Mikael Hidén
18.8.2014

Eduskunnan pääsihteerin asettamalle eduskunnan virkamieslain ja eduskunnan kanslian ohjesäännön muuttamista valmistelevalle työryhmälle

Olen ollut työryhmän kuultavana 7.4.2014 eräistä suunniteltuihin säädösmuutoksiin liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä ja jättänyt asiasta tuolloin työryhmälle myös lyhyen kirjallisen yhteenvedon. Minulta on nyt pyydetty vielä tarkentavaa lausuntoa eräästä säätämistasoja koskevasta kysymyksestä (työryhmän puheenjohtajan sähköposti 5.6.2014). Esitän tämän johdosta kunnioittavasti seuraavan.

- - - - - - -

Lausuntopyynnön mukaan työryhmässä on luovuttu ajatuksesta eduskunnan kanslian ohjesääntöä täydentävän erillisen johtosäännön laatimisesta, mutta esillä on ollut kaksi vaihtoehtoista mallia sen suhteen, miten kanslian organisaatiosta olisi säädettävä ohjesäännössä. Kummassakin mallissa ohjesäännössä säädettäisiin, mitä osastoja kansliassa on ja mitkä ovat niiden tehtävät. Vaihtoehtojen ero olisi - ymmärtääkseni - siinä, että toisessa mallissa ohjesäännössä säädettäisiin myös kanslian muusta, osastojaon "alapuolisesta" organisaatiosta ja tämän mukaisesti ilmeisesti myös osastoittain määräytyvää jakoa tarkemmasta tehtävien ja toimivallan jaosta, kun taas toisessa mallissa säädettäisiin osastojakoa tarkemmasta organisaatiosta ja tehtävien/toimivallan jaosta luonnostelun mukaan vain seuraavasti: "Osastoihin kuuluvia toimistoja tai muita alayksiköitä voidaan perustaa, yhdistää tai lakkauttaa kansliatoimikunnan päätöksellä." Lausuntopyynnössä pyydetään nyt "tarkentavaa lausuntoa" siitä, miten tässä jälkimmäisenä esitettyä vaihtoehtoa olisi arvioitava perustuslakiin ja eduskunnan työjärjestykseen sisältyvien aloite- ja päätösvaltaa koskevien säännösten valossa.

Olen työryhmälle 7.4.2014 jättämässäni em. paperissa tarkastellut nyt esitettyyn kysymykseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia seikkoja. Tuolloin esittämääni ei ole syytä

tässä enemmälti toistaa. Mainitsen kuitenkin, että katsoin valtiosääntöisen taustan viittaavan siihen, että "työjärjestyksen alapuolella olevia säädöksiä – yleisiä oikeudellisia normeja sisältäviä päätöksiä – voi antaa vain täysistunto", että käytännön syyt voivat puoltaa sitä, että hyvin yksityiskohtiin meneviä, ehkä teknissävyisiä säännöksiä voi antaa jokin muukin elin, esim. kansliatoimikunta, että tämänkaltaisen norminantovallan täytyy kuitenkin PL 52 ja 34 §:n järjestelmässä jäädä hyvin suppeaksi ja että esim. "kaikki eduskunnan kokonaisorganisaatiota koskeva merkittävä normeeraus kuuluu hoidettavaksi PL 52 ja 34 §:ssä tarkoitetuilla normipäätöksillä".

Nyt esitetyn kysymyksen sisällön vuoksi sallittaneen vielä yksi viittaus em. paperiin. Siinä esittämääni viitaten totesin, että eduskunnan kanslian organisaatiota tai organisaation merkittävää muuttamista ei voida järjestää päätettäväksi kanslian (=kansliatoimikunnan) päätöksin, "olisi näiden normipäätösten nimike sitten mikä tahansa". Kysymys ei ole vain siitä, voitaisiinko kansliatomikunnalle antaa juuri (kansliatoimikunnan vahvistettavan) kanslian johtosäännön antamisvallan muodossa tietynlaista valtaa normeerata kanslian sisäistä organisaatiota ja toimivallan jakoa, vaan siitä, minkälaista kanslian sisäistä organisaatiota ja päätösvallan käyttöä koskevaa normeerausvaltaa kansliatoimikunnalle voidaan ylipäänsä antaa, olisi kansliatoimikunnan harkintaan jäävän päätöksen nimike sitten "Johtosääntö" tai "Päätös" tai jotakin muuta. Asetetussa kysymyksessä nyt esitetty säännösluonnostelu ("Osastoihin kuuluvia toimistoja tai muita alayksiköitä voidaan perustaa, yhdistää tai lakkauttaa kansliatoimikunnan päätöksellä") sisältää nähdäkseni mahdollisuuden päättää ei ainoastaan pienistä detaljimuutoksista, vaan osastojaon puitteissa myös laaja-alaisista organisaatiomuutoksista ja samalla väistämättä myös vastaavista tehtävä/toimivaltajärjestelyistä. Säännöksen nojalla annettava päätös voisi siten yleisyydeltään olla esim. tyyppiä "Eduskunnan kansliatoimikunnan päätös eduskunnan kanslian toiminnan tarkemmasta järjestelystä" ja sisältää alaltaan ja sisällöltään merkittäviä säännöksiä osastojen sisäisestä organisaatiosta ja toimivaltajärjestelyistä. Kysymys olisi selvästi norminantovallan uskomisesta kansliatoimikunnalle.

Tällaisen normeeraustoimivallan puitteet olisivat ko. vaihtoehdon mukaisesti huomattavan väljät, jos ja kun oletetaan, että ohjesäännön tasolla määrättyjen osastojen lukumäärä olisi vähäinen eikä ohjesäännön tasolla vastaavasti olisi kovinkaan konkreettisia toimivaltaa koskevia säännöksiä. Laajuudeltaan näin merkittävän normeeraustoimivallan uskominen kansliatoimikunnalle ei mielestäni olisi – kuten myös em. kannanotossani 7.4.2014 on

esitetty - sopusoinnussa sen kanssa, mitä perustuslaissa edellytetään päätösvallasta ja aloitteen tekovallasta eduskunnan sisäisiä säädöksiä annettaessa. Tämän asian merkitystä ei poista tai vähennä se, että kansliatoimikunnalla luonnollisesti täytyy olla toimivaltaa yksittäisten kanslian organisaatiota koskevien (hallinnollisten) ratkaisujen tekemiseen.

- - - - - -

Lähden siis edelleen siitä, että eduskunnan kanslian organisaation merkittävää säätelyvaltaa – josta em. vaihtoehdossa on kysymys – ja siihen liittyvää toimivallan säätelyvaltaa ei voida PL 52 §:n mukaisen ohjesäännön normitasolla uskoa eduskunnan kansliatoimikunnalle. Vaikka tämä käsitys perustuslain normien merkityksestä tässä yhteydessä onkin perusteltu ja vastaa nähdäkseni sitä, miten ko. normit on käytännössä yleensä ymmärretty, saatetaan silti ehkä kysyä, olisiko perustuslain tulkintaa tässä kohden joustavuuden nimessä syytä pyrkiä kehittämään väljempään, (sub)delegaatiomahdollisuuksien kannalta sallivampaan suuntaan. - Tällaisen "kehityksen" tavoitteluun olisi mielestäni syytä eri syistä suhtautua vähintäänkin pidättyvästi. Subdelegaation hyväksyminen toisi PL 52 §:n soveltamiseen hyvin vieraan elementin. Joustavuustekijän tai päätöksenteon nopeuden kannalta voidaan PL 52 §:ssä ja PL 34 §:ssä edellytettyä menettelyä sinänsä – puhemiesneuvoston aloitetta ja päätöksentekoa täysistunnossa - tuskin leimata liian hitaaksi tai mutkikkaaksi. Menettelyn avoimuuden ja valmistelun kaikinpuolisen huolellisuuden kannalta voidaan toisaalta pitää tärkeänä etuna sitä, että toimintaa eduskunnassa koskevat merkittävät normipäätökset aina tehdään täysistunnossa ja että päätöksentekoon täysistunnossa säännönmukaisesti liittyy valmistelu valiokunnassa.