

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Esitysluonnoksessa kaavaillaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastorakenteen uudistamiseksi säädettäväksi laki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoista, laki Opetushallituksesta, laki Kansallisarkistosta, laki Kulttuuriperintövirastosta, laki Kulttuurivirastosta ja laki lukemisseisten kirjastopalveluista. Lisäksi muutettaisiin Suomen Akatemiasta annettua lakia. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset

Hallituksen esitysluonnoksessa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi esitetään muun muassa, että esityksen piiriin kuuluvien virastojen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia yhdenmukaistettaisiin. Kelpoisuusvaatimukset säädettäisiin virastojen pääjohtajien lisäksi ainoastaan pääjohtajien välittömässä alaisuudessa oleville johtaville virkamiehille. Näissä viroissa tai tehtävissä kelpoisuusvaatimuksena olisi muun muassa ylempi korkeakoulututkinto. Muulla henkilöstöllä ei olisi erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003, kielitaitolaki) 6 §:n 1 momentin mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa.

Koska korkeakoulututkinto kelpoisuusvaatimuksena olisi esitysluonnoksen mukaan aiempaa harvemmassa virassa, myös kielitaito kelpoisuusvaatimuksena koskisi jatkossa aiempaa harvempaa virkaa: pääjohtajia ja heidän suoria alaisiaan. Kelpoisuusvaatimukset ja siten kielitaitovaatimukset uudistuksen piiriin kuuluvissa virastoissa ovat tähän saakka vaihdelleet, niin että joissakin korkeakoulututkintoa ja sen myötä virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa on vaadittu kaikilta esittelijöiltä, osassa ei edes päälliköiltä.

Oikeusministeriö toteaa, että kelpoisuusvaatimusten yhdenmukaistaminen vaikuttaa perustellulta. Kun kielitaitovaatimukset joissakin virastoissa koskevat aiempaa selvästi pienempää osaa henkilöstöstä, virastojen tulee kuitenkin kielitaitolain 3 §:n edellyttämällä tavalla varmistautua virkaa täytettäessä ja muuhun palvelussuhteeseen otettaessa siitä, että palvelukseen otettavilla on työtehtävien edellyttämä kielitaito, mikä tulee myös mainita rekrytointi-ilmoituksissa (kielitaitolaki 4 §).

Voimassa olevan Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1070/2016) 3 §:ssä on erikseen säädetty kielitaitovaatimus ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä

hoitavaan yksikköön sijoitetuille virkamiehelle. Heillä tulee olla säädetyn suomen kielen taidon lisäksi sellainen ruotsin kielen taito kuin virkamieheltä ruotsinkielisellä virka-alueella edellytetään. Myös tämä kielitaitovaatimus poistuisi esityksen toteutuessa.

Kielitaitolain 5 §:n 1 momentin mukaan suomen ja ruotsin kielten taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lainkohdan perustelujen mukaan momentissa tarkoitetaan tällaisina tehtävinä esimerkiksi yksilön oikeuksia, etuuksia ja velvollisuuksia koskevien päätösten tekemistä ja esittelemistä, sekä tehtäviä, joihin liittyy itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Muulle henkilökunnalle suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan lainkohdan perustelujen mukaan asettaa, jos sitä pidetään tarpeellisena. Esimerkiksi tietyt esittely-, tutkimus- ja käännöstehtävät edellyttävät sekä suomen että ruotsin kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa. Joissakin virastoissa työnjako viraston sisällä on puolestaan tarkoituksenmukaista järjestää siten, että ruotsin kielellä hoidettavat asiat ohjautuvat pääosin määrätyille virkamiehille tai ruotsinkielisiä asioita varten perustettuihin erityisiin yksikköihin. Tällöin voi lain esitöiden mukaan olla perusteltua, että henkilöstöltä edellytetään joko molempien kielten erinomaista suullista ja kirjallista taitoa taikka ruotsin kielen erinomaista ja suomen kielen hyvää taikka vain tyydyttävääkin suullista ja kirjallista taitoa.

Hallituksen esityksen valmistelussa tulee ottaa huomioon edellä kerrotut näkökohdat. Opetushallituksen ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavan yksikön virkamiesten ruotsin kielen taitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten poistamista tulisi esityksessä perustella, ja sen vaikutukset olisi hyvä arvioida.

Muita huomioita

1.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan ”Jollei laissa tai asetuksessa muuta säädetä, viraston organisaatiosta, johtamisesta, ratkaisuvallasta sekä muusta hallinnon ja toiminnan järjestämisestä määrätään pääjohtajan vahvistamassa työjärjestyksessä.” Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen ilmaisu ”jollei laissa tai asetuksessa muuta säädetä” vaikuttaa turhulta ja jopa harhaanjohtavalta, koska on muutoinkin selvää, että laissa tai asetuksessa oleva sääntely menee työjärjestyksen säännösten edelle (normihierarkia).

2.

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa olevan säännöksen mukaan ”Kansallisarkistolla on toimipaikkoja, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella, kun se on tarpeen kielellisten oikeuksien toteutumisen tai palveluiden saatavuuden turvaamiseksi taikka erityisistä kulttuurihistoriallisista syistä.” Esitysluonnoksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi, jolla olisi tarkoitus säätää em. säännöksen tarkoittamista toimipaikoista. Asetusluonnoksen mukaan toimipaikat olisivat Helsingissä, Turussa, Vaasassa ja Inarissa. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 70) mukaan tarkoituksena olisi mainituista syistä turvata valtioneuvoston asetuksella Helsingin, Turun ja Vaasan toimipaikat sekä saamelaisarkisto Inarissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko lainsäädäntövallan delegointi kyseisessä asiassa perusteltu ja tarpeellinen, jos kyseiset paikat ovat kuitenkin mainituista syistä ensisijaisen tärkeitä, jolloin kyseisistä toimipaikoista voitaisiin säätää suoraan lailla.

3.

Esitysluonnoksen 4. ja 6. lakiehdotuksissa on pykälä, jossa säädetään oikaisuvaatimuksesta. Muutoksenhakusääntelyn eheyden ja yleisesti noudatetun lainsäädäntökäytännön kannalta ko. pykälissä voisi lisäksi olla informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin omana momenttinaan: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Pykälien otsikko olisi tätä myöten perusteltua muuttaa muotoon ”Muutoksenhaku”.

Epäselväksi jää, mitä 4. lakiehdotuksen 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 77) tarkoitetaan ilmaisulla ”Muilta osin viraston päätöksiä koskevaan oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakumenettelyyn sovelletaan asianomaisen erityislainsäädännön säännöksiä.” Mainittua olisi syytä täsmentää.

4.

Esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksen 3 §:ssä on säännöksiä käyttö- ja lainauskiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan Kansallisarkisto voisi rajoittaa määrääjäksi asiakkaan oikeuttaa käyttä aineistoja, jos

asiakas olisi luovuttanut saamaansa aineistoa muille henkilöille tai mahdollistanut muille henkilöille pääsyn aineistoon. Kansallisarkisto voisi rajoittaa määräajaksi asiakkaan oikeutta lainata aineistoja, jos asiakas kadottaisi tai vahingoittaisi aineistoa toistuvasti. Käyttö- tai lainauskielto voisi olla voimassa enintään 30 päivää. Pykälän 2 momentin mukaan asiakas ei myöskään saisi lainata aineistoja, jos hän ei olisi palauttanut aiemmin lainaamiaan aineistoja käyttösäännöissä ilmenevässä määräajassa taikka korvannut kadonnutta tai vahingoittunutta aineistoa. Vahingoittuneesta tai kadonneesta aineistosta perittävän korvauksen suorittamatta jättäminen ei kuitenkaan johtaisi lainauskieltoon, jos lainauskiellon asettaminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Lainauskielto päättyisi välittömästi, kun aineisto olisi palautettu tai korvattu Kansallisarkistolle.

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 87–88) mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa Kansallisarkisto tekisi valituskelpoisen hallintopäätöksen. Pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ei tehtäisi hallintopäätöstä, vaan lainauskiellosta ja sen päättymisestä tehtäisiin merkintä tietojärjestelmään.

Pykälän 1 momentissa aineiston kadottamista ja vahingoittamista koskeva sääntely on päällekkäinen 2 momentin sääntelyn kanssa, joka koskee kadonnutta tai vahingoittunutta aineistoa. Oikeusministeriön mielestä sääntely vaikuttaisi selkeämmältä, jos 1 momentissa tarkoitettu määräaikainen käyttö- tai lainauskielto koskisi vain tapauksia, jossa asiakas on luovuttanut saamaansa aineistoa muille henkilöille tai mahdollistanut muille henkilöille pääsyn aineistoon. Jos asiakas puolestaan kadottaisi tai vahingoittaisi aineistoa, lainauskielto olisi 2 momentin mukaisesti voimassa, kunnes asiakas olisi palauttanut tai korvannut aineiston, ilman että kyse olisi määräaikaisesta kiellostä.

5.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on alajakso (14.3), jossa viitataan perusoikeuksiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan – ottaen huomioon mitä ehdotetuilla laeilla olisi tarkoitus säännellä – mainitussa alajaksossa esiin tuodut yleiset viittaukset perusoikeuksiin (perusoikeussäännösten referointi) eivät vaikuta asiayhteydessä sellaisilta, että niitä olisi tarpeen tuoda esityksessä esiin. Olisi perusteltua välttää tällaisia lähinnä näennäisiksi ja ehdotettuun sääntelyyn sinänsä suoraan aidosti kytkeytymättä jääviä viittauksia perustuslakiin.

Alajakso 14.4 koskee säädöstasokysymyksiä. Perustuslain 80 §:n osalta tulisi tarkentaa, että sen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien *perusteista* tulee säätää lailla. Jakson toinen virke voisi kuulua myös esimerkiksi ”Virkamiesten oikeusaseman perusteet kuuluvat lailla säätämisen vaatimukseen piiriin.”

Osastopäällikkö, ylijohaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/32825/2024-OM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: