



10.12.2012

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite 12/41/2007

Asia **OKM lausunto - Oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentaminen**

Oikeusministeriössä on vireillä hanke oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi uusiin asiaryhmiin. Tähän liittyen opetus- ja kulttuuriministeriötä on pyydetty arvioimaan sen hallinnonalan osalta mm. seuraavia seikkoja:

- mihin lakeihin oikaisuvaatimusjärjestelmää ei tulisi laajentaa
- mihin lakeihin valituslupajärjestelmää ei tulisi laajentaa
- missä asioissa jatkomuutoksenhakukielto voisi olla perusteltua muuttaa valituslupasääntelyksi
- missä asioissa yhteen hallinto-oikeuteen keskitettyjä asioita ei tulisi hajauttaa
- mitkä asiat on perusteltua hajauttaa useampaan hallinto-oikeuteen

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriötä on pyydetty laatimaan lakiehdotukset yksityiskohtaisine perusteluineen toimialan lainsäädännön muutoksista niiltä osin kuin

- oikaisuvaatimusjärjestelmää on perusteltua laajentaa uusiin asioihin
- valituslupajärjestelmää on perusteltua laajentaa uusiin asioihin
- jatkomuutoksenhakukielto on perusteltua muuttaa valituslupasääntelyksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu kantanaan edellä mainittuihin kysymyksiin seuraavaa:

Koulutuspolitiikan toimiala

Yleistä

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan opetustoimessa muutoksenhakusäännösten ja -tasojen tulee säilyä mahdollisimman pitkälle samanlaisina silloin kun kysymys on samantyyppisistä koulutuksen järjestäjän

päätöksistä. Perusopetuslain (628/1998), lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaisissa päätöksissä, joissa kysymys on opiskelijan oikeuksiin liittyvästä oikeudellista tulkintaa edellyttävistä asioista, ensimmäisenä muutoksenhakuasteena tulisi säilyttää edelleen valitusmahdollisuus hallinto-oikeuksiin. Näitä ovat eräät kurinpidolliset asiat, esim. varoitus, oppilaan määräaikainen erottaminen ja opintososiaalisia etuja (kuten opetuksen maksuttomuus, oppilashuolto, koulumatkat ja majoitus) koskevat päätökset.

Sen sijaan oikaisuvaatimus (perusopetuslaissa ja lukiolaissa vielä nykyisin valitus) tehtäisiin aluehallintoviranomaiselle sellaisista päätöksistä, joissa kysymykseen tulee oikeudellisen tulkinnan lisäksi myös pedagogista tarkoituksenmukaisuutta koskeva harkinta. Näitä ovat mm. opiskelijaksi ottamista, erityisiä opetusjärjestelyjä, muualla suoritettujen opintojen hyväksi lukemista ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa koskevat päätökset. Oikaisuvaatimusten keskittäminen aluehallintovirastolle on perusteltua yhtenäisen ja tasapuolisen lainsäädännön tulkinnan säilyttämiseksi oppilaan/opiskelijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien asioiden käsittelyssä. Aluehallintovirasto käsittelee myös koulutusta koskevaan lainsäädäntöön liittyviä kanteluja.

Jatkovalitusmahdollisuus on oikeudellisesti merkittävissä asioissa. Sen sijaan asioissa, joissa on kysymys pikemminkin pedagogisesta tarkoituksenmukaisuudesta ja jossa käsittelyn nopeus on olennainen tekijä, ei jatkovalitusmahdollisuutta olisi. Jatkovalitusoikeuden rajoittaminen on edelleen perusteltua, koska opiskelun jatkuvuus edellyttää, että lopullinen ratkaisu saadaan mahdollisimman nopeasti. Valituskiellon alaisissakin asioissa on joka tapauksessa olemassa kaksioportainen muutoksenhakumahdollisuus. Opintososiaalisista eduista eteneminen valituslupamenettelyn kautta ei myöskään ole perusteltua, koska sekin pitkittää käsittelyä. Oppilaan tai opiskelijan arviointia koskeviin aluehallintoviraston oikaisuapäätöksiin ei saisi hakea muutosta.

L ammatillisesta koulutuksesta (630/1998)

Oikeusministeriön luettelossa mainittu ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n muutoksenhakusäännös valituskieltoineen on ollut eduskunnan käsiteltävänä (HE 98/2011 ja HE 164/2010) ns. sora-lainsäädännön yhteydessä ja tullut osittain muutettuna voimaan vuoden 2012 alusta (951/2011 ja 1410/2011). Käsittelyn yhteydessä asiasta hankittiin myös perustuslakivaliokunnan lausunto. Valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen säilytettiin 44 §:ään sisältyvistä edellä mainituista koulutuksen järjestäjän päätöksistä. Pykälää muutettiin muun muassa opiskelijaa ja pedagogista arviointia koskevassa muutoksenhaussa oikeusministeriön kehittämislinjausten mukaisesti niin, että aluehallintoviranomaiselle tehtävä valitus muutettiin oikaisuvaatimukseksi ja siihen sovelletaan hallintolainkäyttölain sijasta hallintolakia. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä opiskelijaksi ottamista, henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa, erityisiä opetusjärjestelyjä ja säädettyä opiskeluaikaa tai opiskelijan katsomista eronneeksi koskevasta päätöksestä sekä uutena laissa säädettyä huumausainetestiä koskevan todistuksen esittämisvelvollisuutta koskevasta päätöksestä.

Opiskelu-oikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevissa päätöksissä ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimeksi tuli eduskunnan päätöksen mukaisesti valtakunnallinen

opiskelijoiden oikeusturvalautakunta (L 956/2011). Opiskelijoiden oikeusturvalautakuntaa koskevaa sääntelyä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Valituskieltoa hallinto-oikeuden päätöksestä on perusteltu hallituksen esityksessä Eduskunnalle laeiksi opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetun lain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n muuttamisesta (HE 98/2011) perustuslain 21 §:n ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen näkökulmasta. Valituskieltoa on perusteltu mm. siten, että koulutukseen liittyvässä lainsäädännössä valituskieltoja käytetään hallinto-oikeuden päätöksistä asioissa, jotka ovat luonteeltaan sellaisia että niihin on tarkoituksenmukaista saada lopullinen ratkaisu mahdollisimman nopeasti. Jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen pitkittäisi lopullisen ratkaisun saamista asioissa, mutta sen ei toisaalta voitaisi merkittävästi katsoa lisäävän oppilaan tai opiskelijan oikeusturvaa.

Kyseiseen ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:ään ei ole tässä vaiheessa tarvetta tehdä muutoksia.

L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998)

Koska pykälän mukaan koulutukseen ja tutkintoihin sovelletaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n säännöksiä muutoksenhausta, ei pykälään ole tarpeen tehdä muutoksia.

Lukiolaki (629/1998)

Ammatillisen koulutuksen muutoksenhakusäännöstä vastaava muutos aluehallintoviranomaiselle tehtäväksi oikaisuvaatimukseksi valituksen sijaan esitetään tässä yhteydessä lukiolain 34 §:ään oheisen liitteen mukaisesti. Ulkomailla järjestettävää opetusta koskevista koulutuksen järjestäjän päätöksistä toimivaltaisena hallinto-oikeutena tulisi säilyttää edelleen Helsingin hallinto-oikeus ja aluehallintoviranomaisena Etelä- Suomen aluehallintovirasto.

Perusopetuslaki (628/1998)

Koska perusopetuslakia on tarkoitus muuttaa vuonna 2013, tehtäisiin muutoksenhakuun liittyvät tarvittavat muutokset samassa yhteydessä

Taiteen perusopetuksesta annettu laki (813/1998)

Lain 10 §:n muutoksenhakusäännöstä ehdotetaan muutettavaksi noudattaen pääpiirteittäin edellä mainittuja linjauksia. Koska arviointia koskeva muutoksenhakusäännös on asetuksessa, ehdotetaan se samalla nostettavaksi lain tasolle.

L Helsingin Eurooppalaisesta koulusta (1463/2007)

Laki perustuu Luxemburgissa kesäkuussa 1994 solmittuun Eurooppa-koulujen perussäännöstä tehtyyn yleissopimukseen. Eurooppa -koulujärjestelmässä ylin päättävä toimielin on johtokunta, johon kukin jäsenvaltion opetusministeri nimeää edustajansa. Valvonnasta ja tarkastuksesta säädetään suomalaisesta koulujärjestelmästä poikkeavalla tavalla. Erityisesti oppilaaksi ottamiseen liittyvä päätöksenteko perustuu Eurooppa-

koulujen johtokunnan linjauksiin. Siihen liittyvän oikeudellisen harkinnan voidaan katsoa edellyttävän Eurooppakouluja koskevaa muutoksenhakusääntelyä eikä sitä ja kansallista koulutusta koskevaa muutoksenhakua voida kaikilta osin vertailla keskenään. Tämän vuoksi muutoksenhakuoikeus kahteen hallintopäätöksen tekijästä riippumattomaan viranomaiseen tulisi säilyttää nykyisellään.

L ylioppilastutkinnon järjestämisestä (672/2005)

Muutostarpeita lain muutoksenhakua ja tarkistusarvostelua koskeviin säännöksiin on tarkoituksenmukaista arvioida ja toteuttaa, kun lakia muutetaan seuraavan kerran.

Laki ja asetus kuulovammaisten ja näkövammaisten sekä liikuntavammaisten koulusta

Kyseinen lainsäädäntö (L kuulovammaisten ja näkövammaisten sekä liikuntavammaisten koulusta) on kumottu 21.8.1998 annetulla perusopetuslailla (628/1998)

L yleisistä kielitutkinnoista (964/2004)

Lakiin ei esitetä muutoksia tässä vaiheessa.

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimiala

Yliopistolaki (558/2009)

Yliopistolain 10 luvussa säädetään muutoksenhausta.

82 §:n 1 momentin mukaan opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen haetaan oikaisua yliopistolta. 84 §:n mukaan oikaisumenettelystä annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla yliopiston päätoimipaikan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta.

82 §:n 3 momentin mukaan väitöskirjan, lisensiaattitutkimuksen ja näitä vastaavan opin- ja taidonnäytteen sekä syventäviin opintoihin kuuluvan tutkielman tai muun vastaavan opintosuorituksen arvostelua koskeva oikaisupyynnö tehdään yliopiston määräämälle toimielimelle. 84 §:n mukaan oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla yliopiston päätoimipaikan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta.

82 §:n 4 momentin mukaan muiden kuin edellä mainittujen opintosuoritusten arvosteluun tai muualla suoritettujen opintojen tai muulla tavoin osoitetun osaamisen hyväksilukemiseen tyytymätön opiskelija voi pyytää suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvostelun suorittajalta tai opintojen hyväksilukemista koskeneen päätöksen tehneeltä. Oikaisupyynnön johdosta tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta tutkintolautakunnalta tai muulta siihen tehtävään määrättyltä toimielimeltä. Näihin oikaisumenettelyssä tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

82 §:n 2 momentin mukaan opiskelija voi hakea yliopistolta oikaisua opiskeluoikeuden menettämistä koskevaan päätökseen. Oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta.

Opiskeluoikeuden peruuttamisesta ja sen palauttamisesta säädetään yliopistolain 43a ja 43c §:ssä. 83 §:n mukaan näitä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta opiskelijoiden oikeusturvalautakunnalta. Opiskelijoiden oikeusturvalautakuntaa koskevaa sääntelyä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Opiskelijan kurinpitoa koskevaan päätökseen (varoitus, määräaikainen erottaminen ja opiskelusta pidättäminen) haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta.

84 §:n 1 momentin mukaan yliopiston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos päätös koskee yliopiston toimielimen valintaa, johtosääntöä tai muuta yleistä määräystä, opetussuunnitelmaa taikka muuta opetuksen järjestelyä koskevaa määräystä, vastuuvapauden myöntämistä tai vahingonkorvauskanteen nostamista, taikka apurahaa tai avustusta.

Muusta hallintoasiassa annetusta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Jatkovalituksen voi tehdä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ylioppilaskunnan hallintoasiaa koskevasta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen (86 §:n 1 momentti). Hallinto-oikeuden päätöksestä ei saa valittaa. Osakunnan hallintoasiaa koskevaan päätökseen haetaan niin ikään muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (86 §:n 2 momentti). Hallinto-oikeuden päätöksestä ei saa valittaa.

Yliopistolain muutoksenhakua koskevia säädöksiä on käsitelty perustuslakivaliokunnassa (esim. PeVL 11/2009 vp ja PeVL 60/2010 vp). Perustusvaliokunta on katsonut, että hallinto-oikeuden päätökseen liittyvä jatkovalitusoikeuden rajoitus kohdistuu tarkasti rajattuihin kysymyksiin, eikä kiello ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai opiskelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta suhteeton. Kyseiset jatkovalituskiellot eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että yliopistolain oikaisuvaatimusjärjestelmä on jo nykyisellään varsin laaja, eikä sitä ole tarvetta laajentaa. Myöskään jatkomuutoksenhakukieltoja ei ole perusteltua muuttaa.

Valituslupajärjestelmä, jos sellainen katsottaisiin tarpeelliseksi 83 §:ssä tarkoitettujen muun yliopiston hallintoasiassa antaman päätöksen osalta, voitaisiin säätää uudessa 84 §:n 4 momentissa: *Jollei muualla laissa toisin säädetä, hallinto-oikeuden päätöksestä, jota ei koske tässä pykälässä säädetty jatkovalituskielto, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.* Tällöin ei kuitenkaan tulisi samalla edellyttää oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista kaikkiin 83 §:ssä tarkoitettuihin muihin hallintoasioissa annettuihin päätöksiin, koska ne usein tehdään monijäsenisissä toimielimissä, joihin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttö huonosti soveltuu. Monijäseninen toimielin joutuisi siis kahteen kertaan käsittelemään päätöksensä.

Ammattikorkeakoululaki (351/2003)

Ammattikorkeakoulujen muutoksenhakua koskevat säännökset vastaavat pitkälti yliopiston muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Parhaillaan käynnissä olevan ammattikorkeakoulu-uudistuksen II-vaiheessa tullaan muutoksenhakua koskevia säännöksiä joka tapauksessa vielä tarkastelemaan.

Laki opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta (956/2011)

Opiskelijoiden oikeusturvalautakunta on vuoden 2012 alussa toimintansa aloittanut muutoksenhakulautakunta, joka toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998), ammattikorkeakoululain (351/2003) ja yliopistolain (558/2009) mukaisissa opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevissa asioissa. Opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta säädetään opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetussa laissa (956/2011) sekä edellä mainittujen koulutuslakien muutoksenhakua koskevissa säännöksissä. Oikeusturvalautakunnasta annetun lain 8 a §:n mukaan lautakunnan antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden asiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Opiskelijoiden oikeusturvalautakuntaa koskeva sääntely on tullut voimaan 1.1.2012 lukien. Lautakuntaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 98/2011) on käsitelty valituskieltoa sekä asioiden keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen. Kyseiset rajoitukset on oikeusministeriön asiaan antamassa lausunnossa ja eduskuntakäsittelyssä todettu perustelluiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kyseisiä säännöksiä ei tulisi muuttaa. Myöskään oikaisuvaatimusmenettelyn ulottaminen opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskeviin päätöksiin ei ole asian luonteen vuoksi perusteltua.

Laki Suomen Akatemiasta (922/2009)

Suomen Akatemian tehtävänä on mm. edistää tieteellistä tutkimusta ja sen hyödyntämistä, toimia asiantuntijaelimenä tiedepolitiikkaa koskevissa kysymyksissä sekä myöntää rahoitusta tieteelliseen toimintaan.

Suomen Akatemiasta annetun lain 11 §:ssä on säädetty oikaisu- tai muutoksenhakukielto Akatemian rahoituspäätöksiin. Valtionavustuslain mukaisesti oikaisu- ja valitusmenettely on kuitenkin käytössä valtionavustuslain perusteella myönnettyjen avustusten maksatusten keskeytyksessä, palauttamisessa tai takaisinperinnässä. Muutoin Akatemia ei juuri tee kansalaisia tai yhteisöjä koskevia hallintopäätöksiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että tältä osin ei ole tarvetta oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamiseen.

Arkistolaki (831/1994)

Arkistolaitoksen (Kansallisarkiston ja maakunta-arkistojen) päätöksiin kohdistuvasta muutoksenhausta säädetään asetuksessa arkistolaitoksesta (832/1994, muut. 140/2000) 15 §:ssä. Pykälän mukaan muutosta päätökseen haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys, edistää tutkimusta sekä ohjata, kehittää ja tutkia arkistotointa.

Lähi vuosien aikana on alkamassa arkistolain kokonaisuudistus, jossa myös tullaan tarkistamaan Kansallisarkiston suhdetta piirihallintoviranomaisina toimiviin maakunta-arkistoihin nähden. Oikaisuvaatimusjärjestelmä soveltuu arkistolaitoksen päätöksiin ja samalla voisi edellyttää valituslupajärjestelmää korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutokset olisi kuitenkin kustannustehokkainta valmistella arkistolaitoksen kokonaisuudistuksessa, kun arkistolaitoksen tehtävät säädetään vastaamaan sähköistä asiakirjahallintoa ja organisaatio uudistetaan.

Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1093/2007)

Ammattipätevyyden tunnustamista koskevan lain 14 §:n mukaan muutoksen hakemisesta tässä laissa tarkoitettuun päätökseen on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ammattipätevyysdirektiiviä 3005/36/EY ollaan parhaillaan uudistamassa, ja direktiivimuutoksen täytäntöönpano edellyttää joka tapauksessa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Mahdolliset muutokset muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn voidaan näin ollen harkita direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Opintotukiasiat

Opintotukilain (65/1994) ja koulumatkatukilain (48/1997) mukaiset etuudet

Opintotukietuuksia koskevasta muutoksenhausta säädetään opintotukilain (65/1994) 29 §:ssä, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain (48/1997) mukaista koulumatkatukea koskevasta muutoksenhausta koulumatkatukilain 9 §:ssä. Kyseisiä etuuksia koskevista Kansaneläkelaitoksen tai opintotukilautakunnan päätöksissä ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii opintotuen muutoksenhakulautakunta, jonka päätöksistä on jatkovalitusoikeus vakuutuslaitosten. Muutoksenhakulautakunnan lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevassa asiassa antamaan päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla (opintotukilain 31 § ja koulumatkatukilain 9 §).

Opintotukilain ja koulumatkatukilain mukaisia etuuspäätöksiä koskevaan muutoksenhakuun liittyy valitukseen sidottu oikaisumenettely, josta säädetään opintotukilain 30 §:ssä. Valitukseen sidottua oikaisumenettelyä kutsutaan opintotukilaissa itseoikaisuksi. Koulumatkatukilain 14 §:n viittaussäännöksen perusteella opintotukilain itseoikaisua koskevia säännöksiä sovelletaan myös koulumatkatukea koskevista valituksista. Itseoikaisumenettelyssä valittaja osoittaa valituksensa muutoksenhakulautakunnalle tai vakuutuslaitokselle, mutta toimittaa valituksen Kansaneläkelaitokselle tai päätöksen tehneelle opintotukilautakunnalle. Jos Kansaneläkelaitos tai opintotukilautakunta hyväksyy kaikki valituksessa esitetyt

vaatimukset, se antaa asiassa oikaisupäätöksen ja samalla valitus raukeaa. Jos Kansaneläkelaitos tai opintotukilautakunta katsoo voivansa hyväksyä valituksessa esitetyt vaatimukset vain osittain, se voi väliaikaisella päätöksellä oikaista päätöstä osittain ja toimittaa asian muutoin muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että opintotukilain ja koulumatkatukilain mukaisia etuuksia koskeva valitukseen sidottu oikaisumenettely on toimiva eikä sitä ole aiheellista muuttaa oikaisuvaatimussäntelyksi. Oikaisuvaatimussäntelyyn liittyvät käsittelyn nopeuteen ja keveyteen liittyvät positiiviset vaikutukset tulevat turvatuiksi jo nykyisellä itseoikaisumenettelyllä. Oikaisuvaatimusmenettely monimutkaisiksi valitusmenettelyä erityisesti muutosta hakevan etuudensaajan kannalta, koska jos Kansaneläkelaitos ei hyväksyisi oikaisuvaatimuksessa esitettyjä vaatimuksia, etuudensaajan tulisi oikaisuvaatimuksen lisäksi laatia asiassa uusi muutoksenhakuelimelle osoitettu valitus. Oikaisuvaatimusmenettely myös pitkittäisi lainvoimaisen ratkaisun saamista asiassa, vaikka käsittelyn nopeus on erityisen tärkeää, kun kyseessä on toimeentulon turvaamiseen tarkoitettua etuutta koskeva päätös. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotto ei myöskään todennäköisesti merkittävästi vähentäisi muutoksenhakuelinten käsiteltäväksi tulevien valitusasioiden määrää, koska jo nykyisessä menettelyssä Kansaneläkelaitos tai opintotukilautakunta voi itseoikaisun yhteydessä korjata mahdollisesti virheelliset päätökset tai ottaa huomioon asiassa esitetyn uuden selvityksen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että opintotukilain 31 §:n ja koulumatkatukilain 9 §:n mukaista lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevaa valituskieltoa ei ole perusteltua muuttaa. Lainvoimaisen päätöksen poistamista koskeva valituskielto on lisätty 1.7.2011 voimaan tulleella lainmuutoksella samansisältöisenä kaikkiin sosiaaliturvaetuuksien muutoksenhakua koskeviin säännöksiin. Lainvoimaisen päätöksen poistamisessa on kysymys ylimääräiseen muutoksenhakuun verrattavasta menettelystä, johon ei yleisesti liity valitusoikeutta (HE 274/2010 vp).

Muut opintotukilain perusteella tehtävät hallintopäätökset

Opintotukilain perusteella annetaan etuuspäätösten lisäksi myös muita hallintopäätöksiä, joista valitetaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 24 §:n mukaisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opintotukilain 49 §:n mukaan Kansaneläkelaitos päättää korkeakouluopiskelijoiden ruokailun tukemiseen tarkoitettun ateriatuen myöntämisestä opiskelijaravintoloiden pitäjille valtion talousarvioon varatun määrärahan rajoissa (ns. ateriatukipäätökset). Ateriatukipäätökset ovat valtionavustuslain (688/2001) mukaisia valtionavustuksia koskevia päätöksiä, joten korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtäviä valituksia edeltää valtionavustuslain 34 §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely. Opintotukiasetuksen (260/1994) 2 §:n 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi oppilaitoksen hakemuksesta rinnastaa oppilaitoksen julkisen valvonnan alaiseen oppilaitokseen (ns. rinnastamispäätökset), jolloin oppilaitoksen opiskelijoilla on mahdollisuus saada opintotukea.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että valituslupajärjestelmää ei voida laajentaa ateriatuki- ja rinnastamispäätöksiin, koska korkein hallinto-oikeus toimii kyseisissä asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että oikaisuvaatimusmenettelyn ulottaminen ns. rinnastamispäätöksiin ei ole perusteltua. Kansaneläkelaitos tekee vuosittain noin 5-10 rinnastamispäätöstä, joista valitetaan varsin harvoin. Rinnastamispäätökset eivät ole etuuspäätösten tavoin rutiinimaisia massapäätöksiä ja päätökset ovat yksityiskohtaisesti perusteltuja. Oikaisuvaatimuksen käyttöönotto pitkittäisi ja monimutkaistaisi muutoksenhakumenettelyä, mutta ei todennäköisesti vähentäisi valitusasteessa käsiteltävien asioiden lukumäärää.

Ateriatuki- ja rinnastamispäätöksiä koskevan muutoksenhaun osalta opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa lisäksi oikeusministeriölle Prosessityöryhmän mietintöön antamaansa lausuntoon (13.4.2011, OKM/17/050/2011; *oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011/ OM 12/41/2007, Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Prosessityöryhmän mietintö*). Opetus- ja kulttuuriministeriö on antamassaan lausunnossa pitänyt tarkoituksenmukaisena, että jos Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muutoksenhakusäännöstä muutetaan siten, että Kansaneläkelaitoksen päätöksistä valitettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijaan hallinto-oikeuksiin, tällöin myös Kansaneläkelaitoksen tekemistä ateriatuki- ja rinnastamispäätöksistä olisi perusteltua valittaa korkeimman hallinto-oikeuden sijaan hallinto-oikeuteen. Kyseisiin hallintopäätöksiin haetaan muutosta kuitenkin varsin harvoin, joten opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan esittänyt arvioitavaksi, tulisiko kyseisiä päätöksiä koskevat valitukset keskittää yhteen hallinto-oikeuteen ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Kulttuuri-, liikunta-, ja nuorisopolitiikan toimiala

Kuvaohjelmanlaki (710/2011)

Oikaisuvaatimus

Lain 13 §:n mukaan kuvaohjelmaa koskevan luokittelupäätöksen saa tehdä lain mukaan hyväksytty kuvaohjelmanluokittelija sekä Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksen palveluksessa oleva virkamies, jonka tehtäviin luokittelu kuuluu.

Kuvaohjelmanluokittelijan luokittelupäätökseen saa lain 30 §:n mukaan vaatia oikaisua Media- ja kuvaohjelmakeskukselta siten kuin hallintolaissa säädetään. *Media- ja kuvaohjelmakeskuksen luokittelupäätökseen* saa lain 31 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla erilliseen kuvaohjelmalautakuntaan. Kuvaohjelmalautakunnan päätökseen voi 33 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. *Media- ja kuvaohjelmakeskuksen muihin päätöksiin* ei saa hakea muutosta valittamalla. Näihin päätöksiin saa 31 §:n 2 momentin mukaan vaatia oikaisua Media- ja kuvaohjelmakeskukselta. Lain 31 §:n 3 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupasäännöstä pykälässä ei ole.

Säännösten mukaan oikaisua voidaan siis vaatia kaikista tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä lukuun ottamatta Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksen luokittelupäätöksiä. Näistä päätöksistä haetaan muutosta valittamalla suoraan kuvaohjelmalautakuntaan ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei näe tarkoituksenmukaisena oikaisuvaatimusjärjestelmän

laajentamista koskemaan myös keskuksen tekemiä luokittelupäätöksiä. Luokittelupäätökset ovat hyvin harkittuja ennen päätöksen antamista ja vaativissa ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa asian käsittelyyn on ennen päätöksen antamista osallistunut useampi keskuksen virkamies. Näin ollen on hyvin epätodennäköistä, että päätös muuttuisi, jos sama viranomainen käsittelisi luokitteluasian uudestaan oikaisuvaatimuksen johdosta. Koska luokittelupäätöksestä valitetaan ensi vaiheessa toiseen asiantuntijaelimeen (kuvaohjelmalautakuntaan), oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttönotolla ei myöskään olisi vaikutusta hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrällä.

Lain 30 §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely (oikeudesta vaatia oikaisua Media- ja kuvaohjelmakeskukselta kuvaohjelmaluokittajan tekemään luokittelupäätökseen) on lisätty eduskuntakäsittelyssä. Esityksen perusteluissa ei näin ollen ole otettu kantaa siihen, miten keskuksen tämän pykälän nojalla tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta. Lain sananmuoto on tulkinnanvarainen siltä osin, sovelletaanko päätöksen muutoksenhakuun 31 §:n 1 vai 3 momenttia. Jos pykälän 1 momenttia sovelletaan, oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta samalla tavalla kuin keskuksen tekemään luokittelupäätökseen, eli valittamalla kuvaohjelmalautakuntaan ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos sovelletaan 31 §:n 3 momenttia, päätökseen haetaan muutosta kuten muista oikaisuvaatimuksesta annetuista päätöksistä, eli valittamalla hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tarkoituksena on ollut, että keskuksen päätöksestä, joka on annettu kuvaohjelmaluokittelijan luokittelupäätöksen johdosta tehtyyn oikaisuvaatimukseen, haetaan muutosta samalla tavalla kuin keskuksen tekemistä luokittelupäätöksistä, eli valittamalla kuvaohjelmalautakuntaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että olisi syytä selvittää lakia myös tältä osin samalla, kun muutoksenhakua koskevia säännöksiä muilta osin muutetaan.

Valituslupa

Lain 31 §:n 1 momentin mukaan keskuksen tekemään luokittelupäätökseen haetaan muutosta valittamalla kuvaohjelmalautakuntaan. Lain 33 §:n mukaan kuvaohjelmalautakunnan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituslupasäännöstä pykälässä ei ole. Ottaen huomioon, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa ei edellä esitetyn perusteiden esitetä ja että luokittelupäätöksiä ei lainkaan käsitellä hallinto-oikeuksissa, opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että riittävän oikeusturvan takaamiseksi asianosaisilla tulisi jatkossakin olla mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että mahdollisuus valittaa luokittelupäätöksestä kuvaohjelmalautakuntaan takaa asianosaiselle riittävän oikeusturvan, opetus- ja kulttuuriministeriö voi vielä ottaa harkittavaksi valituslupajärjestelmän käyttöönoton.

Lain 31 §:n 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tämä säännös koskee keskuksen tekemiä muita päätöksiä kuin luokittelupäätöksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että valituslupajärjestelmä voidaan näiden päätösten osalta ottaa käyttöön.

Hajauttaminen

Kuvaohjelmalain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Laki elokuvataiteen edistämisestä (28/2000)*Oikaisuvaatimus*

Elokuvasäätiö voi myöntää tuotantotukea elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 2 §:n 2 momentissa määrätyille toimijoille. Tukipäätökseen tyytymätön hakija voi 5 §:n mukaan vaatia oikaisua elokuvasäätiöltä. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelle.

Oikaisuvaatimusta koskevassa säännöksessä ei ole viittausta hallintolakiin. Mikäli pykälä muutetaan valituslupasäännöksen lisäämiseksi, oikaisuvaatimusta koskeva säännös voidaan samalla muuttaa lisäämällä viittaus hallintolakiin.

Valituslupa

Hallinto-oikeuden päätöksistä on rajoittamaton valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että muutoksenhakua voidaan rajoittaa ottamalla käyttöön valituslupajärjestelmä.

Hajauttaminen

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Laki eräistä kuvataiteen tekijöille suoritettavista apurahoista (kuvataideapurahalaki) (115/1997)*Oikaisuvaatimus ja valituslupa*

Laki koskee kuvataiteen näyttöapurahojen myöntämistä. Apurahojen myöntämisestä päättää opetus- ja kulttuuriministeriön asettama lautakunta. Lain 5 §:n mukaan lautakunnan apurahojen jakamista koskevaan päätökseen on muutoksenhakukielto.

Valituskiellon säilyttämistä on lain esitöissä (HE 2002/21) perusteltu seuraavasti: ”*Kun kenelläkään hakijalla ei vastaisuudessakaan olisi subjektiivista oikeutta viranomaisen harkinnasta ja käytettävissä olevista määrärahoista riippuvan rahoituksen saamiseen, säilytettäisiin mainituissa laeissa oleva valituskielto nykyisenä.*”

Vastaava valituskielto sisältyy myös voimassa olevaan kirjastoapurahalakiin, taiteilija-apurahalakiin ja taiteen edistämislakiin.

Taiteilija-apurahalaista valituskielto on kuitenkin esitetty poistettavaksi (HE 52/2012) päätöksenteon läpinäkyvyyden ja taiteilijoiden oikeusturvan parantamiseksi. Avustuspäätökseen saisi esityksen mukaan vaatia oikaisua avustuspäätöksen tehneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä päätöksestä saisi valittaa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Valittaa saisi sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli se myöntäisi asiassa valitusluvan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että edellä mainituin HE 52/2012 esitetyin perustein, myös tämän lain nojalla annettujen apurahapäätösten osalta on syytä luopua

muutoksenhakukiellosta sekä ottaa käyttöön oikaisuvaatimusmenettely ja valituslupamenettely kuvataiteen näyttöapurahapäätösten muutoksenhaussa.

Kun valituskielto poistetaan ja oikaisuvaatimusmenettely otetaan käyttöön, on syytä muuttaa myös lain 2 c §:ää. Siitä tulisi poistaa maininta siitä, ettei valtionavustuslain muutoksenhakua koskevaa 34 §:ää sovelleta.

Hajauttaminen

Lain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty mihinkään tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Laki eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista (kirjastoapurahalaki) (236/1961)

Oikaisuvaatimus ja valituslupa

Laki koskee ns. kirjastoapurahojen myöntämistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämä kirjastoapurahalautakunta päättää vuosittain kirjailijoille ja kääntäjille luovutettavista apurahoista ja avustuksista.

1 a § 2 momentin mukaan apurahojen ja avustusten jakamista koskevaan lautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Samoilla perusteilla kuin HE 52/2012 on esitetty (katso edellä kuvataideapurahalain osalta esitetty), että taiteilija-apurahapäätösten muutoksenhakukiellosta tulisi luopua, myös tämän lain nojalla annettujen apurahapäätösten osalta on syytä luopua muutoksenhakukiellosta sekä ottaa käyttöön oikaisuvaatimusmenettely ja valituslupamenettely.

Kun valituskielto poistetaan ja oikaisuvaatimusmenettely otetaan käyttöön, on syytä muuttaa myös lain 5 a §:ää. Siitä tulisi poistaa maininta siitä, ettei valtionavustuslain muutoksenhakua koskevaa 34 §:ää sovelleta.

Hajauttaminen

Lain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty mihinkään tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Laki kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä (1433/2007)

Oikaisuvaatimus

Laissa säädetään vapaakappaleiden luovuttamisvelvollisuudesta kansalliselle audiovisuaaliselle arkistolle (KAVA) sekä kansalliskirjastolle. Lain 28 §:n mukaan KAVA:n tai kansalliskirjaston tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Oikaisuvaatimusta tai valituslupaa koskevia säännöksiä laissa ei ole.

Laissa tarkoitettuja päätöksiä ovat 24 §:n mukaan päätökset helpotuksesta luovutettavien vapaakappaleiden lukumäärän osalta (24 § 1 mom.) ja päätökset luovutusvelvollisuudesta vapauttamisesta sillä perusteella, että luovutusvelvollisuutta on siitä aiheutuvien kustannusten vuoksi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana (24 § 2 mom.).

KAVA:ssa laissa tarkoitettuja päätöksiä ei käytännössä juurikaan tehdä ja niissä harvoissa tapauksissa, joissa päätös on tehty, niistä ei ole valitettu. Kansalliskirjastossa lain 24 § 1 momentin mukaisia päätöksiä tehdään vuosittain noin 50 kpl. Nämä päätökset tehdään ”automaattisesti” silloin kun aineiston painosmäärä on pieni. Jos painosmäärä on 20–50 kappaletta, on vapaakappaleita luovutettava kirjastolle kaksi. Jos painosmäärä on alle 20, on vapaakappaleita luovutettava yksi. 24 § 2 momentissa tarkoitettuja päätöksiä tehdään kansalliskirjastossa todella harvoin, jos koskaan.

Lain nojalla tehdyt päätökset eivät siis ole ns. rutiinipäätöksistä, joiden muutoksenhaussa oikaisuvaatimus on yleensä perusteltu ja hyödyllinen välivaihe ennen hallintovalitusta. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotolla ei näin ollen olisi suurta käytännön merkitystä. Oikaisuvaatimusmenettely saattaisi päinvastoin ainoastaan viivästyttää asian käsittelyä. Niissä harvoissa tilanteissa, joissa päätös tehdään, ne ovat hyvin harkittuja eikä päätöksen palauttaminen saman viranomaisen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksen muodossa muuttaisi päätöksen perusteita. Näillä perusteilla opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto ei tässä laissa ole tarkoituksenmukaista.

Valituslupa

Laissa ei ole valituslupaa koskevaa säännöstä, vaan hallinto-oikeuden päätöksistä on rajoittamaton valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että muutoksenhakua voidaan rajoittaa säätämällä valitusluvasta.

Hajauttaminen

Lain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty mihinkään tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Laki kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta (115/1999)

Oikaisuvaatimus

Lain 4 §:ssä on lueteltu esineet, joiden maasta vieminen on kiellettyä ilman Museoviraston (tai joissain tapauksissa Valtion taidemuseon) myöntämää lupaa. Esineen omistajan on haettava lupa ennen esineen vientiä. 7 §:ssä on säädetty kriteereistä, joiden mukaan päätetään, onko esine pysytettävä Suomessa vai saadaanko se viedä maasta.

Lain 13 §:n mukaan lupapäätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (lakitekstissä tosin on vanhentunut viittaus lääninoikeuteen). Hallinto-oikeuden päätöksestä voi rajoituksetta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusta koskevaa säännöstä laissa ei ole.

Myönteisiä lupapäätöksiä tehdään lain nojalla jonkin verran, mutta kielteisiä päätöksiä hyvin harvoin. Myönteisistä lupapäätöksistä ei luonnollisesti valiteta, koska luvanhakijalla ei ole mitään syytä valittaa.

Niissä harvoissa tilanteissa, joissa kielteinen päätös tehdään, ne ovat hyvin harkittuja eikä päätöksen palauttaminen saman viranomaisen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksen muodossa muuttaisi päätöksen perusteita. Koska Museoviraston päätös ei

todennäköisesti muuttuisi oikaisuvaatimuksen jälkeen, saattaisi oikaisuvaatimusmenettely vain pitkittää asian käsittelyä. Näillä perusteilla opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto ei tässä laissa ole tarkoituksenmukaista.

Valituslupa

Valituslupaa koskevaa säännöstä laissa ei ole, vaan hallinto-oikeuden päätöksistä on rajoittamaton valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että muutoksenhakua voidaan rajoittaa säätämällä valitusluvasta.

Hajauttaminen

Lain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty mihinkään tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Laki taiteen edistämisen järjestelystä (328/1967)

Lain 5 a ja 5 b §:ssä säädetään valituskiellosta.

Taiteen edistämisen järjestelystä annettua lakia on esitetty kumottavaksi Taiteen edistämiskeskusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 52/2012 vp – EV 94/2012 vp). Taiteen edistämiskeskusta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään muutoksenhaun osalta, että edistämiskeskuksen antamiin päätöksiin sovelletaan hallintolain mukaista oikaisuvaatimusjärjestelmää ja että valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa.

Laki valtion taiteilija-apurahoista (734/1969)

Lain 4 b §:ssä säädetään valituskiellosta.

Taiteen edistämiskeskusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 52/2012 vp – EV 94/2012 vp) on ehdotettu, että taiteilija-apurahalaissa oleva valituskielto kumottaisiin ja 4 b §:n lisättäisiin mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus ja valittaa hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Pykälään ehdotetaan myös otettavaksi säännös valitusluvasta.

Evangelis-luterilaisen kirkon eläkelaki (261/2008)

Oikaisuvaatimus

Evangelis-luterilaisen kirkon eläkelain 43 §:n 1 momentin mukaan kunnallisen eläkelaitoksen antamaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin kunnallisessa eläkelaisissa säädetään. Kunnallisen eläkelain 153 §:n 1 momentin mukaan kunnallisen eläkelaitoksen päätöksestä haetaan muutosta valittamalla työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Evangelis-luterilaisen kirkon eläkelain 43 §:n 2 momentin mukaan kirkon keskusrahaston päätökseen haetaan muutosta valittamalla työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Kirkkohallitusta lausumaan siitä, tulisiko 43 §:n 2 momentissa tarkoitettujen päätösten muutoksenhaussa ottaa käyttöön

oikaisuvaatimusmenettely. Kirkkohallitus toteaa antamassaan lausunnossa, että lainkohta on lähes ollut vailla merkitystä sen jälkeen, kun Kunnallinen eläkelaitos on ryhtynyt huolehtimaan eläkelain mukaisesta eläketurvan toimeenpanosta. Keskusrahaston päätökset, joista momentin nojalla voidaan hakea muutosta, ovat lain 5 luvun 26 §:n nojalla tehdyt päätökset Kirkon keskusrahastolle suoritettavasta korvauksesta sekä korvauksen määrästä. Näitä päätöksiä tehdään kuitenkin käytännössä erittäin harvoin, jos koskaan. Näin ollen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto ei ole tässä laissa tarkoituksenmukaista.

Valituslupa

Kunnallisen eläkelain 153 §:n nojalla työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen. Pykälän 2 momentin mukaan vakuutusoikeuden päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituslupajärjestelmää ei näin ollen tältä osin ole tarpeen ottaa käyttöön.

Asioiden hajauttaminen

Lain mukaisia päätöksiä ei käsitellä lainkaan yleisissä hallinto-oikeuksissa.

Hautaustoimilaki (457/2003)

Oikaisuvaatimusmenettely

Hautaustoimilain 27 §:n 1 momentin mukaan Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan tai seurakuntayhtymän päätökseen, joka koskee hautasijan osoittamista tai hautaustoimessa perittäviä maksuja, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. 27 §:n 2 momentin mukaan päätökseen, jolla krematorion ylläpitäjä on kieltäytynyt luovuttamasta tuhkaa, haetaan muutosta pykälän 1 momentin mukaan.

Krematorion ylläpitäminen on luvanvaraista toimintaa. Krematorion perustamiseen luvan myöntää aluehallintovirasto hautaustoimilain 17 §:n nojalla. Krematorion ylläpitäjä hoitaa lakiin perustuvaa julkista hallintotehtävää ja käyttää sen nojalla julkista valtaa. Tämän vuoksi sen päätöksestä kieltäytyä tuhkan luovuttamisesta voi hautaustoimilain 27 §:n nojalla valittaa hallinto-oikeuteen.

Kirkkohallitus on opetus- ja kulttuuriministeriölle toimittamassa lausunnossaan katsonut, että oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan ottaa käyttöön hautaustoimilain 27 §:n koskeissa asioissa. Myöskään opetus- ja kulttuuriministeriö ei näe estettä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotolle.

Valituslupa

Kirkkohallitus ei lausunnossaan ole ottanut kantaa siihen, tulisiko valituslupajärjestelmä ottaa käyttöön hautaustoimilain nojalla tehtyihin päätöksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin katsoo, että muutoksenhakua voidaan rajoittaa säätämällä valitusluvasta.

Asioiden hajauttaminen

Lain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty mihinkään tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Kirkkolaki (1054/1993)

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että perustuslain 76 §:n ja kirkkolain 2 luvun 2 §:n nojalla kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolain muuttamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokoukselle asiat valmistelee useimmissa tapauksissa Kirkkohallitus. Kirkkolakiin mahdollisesti tarvittavien muutosten valmistelun käynnistämisestä on siten syytä neuvotella Kirkkohallituksen kanssa. Kirkkohallituksen opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassa lausunnossa esitetyt kannanotot oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän laajentamisesta on kuitenkin tuotu esille jäljempänä.

Kirkkolain 24 luvun 3 §:n mukaan oikaisuvaatimusmenettely on kirkollisvalituksen pakollinen esivaihe, kun päätös on tehty säännöksessä säädetyssä toimielimessä tai kun kyseessä on viranhaltijapäätös. 24 luvun 13 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksistä on rajoittamaton valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. 24 luvun 14 §:ssä lueteltujen asioiden osalta on säädetty valituskiellosta.

Oikaisuvaatimus

Opetus- ja kulttuuriministeriölle toimittamassaan lausunnossa Kirkkohallitus toteaa, että kirkkolaissa käytössä oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä on riittävän kattava, eikä sitä ole syytä laajentaa. Kirkkohallituksen perustelut ovat pääpiirteissään seuraavat:

Seurakuntahallinnossa oikaisuvaatimusjärjestelmä ei nykyisellään kata kirkkovaltuuston tai yhteisen kirkkovaltuuston päätöksiä. Ottaen huomioon, että seurakunnissa ja seurakuntayhtymissä kirkkovaltuuston tai yhteisen kirkkovaltuuston kokouksia saatetaan pitää vain muutamia kertoja vuodessa, olisi oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen koskemaan näiden elimien päätöksiä epätarkoituksenmukaista. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto ei palvelisi muutoksenhakujärjestelmän nopeutta tai tehokkuutta.

Hiippakuntahallinnossa hiippakuntavaltuustoon ja tuomiokapitulin päätöksistä ei voi vaatia oikaisua. Hiippakuntavaltuusto ei pääsääntöisesti tee lopullisia ratkaisuja. Tuomiokapitulin päätöksistä puolestaan suurimman asiaryhmän muodostaa papiston henkilöstöhallintoon liittyvät asiat, jotka luonteensa puolesta ovat verrattavissa työnantajapäätöksiin. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen hiippakuntahallinnossa olisi näin ollen myös epätarkoituksenmukaista.

Kirkon keskushallinnossa ainoastaan Kirkkohallituksen täysistunnon päätökset ovat oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolella. Täysistunnossa hallintopäätöksiä tehdään pääasiallisesti tilanteissa, joita edeltää seurakuntatason päätös ja hiippakuntahallinnossa annettu lausunto. Täysistunnossa tehtävät hallintopäätökset ovat siten pääsääntöisesti perusteltu hyvin kattavasti, jolloin oikaisuvaatimusmenettelyn ei arvioida tuovan uusia perusteluja asian käsittelyyn.

