

ASIA

Kantelu kirkollisten viranhaltijoiden menettelystä

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 20.1.2006 osoittamassaan kirjoituksessa kertonut, että hoitaessaan äitinsä hautausjärjestelyjä hän oli 22.9.2005 yhteydessä Espoon tuomiokirkkoseurakunnan ja Esbo svenska församlingin edustajiin. Heidän ilmoituksensa mukaan siunaustilaisuuden järjestäminen Espoon tuomiokirkossa ei ollut mahdollista, koska seurakuntaneuvostot/kirkkoherrat olivat päättäneet, että muilla kuin seurakuntalaisilla ei ollut pääsyä kirkkoon.

Kantelija pyysi sähköpostitse jäljennöstä asianomaisesta linjauspäätöksestä ja kirjallista muutoksenhakuohjetta. Tuomiokirkkoseurakunnan kirkkoherran A:n ja Esbo svenska församlingin kirkkoherran B:n vastauksen (27.9.2005) yhteydessä ei toimitettu pyydettyä jäljennöstä, eikä sen toimittamatta jättämistä perusteltu mitenkään. Vastauksessa todettiin, että mahdollisuutta muutoksenhakuun ei ollut. Vastauksessa ei vedottu kirkon sen hetkiseen varaustilanteeseen.

Kantelija joutui järjestämään äitinsä siunaustilaisuuden muualla.

Kantelija kanteli asiasta Espoon hiippakunnan tuomiokapitulille. Se totesi päätöksessään mitenkään perustelematta, että siunaustilaisuuden epämisessä ei ollut kysymys hallintopäätöksestä.

SELVITYS

Espoon tuomiokapituli on antanut kirjoituksesta 23.8.2006 päivätyn selvityksen. Siihen on liitetty kirkkoherra, tuomiorovasti A:n ja kappalainen C:n 21.8.2006 päivätty selvitys.

Kantelija on antanut 18.1.2007 päivätyn vastineen.

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu jäljennös Porvoon hiippakunnan tuomiokapitulille 26.4.2006 antamasta päätöksestä dnro 595/05.

Porvoon hiippakunnan tuomiokapituli on toimittanut kirkkoherra B:ltä hankkimansa selvityksen (14.8.2008) ja viitannut omalta osaltaan 26.4.2006 antamaansa päätökseen.

RATKAISU

1 Tapahtumatietoja

Kantelija tiedusteli 22.9.2005 suullisesti ensin kirkkoherra B:ltä ja sitten kappalainen C:ltä lupaa äitinsä siunaamiseen Espoon tuomiokirkossa. Äiti ei ollut kummankaan espoolaisen seurakunnan jäsen, mutta suvun haudat sijaitsevat Espoon kirkkomaalla. Tiedusteluun vastattiin kieltävästi seurakuntalaisten tarpeisiin viitaten.

Sähköpostiviestissään 23.9.2005 kappalainen C:lle ja kirkkoherra B:lle kantelija kertoi, että hän ei pitänyt oikeana tiedusteluunsa saamaansa vastausta. Kantelija arveli kielteisen päätöksen taustalla olevan tuomiorovastin ja seurakuntaneuvoston linjauksen. Hän pyysi seurakuntaa toimittamaan jäljennöksen sanotusta linjauksesta sekä ilmoittamaan, miten seurakunnan toiminnasta siunaustilaisuuden epäamisessä tehdään valitus.

Vastauskirjeessään 27.9.2005 kantelijalle kirkkoherra A ja kirkkoherra B ilmoittivat, että Espoon tuomiokirkko on Espoon tuomiokirkkoseurakunnan ja Esbo svenska församlingin pääkirkko sekä Espoon hiippakunnan tuomiokirkko. Jotta selviydyttäisiin jatkuvasta tilantarpeesta on 1990-luvun lopulta lähtien kirkkoa luovutettu toimituksiin ensi sijassa seurakuntajäsenille (yhteensä yli 60000 jäsentä). Espoon hautauskappelia sen sijaan voidaan varata siunaustilaisuuksiin ja erityisesti urnahautauksiin myös muiden pitäjien seurakuntajäsenille. Tässä asiassa ei ollut mahdollisuutta valittaa.

Kantelija kanteli asiasta 1.11.2005 Espoon hiippakunnan tuomiokapitulille. Hän toimitti jäljennöksen kantelustaan muun ohella Porvoon tuomiokapitulille.

Espoon tuomiokapituli tutki päätöksessään 13.12.2005 (nro 6/2005) asian muilta kuin B:n osalta. Hankittuaan selvityksen A:lta tuomiokapituli totesi, että 1) mitään kantelukirjelmässä mainitunlaista linjauspäätöstä ei seurakuntaneuvostoissa ollut tehty, joten sellaista ei ollut voitu myöskään toimittaa kantelijalle, 2) kyseisenä päivänä Espoon tuomiokirkossa oli ollut rippikoulun konfirmaatio ja kaksi kastetta, 3) Kantelijalle oli vastattu kirjeitse 27.9.2005 ilmoittaen siitä, ettei kirkkoa ollut voitu kirjeessä mainituista syistä luovuttaa pyydettyyn toimitukseen, 4) oikaisu- tai valitusosoituksen antamatta jättämistä ei voitu pitää virheenä, koska kysymys ei ollut ollut seurakuntiin lain mukaan vireille tulleesta asiasta, josta olisi tehty hallintopäätös. – A:n tai C:n menettelyssä asiassa ei ollut ilmennyt sellaista, mikä antaisi aiheen katsoa heidän syyllistyneen virkavirheeseen.

Porvoon tuomiokapituli tutki päätöksessään 26.4.2006 (dnro 595/05) asian B:n osalta. Hankittuaan vastineen B:ltä tuomiokapituli totesi samat seikat kuin Espoon tuomiokapituli päätöksessään. – B:n menettelyssä asiassa ei ollut ilmennyt sellaista, mikä antaisi tuomiokapitulille aiheen katsoa hänen syyllistyneen virkavirheeseen.

2 Oikeusohjeita

Kirkkolain 11 luvun 9 §:n mukaan seurakuntayhtymään kuuluvilla seurakunnilla on kullakin seurakuntaneuvosto. Sen puheenjohtajana on kirkkoherra.

Kirkkolain 24 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seurakuntaneuvoston päätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus seurakuntaneuvostolle. Seurakuntaneuvoston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kirkollisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Kirkkolain 25 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään, jollei kirkkolaista muuta johdu.

Kirkkojärjestyksen 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, jos samalla alueella toimii kaksi seurakuntaa kielellisen jaon perusteella, näillä voi olla yhteinen kirkko.

Kirkkojärjestyksen 14 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kirkon käyttämisestä päättävät kirkkoherra ja kirkkoneuvosto tai seurakuntaneuvosto yhdessä.

Kirkkojärjestyksen 9 luvun 7 §:n mukaan, jos kirkkoherra ja kirkkoneuvosto ovat eri mieltä muun ohella kirkon käyttöä koskevasta kysymyksestä, asia on saatettava tuomiokapitulin ratkaistavaksi.

Kirkkojärjestyksen 19 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomiokapitulin tulee muun ohella valvoa seurakuntien toimintaa ja hallintoa.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 2 luvussa (hyvän hallinnon perusteet) säädetään muun ohella hallinnon oikeusperiaatteista (6 §), palveluperiaatteesta (7 §) ja neuvonnasta (8 §). Asiakirjan lähettämisestä viranomaiselle ja hallintoasian vireilletulosta säädetään lain 4 luvussa ja asian ratkaisemisesta 7 luvussa.

Hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa ylimmissä laillisuusvalvojissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

3 Kannanottoni kirkkolainsäädännön ja hallintolain noudattamisesta

Totean ensiksikin asiassa selvitetyn, että kummankaan kysymyksessä olevan seurakunnan seurakuntaneuvostossa ei ollut tehty kirkkojärjestyksen 14 luvun 2 §:n nojalla mitään Espoon tuomiokirkon käyttöä koskevia linjauspäätöksiä.

Toiseksi totean, että viranhaltijoiden menettelyn arvioinnissa en käsittele enemmälti asiaa siltä kannalta, että tuomiokirkko on seurakuntien yhteinen.

3.1 Viranhaltijoiden menettely kantelija suullisen tiedustelun johdosta

Kantelijan pyydettyä suullisesti lupaa äitinsä siunaustilaisuuteen tuomiokirkossa viranhaltijat olivat hallintolain 8 §:n nojalla velvollisia kertomaan hänelle hallintoasian hoitamiseen liittyvänä neuvontana ainakin sen, että kirkon käytöstä päättävät kirkkoherra ja seurakuntaneuvosto yhdessä ja että asian vireillepano edellyttää hakemusta. Erityisesti tämänkaltaisessa hienotunteisuutta vaativassa tapauksessa asianmukaisesti hoidetun neuvonnan merkitys korostuu ja myös hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen ja 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän sitä.

Katson selvitetyn, että kantelijalle ei annettu sanottuja tietoja. Kirkkoherra B ja kappalainen C laiminlöivät siten hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuutensa ja toimivat myös hallintolain 6 ja 7 §:n vastaisesti.

3.2 Viranhaltijoiden menettely kantelijan sähköpostiviestin johdosta

Kantelijan sähköpostiviesti C:lle ja B:lle oli edellä todetun suullisen tiedustelun jälkeen tehtynä tulkittava hallintoasian vireille panemiseksi, hakemukseksi luvan saamisesta hänen äitinsä siunaustilaisuuteen tuomiokirkossa.

Edellä olevan mukaisesti viesti olisi tullut toimittaa jomman kumman seurakunnan seurakuntaneuvoston käsiteltäväksi kirkkojärjestyksen 14 luvun 2 §:n tarkoittaman päätöksen tekemiseksi. Näin olisi tullut toimia siitä riippumatta, keille seurakuntien viranhaltijoille viesti oli osoitettu.

Viestiä ei käsitelty edellä kuvatulla tavalla. Siihen vastasivat kirkkoherra A ja kirkkoherra B yhdessä viittaamatta millään tavalla kirkkojärjestyksen 14 luvun 2 §:ssä säädettyyn menettelyyn. Täten he estivät sanotun menettelyn (muutoksenhakumahdollisuuksineen) toteutumisen kantelijan vireille panemassa hallintoasiassa.

3.3 Tuomiokapitulien menettely

Kantelijan kantelun johdosta Espoon ja Porvoon tuomiokapitulien olisi seurakuntien hallinnon laillisuusvalvonnasta vastaavina tullut todeta edellä mainitut virheellisuudet seurakuntien viranhaltijoiden toiminnassa: 1) hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden laiminlyöminen ja hallintolain 6 ja 7 §:n vastainen toiminta, 2) kirkkojärjestyksen 14 §:n 2 momentin mukaisen menettelyn estäminen vireille pannussa hallintoasiassa. Sen jälkeen tuomiokapitulien asiana olisi ollut harkita toimenpiteitään.

Kummassakin tuomiokapitulien päätöksessä mainitaan sovelletuissa lainkohdissa kirkkojärjestyksen 14 luvun 2 §. Päätöksissä kuitenkin kokonaan sivuutetaan edellä todetut virheellisuudet seurakuntien viranhaltijoiden toiminnassa.

Tuomiokapitulit laiminlöivät siten kirkkojärjestyksen 19 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen valvontavelvollisuutensa. Samalla ne laiminlöivät noudattaa hallintolain 4 §:n 3 momentin velvoitetta hallintokanteluasioita käsiteltäessä: hyvän hallinnon perusteiden noudattamisen ja niiden henkilöiden oikeuksien turvaamisen, joita asia välittömästi koskee.

4 Kannanottoni perustuslain perusoikeussäännösten noudattamisesta

Perustuslain 21 § sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan sekä 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Pykälä edellyttää, että lailla turvataan hyvän hallinnon takeet kokonaisuudessaan. - Hallintolaki on keskeisin perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyvän hallinnon takeita turvaava laki. Hallintolain 2 lukuun otetut hyvän hallinnon perusteet ilmentävät erityisesti pyrkimystä varmistaa hyvän hallinnon laadulliset takeet.

Edellä 3.2 kohdassa arvioidulla menettelyllään A ja B eväsivät kantelijalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden hyvään hallintoon: oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen.

Edellä 3.1 kohdassa arvioidulla menettelyllään B ja C eväsivät kantelijalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden hyvään hallintoon: oikeuden hallintolain 8 §:n mukaiseen neuvontaan ja oikeuden suhteellisuusperiaatetta (6 §) ja palveluperiaatetta (7 §) noudattavaan viranomaiskohteluun.

Tuomiokapitulit toimiessaan edellä 3.3 kohdassa arvioidulla tavalla laiminlöivät kiinnittää huomiota siihen, että seurakuntien viranhaltijoiden menettelyllä kantelijalta evättiin perustuslain 21 §:ssä säädetty perusoikeus hyvään hallintoon.

5 Toimenpiteet

Huomautan vastaisen varalle kappalainen C:tä, kirkkoherra B:tä ja kirkkoherra, tuomiorovasti A:ta heidän kohdista 3.1, 3.2 ja 4 ilmenevästä virheellisestä menettelystä.

Espoon ja Porvoon tuomiokapituleiden osalta totean, että huomioon ottaen nimenomaisesti säädetty valvontavelvollisuus ja hallintokanteluasioiden käsittelyperiaatteet pidän niiden toimintaa erityisen moitittavana. Tämän vuoksi annan kummallekin tuomiokapitulille vakavan huomautuksen vastaisen varalle niiden kohdista 3.3 ja 4 ilmenevästä virheellisestä menettelystä.

Lähetän myös jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi kirkkohallitukselle.

Kantelijalle palautetaan hänen toimittamansa liiteaineisto.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos Heikki Vasenius