempi vastuun synnyttävä toiminta on tuottamuksellisuutta eli huolimattomuutta tai moitittavuutta.

11.3. Seurakunnan korvausvastuu

Muiden julkisyhteisöjen tavoin myös seurakunta on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka siihen virkasuhteessa tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa oleva henkilö on aiheuttanut virheellään tai laiminlyönnillään toiminnassaan, jota ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Myös julkista valtaa käytettäessä aiheutuneet vahingot julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan, jos toimen tai tehtävän hoitamiseksi sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu, vahingonkorvauslaki 3:2 §.

Nämä säännökset asettavat vahingosta kärsimään joutuneille oikeuden ja velvollisuudenkin hakea korvausta suoraan vahingon aiheuttajan taustayhteisöltä. Säännöksillä halutaan taata korvaus julkisyhteisön toiminnasta vahinkoa kärsineelle. Viranomaiset toimivat yleisen edun vuoksi eivätkä voi kieltäytyä käsittelemästä asioita virhevaaran takia. Siksi julkisen vallan käytön vastuu on rajoitettu. Seurakunnan hallintoelimen odotetaan menettelevän moitteettomasti. Mikä tahansa menettelyvirhe ei kuitenkaan oikeuta loukattua saamaan korvausta.

Vahingonkorvauslain 3:4 §:n mukaan vahingonkärsijän on haettava muutosta päätökseen, kun julkisen vallan käyttämisestä on aiheutunut hänelle vahinkoa.

Muutosta voidaan hakea sekä varsinaisia että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja käyttäen. Vahingonkärsijällä ei ole oikeutta saada korvausta, jos hän olisi voinut muutoksenhaulla välttää haitallisen seuraamuksen.

Jos vahingosta ovat vastuussa sekä seurakunta että viranhaltija, sovelletaan vahingonkorvauslain 6:2 §:n kanavointisääntöä. Kun on kysymys työoloissa tapahtuneista vahingoista, on pidetty asianmukaisella, että työnantaja vastaa ensisijaisesti ulospäin korvauksen maksamisesta. Laissa ohjataan nimenomaan vahingon kärsinyt hakemaan korvausta ensisijaisesti työnantajalta. Korvauskanteet kanavoidaan näin työnantajalle, jonka tulee ensisijaisesti korvata vahingot ja joka myös voi paremmin varautua vahinkoihin. Korvauksen maksaneella työnantajalla on kuitenkin myöhemmin oikeus takautumisteitse vaatia työntekijää tai viranhaltijaa maksamaan oma osuutensa korvauksesta.

Työnantajan vastuun kannalta korvauksen sovittelu on mahdollinen, jos korvausvelvollisuus katsotaan ilmeisen kohtuuttomaksi tai jos siihen on olemassa erityistä syytä, vahingonkorvauslaki 3:6 §. Korvauksen sovittelu sillä perusteella, että täysi korvaus olisi kohtuuton, ei voine useinkaan tulla kysymykseen silloin kun korvausvelvollisena on seurakunta.

11.4. Tilimuistutuksen käsittely

KL 15:5 §:n mukaan tilivelvollisella tarkoitetaan luottamushenkilöä tai viranhaltijaa:

1. joka päättää menoa tai tuloa koskevasta toimenpiteestä tai ottaa osaa sellaisen päätöksen tekemiseen
2. joka hyväksyy maksettavaksi menon tai vastaanotettavaksi tulon
3. jonka hallussa on seurakunnan rahavaroja tai muuta omaisuutta tai
4. jonka tehtävänä on valvoa seurakunnan taloudellisia etuja, varojen hoitoa tai tilinpitoa.

Tilivelvolliseksi ei kuitenkaan lueta valtuutettua eikä tilintarkastajaa.

Säännöksen mukaan kirkkovaltuuston on päätettävä ryhdytäänkö tilivelvollista vastaan tehdyn muistutuksen johdosta toimenpiteisiin tilivelvollista vastaan seurakunnan edun turvaamiseksi. **Seurakunnan varojen hukkaamisesta tai muun törkeän rikoksen johdosta kirkkovaltuuston on tehtävä rikosilmoitus asianomaisesta.** Vähäisestä rikoksesta ilmoitus voidaan jättää tekemättä, mutta korvausvaatimus voidaan käsitellä tilimuistutusasiiana tuomiokapitulissa, joka voi velvoittaa tilivelvollisen korvaukseen seurakunnalle. Asia on saatetta-

va tilimuistutusasiana tuomiokapitulin käsittelyyn kolmen vuoden kuluessa muistutuksen esittämisestä kirkkovaltuustolle.

11.5. Irtisanomismenettely

KL 6 luvussa ovat säännökset viranhaltijan irtisanomisesta tai virkasuhteen purkamisesta. Varoitus oli 31.5.2013 saakka kurinpitomenettelyssä määrättävä kurinpitoseuraamus, joka merkittiin nimikirjaan. Voimassa olevan KL 6 luvun mukaan varoitus vastaa työsopimuslain mukaista yleisimmin esimiehen kehoitus toimintatavan muuttamiseksi. Virantoimituksesta pidättäminen on asian tutkinnan ajaksi tarvittaessa suoritettava turvaamistoimenpide.

Irtisanomismenettelyssä ei ratkaista kysymystä viranhaltijan vahingonkorvausvastuusta, vaan korvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain ja mahdollisten erityislainsäännösten nojalla. Esittelijän vastuusta ja tilimuistutusmenettelystä on erikseen säännökset kirkkolaisissa.

Pappien osalta tuomiokapituli päättää irtisanomisesta.

11.6. Rikosoikeudellinen vastuu

Luottamushenkilöiden poliittinen vastuu on jätetty kokonaan tämän esityksen ulkopuolelle. Seurakunnan luottamushenkilö rinnastetaan rikosoikeudellisessa vastuussaan virkamieheen. Rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaan luottamushenkilöiden rikosoikeudellinen vastuu on samanlainen kuin virkamiesten vastuu.

Velvollisuuksien vastaista toimintaa tai **velvollisuuksien rikkomista sanotaan virkavirheeksi. Virkarikokseksi** sanotaan sellaista **virkavirhettä**, josta on **laissa säädetty rangaistus**. Rikosoikeudellinen vastuu käsittää kaikki virkarikoksiksi katsottavat teot. Luottamushenkilö voi syyllistyä virkarikokseksi katsottavaan tekoon tai laiminlyöntiin joko yksin tai monijäsenenisen toimielimen jäsenenä. Jos valtuuston, neuvoston tai johtokunnan päätös on yksimielinen, päätöksestä vastaavat kaikki, jotka ovat olleet sitä tekemässä. Vastuusta on vapaa vain se, joka on ilmoittanut eriävän mielipiteen päätökseen. Jos päätös perustuu äänestykseen, päätöksestä vastaavat sen puolesta äänestäneet. Esittelijän eriävä mielipide ei poista hänen valmistelussa esiintyneen virheelisen menettelynsä mahdollisesti aiheuttamaa vastuuta.

Virkavirheen rikosoikeudellisista seuraamuksista päättää yleinen tuomioistuin. Tuomiona voi olla varoitus, viraltapano, virantoimituksesta erottaminen, sakko tai vankeusrangaistus.

Vastuun vastapainona luottamushenkilöt ja viranhaltijat nauttivat kuitenkin myös laajennettua rikosoikeudellista suojaa esimerkiksi väkivallantekoja vastaan (rikoslain 16 luku).

Liite Seurakunnan hallintomenettely 2015

Luettelo Kirkkolainsäädäntö 2008 kirjaan sisältyvien lakien muutoksista kirjan ilmestymisen jälkeen. Luettelo on päivitetty tammikuussa 2016.

Kaikki lainmuutokset eivät ole seurakuntahallinnossa merkittäviä. Kirkkolainsäädäntö 2008 kommentaaritekstit ovat useilta kohdin käyttökelpoisia. Tärkeimmät muutokset ovat KL 6 ja KJ 6 lukujen muutokset sekä luottamushenkilöitä ja vaaleja koskevien perussäännösten sijoittaminen KL 23 lukuun. Voimassa oleva lainsäädäntö on tärkeissä asioissa aina tarkistettava.

Finlex <http://www.finlex.fi/fi/>

Kirkkolaki

- 1:3 § uusi 3 mom.
- 1:4 § uusi §
- 2:2 § tekninen muutos 2 mom.
- 2:3 § kumottu 2 mom. (täytäntöönpanomääräysten antovaltuutus)
- 3:1 § tekninen muutos 1 mom.
- 3:6 § seurakunnan hiippakuntasiirto, 4 mom.
- 5:1 a § pappisviran ym. määritelmä
- 5:3 § pappisvirassa pysyminen
- 5:4 § kumottu
- 5:5 § kuuluminen hiippakuntaan
- 6 luku kokonaan uusittu
- 7:2 § luottamushenkilöistä koskevat kohdat siirretty 23 lukuun
- 7:3 § säännös 23:2 §
- 8 luku säännökset 23 luvussa
- 9:2 § 2 mom. siirretty 23 lukuun
- 11 luku Kirkkolainsäädäntö 2008 kirjassa 1.1.2005 lukien voimassa oleva
- 11:2 § tekninen muutos

- 13:3 § säännös koskee vain kirkkoherraa
- 14:2 § säännöstä tarkistettu
- 14:5 § suojelusäännös uusittu, päätösvalta kirkkohallituksella
- 14:5 a § lausuntomenettely
- 14:5 b § suojelun lakkaaminen
- 15 luku uusittu
- 16 luku uusittu, muutokset liittyvät Kirjulin käyttöönottoon
- 17:9 § uusi, osaksi siirretty KJ 17:5 §
- 17 b:4 § siirretty KL 23 lukuun
- 17 b 4 a § uutena jäsenaloite
- 17 b 5 § tekninen muutos
- 18:3-5 §:t siirretty KL 23 lukuun
- 19:3 § siirretty KJ 19 lukuun
- 20:1 § tekninen muutos
- 20:2 ja 4-6 §:t siirretty KL 23 lukuun
- 20:7 § tekninen muutos
- 20:8 § pääosa siirretty KJ 20 lukuun
- 20: 9-10 § tekninen muutos
- 21:1-2 § muutettu
- 22:2 § lisätty 1 mom. 6 a ja 9 a kohdat sekä 2 ja 2 mom.
- 22:3 § Kipin toiminnan organisointi
- 22:6 § Kirkon keskusrahasto
- 22:7 § siirretty KL 22 lukuun
- 22:8 § maksuja koskeva säännös uusittu
- 22:8 a § keskusrahastoavustukset
- 22:10-11 § uusittu
- 22 luku uusittu kokonaan perustuen keskushallinnon uudistamiseen
- 23 luku luottamushenkilöitä ja vaaleja koskevat säännökset koottu lukuun
- 24:3 § 1 mom. 4-6 kohtia muutettu, lisätty uusi 2 mom.
- 24:6 § 5 mom. kumottu
- 24:7-7 s §:t vaalien muutoksenhakusäännöksiä
- 24:8 a 2 uusi 2 mom.
- 24:8 b § Museoviraston muutoksenhakuoikeus
- 24:9 § 2-4 mom. vaalien muutoksenhausta
- 24:11 § 1 ja 2 mom. tiedoksianto kirjeellä ja yleinen tiedoksianto
- 24:11 a § tiedoksianto vaalin tuloksen vahvistamisesta
- 24:12 § muutoksenhaku kirkolliskokouksen päätöksestä
- 24:14 § oikaisuvaatimus- ja valitusoikeuden rajoittaminen
- 24:15 § tekninen muutos
- 25:2 § tuomioistuimen ilmoittamisvelvollisuus
- 25:3 § säännöstä pöytäkirjan pitämisestä nähtävänä on tarkistettu
- 25:8 § 1 mom. säännöstä vaitiolovelvollisuudesta teknisesti tarkistettu,
2 ja 3 mom. uusittu, maksujen määrääminen ja delegointi
- 25:8 a § äänioikeutettujen luettelon julkisuus
- 25:8 b § työmarkkinalaitoksen, luottamushenkilön ja tilintarkastajan tiedon-
saantioikeus

25:10 § tasaääniä koskeva säännös uusittu, perusteet entisellään
 25:10 a-11 §:t säännökset siirretty KL 23 lukuun
 25:12 § Saksalaista seurakuntaa koskeva erityissäännös
 25:14 § uusi Valmiuslaki 1552/2011
 25:17-23 §:t Sinettiä ja vaakunaa koskevat säännökset

Kirkkojärjestys

2:9 ja 12 § lisätty Puolustusvoimien kirkollinen työ
 2:16-17:t yhden kummin mahdollisuus
 3:3 a § tekninen muutos
 3:4 § 2 mom. kumottu
 5:2 § 1 mom. 3 kohta siirretty KL 6:16 §; 2 mom. kumottu
 5:5 § 1 mom. 3 kohta tekninen muutos (KJ 6:38 §)
 5:10-11 §:t 10 § muutettu, 11 § siirretty KL 5 luvusta
 6 luku kokonaan uusittu
 7:2 § siirretty KL 23:7 §
 9:6 § siirretty KJ 15 lukuun
 15 luku kokonaan uusittu
 16 luku kokonaan uusittu
 17:5 § 3 mom. kumottu, siirretty KL 17:9 §
 18:1 b-d §:t uusia
 18:5 § muutettu
 18:6 § kumottu
 19:2 § 1 mom. muutettu (703/2015)
 20 luku kokonaan uusittu
 21 luku kokonaan uusittu
 22 luku kokonaan uusittu
 23:3 § uusittu

Kirkon vaalijärjestys kokonaan uusittu

Hautaustoimilaki

15-17, 21, 24 ja 26 §:t aluehallintovirasto korvaa lääninhallituksen
 27 § muutettu (962/2915), oikaisuvaatimus hallintolain mukaan

Hallintolaki

4 § 3 mom. kumottu, hallintokantelusta uudet 53 a-d §:t
 7 § 2 mom. uusi (368/2014)
 23 a § uusi (368/2014)
 40 § totuusvakuutus ainoa (801/2015)
 43 § sana "oikaisuvaatimusohjeineen" (581/2010)
 46 § sana "oikaisuvaatimusohjeineen" (581/2010)
 sana "oikaisuvaatimusohjeineen" (581/2010)
 49 a-g §:t oikaisuvaatimusmenettely hallintolaissa
 50 § uusittu, asiavirheen korjaaminen (581/2010)
 53 a-d § hallintokantelu (368/2014)

58 § aluehallintovirasto korvaa lääninhallituksen (1408/2009)