Valituslupa

Kirkkohallitus on lausunnossaan todennut, ettei näe estettä sille, että valituslupajärjestelmä laajennettaisiin koskemaan kirkollisvalituksia.

Asioiden hajauttaminen

24 luvun 12 §:ssä on säädetty toimivaltaisista hallinto-oikeuksista. Säännöksen mukaan tuomiokapitulin ja hiippakuntavaltuuston sekä hiippakuntaan kuuluvan seurakunnan ja

seurakuntayhtymän päätöksestä valitetaan siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä tuomiokapituli sijaitsee. Kirkkohallituksen päätöksistä valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle. Yhdeksästä tuomiokapitulista kolme sijaitsevat Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiirissä (Helsingin, Espoon ja Porvoon hiippakuntien tuomiokapitulit) ja kaksi Kuopion hallinto-oikeuden tuomiopiirissä (Kuopion ja Mikkelin hiippakuntien tuomiokapitulit). Kouvolan ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä ei sijaitse yhtään tuomiokapitulia. Asiat ovat näin ollen jossain määrin keskitetty Helsingin ja Kuopion hallinto-oikeuksiin. Kirkkohallitus on lausunnossaan katsonut, että kirkollisvalitusten vähäisen määrän johdosta nykytilannetta ei ole syytä muuttaa.

Laki evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta (827/2005)

Evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta annetun lain 7 §:n mukaan valtuuskunnan tai sen jaoston päätökseen ei saa hakea muutosta. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi Kirkkohallitukselta lausuntoa siitä, onko muutoksenhakukiellon poistamiselle olemassa perusteita. Lain esitöissä (HE 2005/101, yksityiskohtaiset perustelut, 7 §) on perusteltu muutoksenhakukielloa seuraavasti:

”Työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan tehtävään kuuluu neuvotella ja sopia viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteiden ehdoista virka- ja työehtosopimuksin sekä työsuojelun yhteistoiminnasta. Virka- ja työehtosopimuksiin sisältyviä palvelussuhteen ehtoja koskevat riitaisuudet kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan. Tästä syystä on perusteltua, ettei työmarkkinalaitoksen päätöksistä voi tehdä hallinto-oikeudellisia valituksia. Säännös vastaisi pääsääntöisesti kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia.”

Kirkkohallitus on lausunnossaan katsonut, että virka- ja työehtosopimusjärjestelmän luonteen johdosta muutoksenhakukiello on perusteltu, eikä nykytilannetta tältä osin tule muuttaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy Kirkkohallituksen näkemykseen.

Laki ortodoksisesta kirkosta (985/2006)

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain 4 §:n mukaan ortodoksiselle kirkolle on varattava tilaisuus antaa lausunto säädettäessä muutoksia kyseiseen lakiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi lausuntoa Suomen ortodoksiselta kirkollishallitukselta.

Oikaisuvaatimus

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain 99 §:ssä luetellaan päätökset, joista voi tehdä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä valitetaan lain 100 §:n mukaan hallinto-oikeuteen. Lain 106 §:ssä on lueteltu päätökset, joihin ei lainkaan saa hakea muutosta.

Ortodoksinen kirkollishallitus on lausunnossaan todennut, että kirkko pitää välttämättömänä, että lain 106 §:n mukaiset oikaisuvaatimus- ja valitusoikeutta koskevat rajoitukset säilyvät jatkossakin. Kirkollishallituksen mukaan muutoksenhakukiello koskee päätöksiä, joissa sovelletaan kanonista oikeutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmää ole syytä laajentaa.

Valituslupa

104 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen on rajoitukseton jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suomen ortodoksinen kirkollishallitus on lausunnossaan todennut, että kirkollishallituksen päätöksistä valitetaan hyvin harvoin hallinto-oikeuteen (1-2 tapausta vuodessa) ja vielä harvemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ortodoksinen kirkollishallitus katsoo tästä johtuen, että valituslupamenettelyä ei ole tarpeen ottaa käyttöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, ettei näe estettä valituslupamenettelyn käyttöön ottamiselle. Ottaen kuitenkin huomioon kirkkokunnan esittämän näkemyksen, opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, ettei valituslupamenettelyn käyttöön ottaminen ole välttämätöntä.

Hajauttaminen

Lain nojalla tehdyistä päätöksistä voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua ei ole keskitetty tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Uskonnonvapauslaki (453/2003)

Uskonnonvapauslain 21 §:ään sisältyy säännökset ennakkotarkastusta koskevasta päätöksestä. Säännöksen mukaan päätöksestä olla suorittamatta ennakkotarkastusta ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituskielto koskee ainoastaan päätöstä olla suorittamatta ennakkotarkastusta. Lain esitöiden mukaan (HE 2002/170, 21 §:n yksityiskohtaiset perustelut) valituskielto ei koske varsinaista ennakkotarkastuksesta annettua päätöstä, joka on lopullisena ja sitovana asiaratkaisuna valituskelpoinen.

Uskonnonvapauslain 21 §:n mukainen ennakkotarkastusmenettely vastaa pääpiirteissään yhdistyslain 55 §:n mukaista menettelyä. Uskonnonvapauslain 21 § 3 momentissa säädetty muutoksenhakukielto vastaa yhdistyslain 56 §:n 1 momentin muutoksenhakukieltoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei näe tarkoituksenmukaisena muuttaa uskonnonvapauslain mukaista ennakkotarkastusta koskevaa valituskieltoa. Ministeriö kuitenkin katsoo, että uskonnonvapauslain säännöksen tulisi jatkossakin tältä osin vastata sisällöltään yhdistyslakia. Jos yhdistyslain vastaavia säännöksiä muutetaan, vastaava muutos tulisi myös harkita uskonnonvapauslakiin.

Uskonnonvapauslain 26 §:n mukaisesta väliaikaisesta toimintakiellosta päättää yhdistyksen kotipaikan alioikeus ja päätökseen sovelletaan oikeudenkäymiskaarta. Väliaikaista toimintakieltoa kokevaan päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla.

Lakiehdotukset

Lakiehdotukset yksityiskohtaisine perusteluineen ovat lausunnon liitteenä.

Kansliapäällikkö

Harri Skog

Neuvotteleva virkamies

Matti Hietanen

Liitteet Lakiehdotukset

Tiedoksi Valtiosihteerit
Erityisavustajat
Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot ja erilliset yksiköt