Valiokunnan lausunto PeVL 25/2016 vp– K 10/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2015

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2015 (K 10/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle 3.6.2016 mennessä.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Liisa Männistö, oikeusministeriö
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio, Valtion työmarkkinalaitos

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Perustuslakivaliokunnan mukaan valiokuntien on huolehdittava eduskunnan lausumiin kohdistuvasta seurantatehtävästä hallituksen kertomusta käsiteltäessä (ks. PeVM 1/2014 vp).

Eduskunta on hallituksen vuosikertomuksen 2015 liitteestä 3 ilmenevästi hyväksynyt perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta kolme lausumaa. Lausumat koskevat viittomakieltä käyttävien oikeuksia (HE 294/2014 vp, PeVM 10/2014 vp, EV 346/2014 vp), vaalijärjestelmän kehittämistä (HE 55/2014 vp, LJL 1/2015 vp, PeVM 4/2015 vp, EK 14/2015 vp) ja valituskieltoa virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä (EK 22/2015 vp, PeVM 6/2015 vp, PNE 1/2015 vp).

Viittomakieltä käyttävien oikeudet

Uusi viittomakielilaki tuli voimaan 1.5.2015. Lain hyväksymisen yhteydessä hyväksytyssä eduskunnan lausumassa edellytetään, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että viittomakieltä käyttävien oikeudet toteutuvat koko maassa siten kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa on tarkoitettu.

Oikeusministeriön 13.3.2015 asettama viittomakielen yhteistyöryhmä on seurannut viittomakielilain toimeenpanoa yhteistyössä viittomakielistä yhteisöä edustavien toimijoiden kanssa. Viranomaisten lisäksi yhteistyöryhmässä on laaja edustus alan toimijoista.

Viittomakielen yhteistyöryhmän yhtenä keskeisenä tavoitteena on välittää tietoa viittomakielilaista ja sen soveltamisesta muun muassa ministeriöille, kunnille, valtion alueellisille viranomaisille ja muille viranomaisille sekä kansalaisjärjestöille. Yhteistyöryhmä on keväällä 2016 laatinut suunnitelman, jossa esitetään käytännön toimenpiteitä tavoitteen toteutumiseksi. Tärkeimpänä toimenpiteenä on tietoisuuden lisääminen viittomakielilaista ja soveltamisesta viranomaistiedottamisessa.

Ministeriöt julkaisevat mahdollisuuksien mukaan tärkeimpiä aineistoja viittomakielillä. Esimerkiksi oikeusministeriö on julkaissut viittomakieliset käännökset viittomakielilaista sekä vaalitiedotusaineistoista. Oikeusministeriö julkaisi 19.1.2016 selvityksen suomenruotsalaisen viittomakielen kokonaistilanteesta. Selvityksessä todetaan, että erityisesti suomenruotsalaista viittomakieltä osaavista opettajista ja tulkeista on puutetta eikä kielen tutkimuksesta vastaavaa tahoa tällä hetkellä ole. Selvityksessä esitetään, että suomenruotsalaisen viittomakielen elvyttämisestä tarvittaisiin kokonaisvaltainen ohjelma.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä on ilmennyt viittomakieltä käyttävien oikeuksien toteutumiseen liittyviä epäkohtia etenkin opetuksessa ja koulutuksen järjestämisessä sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Valiokunnan mielestä lausumassa korostettujen seikkojen toteuttaminen on vielä siinä määrin kesken, että lausuma on edelleen tarpeellinen ja se tulee säilyttää.

Vaalijärjestelmän kehittäminen

Eduskunnan lausumassa edellytetään, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot. Eduskunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmän toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen käsitellyt suomalaiseen vaalijärjestelmään sisältyviä ongelmia (ks. näistä kootusti PeVM 4/2015 vp). Perustuslakivaliokunta korostaa eduskuntavaalien poliittisen suhteellisuuden turvaamista ja ns. piilevän äänikynnyksen alentamista niin, että jokaisen äänestäjän äänellä on vaaleissa samanlainen painoarvo ja myös pienen vaalipiirin äänestäjä voi valita parhaana pitämänsä puolueen ehdokkaan tarvitsematta pelätä äänensä menemistä hukkaan. Samalla valiokunta haluaa korostaa, että suomalaiseen vaalijärjestelmään kuuluu suhteellisuuden lisäksi olennaisena periaatteena alueellisen edustavuuden turvaaminen. Vaalijärjestelmän kehittämisessä ja uudistamisessa tuleekin kiinnittää huomiota suhteellisuuden lisäksi myös alueellisen edustavuuden riittävään toteutumiseen (ks. PeVM 4/2015 vp, s. 4).

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2016 vp

Eduskunnan lausuman mukaista valmistelua ei ole vielä aloitettu. Saadun selvityksen mukaan valmistelu on tarkoitus toteuttaa parlamentaarisessa työryhmässä, jonka jäsenet olisivat eduskuntapuolueiden nimeämiä. Eduskunnan suurimman puolueen edustaja toimisi puheenjohtajana.

Lausuma on edelleen tarpeellinen, ja se tulee säilyttää.

Valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä

Perustuslakivaliokunta on virkamiesoikeudellista sääntelyä arvioidessaan esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Eduskunnan virkamiehistä annettua lakia koskevassa mietinnössä (PeVM 6/2015 vp) valiokunta on toistanut aikaisemman kantansa. Eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksymässään lausumassa edellyttänyt, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samassa yhteydessä tulee valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi niin, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkoja ja virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä.

Lausuma on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Myös säännökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle (ks. esim. PeVL 39/2013 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 16/2000 vp, s. 4). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, PeVL 16/2000 vp). Tällöinkin valitusmahdollisuus voi tosin olla aiheellinen muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, PeVL 46/2002 vp). Kielto hakea muutosta virkaan nimittämistä koskevaan päätökseen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut tavallisen lain säätämisjärjestyksen estäväksi seikaksi (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp).

Valtiovarainministeriö on ryhtynyt eduskunnan edellyttämän virkamieslain muutoksen valmisteluun. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valmistelussa huomioon otettaviksi ja ratkaistaviksi kysymyksiksi ovat nousseet monet tärkeät valitusoikeuden ulottuvuuteen liittyvät seikat. Ensimmäinen perustavanlaatuinen kysymys on se, voiko valitusoikeus olla ehdoton ja koskea kaikkia virkasuhteita. Joka tapauksessa valmistelun aikana joudutaan selvittämään, millaisia erilaisia nimityspäätöksiä on ja mitä vaikutuksia valitusoikeudella erilaisissa tapauksissa olisi.

Saadun selvityksen mukaan lukuisiin nimitysratkaisuihin liittyy sellaisia erityispiirteitä, jotka saattavat antaa aiheen erillisjärjestelyihin. Tällaisia ovat ensinnäkin tasavallan presidentin tekemät virkamiesten nimitykset esimerkiksi puolustus- ja ulkoasiainhallinnon alalla sekä valtioneuvoston yleisistunnon tekemät nimitykset, joita edeltää oikeuskanslerin laillisuusvalvonta. Lainvalmistelussa on myös harkittava sitä, tulisiko muutoksenhakuoikeuden koskea myös virkoja, jotka voidaan täyttää ilman julkista hakua, kuten ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat ja yleisesti alle vuoden kestävät määräaikaiset virkasuhteet. Teemaan liittyy myös useita muita erityiskysymyksiä, kuten se, mitä käytännön seurauksia ja vaikutuksia on sellaisella tuomioistuimen ratkaisulla, jolla kumotaan nimityspäätös, kuka hoitaa avointa virkaa valitusprosessin ajan ja miten viraston toiminta turvataan siten, ettei tehtävien hoidolle aiheudu vaikeuksia, ja mitä seurauksia virastossa on nimityksen kumoamisesta. Selvitettävä on myös se, mitä valittaja voi saavuttaa valituksensa hyväksymisellä, ts. onko seurauksena uusi nimitysprosessi hakumenettelyineen vai voiko kysymykseen tulla esimerkiksi rahallisen hyvityksen maksaminen.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että tulevassa lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset ja lisäksi hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti selvittää laaja-alaisesti muutoksenhakuoikeuden vaikutukset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen tavoitteena on, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2016 lopulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainvalmistelu toteutetaan huolellisesti, koska hankkeella on merkittävä vaikutus valtion hallinnon toimintaan. Valiokunta katsoo, että muutos nykytilaan tulee toteuttaa tavalla, jossa eri nimitystilanteisiin liittyvät erityispiirteet huomioidaan.

Lausuma on edelleen tarpeellinen, ja se tulee säilyttää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 31.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2016 vp

jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen