Eduskunnan pääsihteerin asettama eduskunnan virkamieslain ja eduskunnan kanslian ohjesäännön muuttamista valmisteleva työryhmä

7.4.2014

Mikael Hidén

Työryhmä on kutsunut minut kuultavaksi eräistä suunniteltuihin säädösmuutoksiin liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Minulta ei ole pyydetty kirjallista lausuntoa, mutta olen pitänyt tarkoituksenmukaisena esittää yhteenvedonomaisesti joitakin näkökohtia kirjallisina.

- - - - - - -

Puheenjohtajan kirjeen (sähköposti 27.3.2014) liitteessä viitataan yhtenä työryhmässä keskustelua aiheuttaneena kysymyksenä siihen, "siirretäänkö eri osastojen sisäistä organisaatiota ja yksittäisten virkamiesten tehtäviä koskevat säännökset ohjesäännön sijasta kanslian johtosäännön tasolle". Kirjeessä myös todetaan työryhmän joutuneen pohtimaan ohjesäännön ja mahdollisen johtosäännön antamiseen liittyvää aloitevaltaa perustuslain ja työjärjestyksen säännösten valossa ja samassa yhteydessä myös sitä, mikä on nykyisen kanslian johtosäännön 37 §:ssä olevan valtuutuksen "vahvuus".

Olen saanut nähtäväkseni toimistopäällikkö Ari Apilon muistion (25.3.2014) kanslian ohjesäännön säätämiseen liittyvistä perustuslain kohdista ja niiden tulkinnoista. Muistio antaa asianmukaisen kuvan ko. säännöksistä ja niille säätämisasiakirjoissa tarkoitetuista sisällöistä. Esitän seuraavassa joitakin täydentäviä yleisiä näkökohtia.

Säädösvallan järjestelyssä saattaa myös eduskunnan piirissä esiintyä tilanteita, joissa (tavallisen) lain säännöksellä annetaan jollekin elimelle (eduskunnassa) valtuus antaa asiassa tarkempia määräyksiä. Tällainen järjestely on toteutettu esim. eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 76 §:ssä , jonka mukaan kansliatoimikunta voi antaa tietyistä asioista "tarkempia määräyksiä". Tämäntyyppisenkin järjestelyn ulottuvuuksiin voi liittyä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, kun ei esim. ole mitenkään selvää, että kansliatoimikunnalle voitaisiin laissa siirtää valtuuksia tarkentavaan säätelyyn samoin kriteerein kuin PL 80 §:n mukaisesti voidaan siirtää asetuksenantajalle. Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kyse lailla joitakin nimettyjä asioita silmällä pitäen osoitetusta valtuudesta , vaan siitä, minkälaiseksi eduskunnan yleinen sisäinen

säädösvallan käyttö on perustuslaissa järjestetty.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa luovuttiin järjestelystä , jossa eduskunnan toiminnasta oli voimassa erillinen perustuslaki, Valtiopäiväjärjestys. Uudistuksen myötä eduskunnan työjärjestyksen merkitys säädöksenä selvästi kasvoi. Työjärjestystä koskeva keskeinen perustuslain säännös on nyt PL 52 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan työjärjestyksessä annetaan "tarkempia säännöksiä" valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunann toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Muotoilu kertoo, että työjärjestyksellä ei ole - kuten oli Valtiopäiväjärjestyksellä – mitään itsenäistä omaa, (muun) perustuslain säännöksistä ja niiden osoittamista rajoista riippumatonta säätelyaluetta. Tämä merkitsee myös sitä, että työjärjestyksen säännöksillä ei voida siirtää säätelyvaltaa työjärjestystä alemmille tasoille, jollei voida katsoa, että tällaista (subdelegaatio)valtaa ko. asiassa on perustuslaissa tarkoitettu. Kysymys on vanhasta periaatteesta, jonka mukaan delegoitua valta ei voida edelleen delegoida (*delegata potestas non potest delegari).* Jos tästä periaatteesta pidetään kiinni – niinkuin suomalaisessa legalistisessa valtiosääntöperinteessä ymmärtääkseni tehdään - jää työjärjestyksen alapuolella tapahtuvan oikeudellisen säätelyn mahdollisuus riippumaan siitä, minkälaisia mahdollisuuksia tällaiseen säätelyyn on perustuslaissa konkreettisesti ehkä osoitettu.

Perustuslain 52 §:n 2 momentin mukaan eduskunta voi antaa kahdenlaisia säädöksiä, joiden on perusteltua katsoa olevan säädöstasoltaan työjärjestyksen alapuolella. Yhtäältä ovat ohjesäännöt, joita voidaan antaa "eduskunnan sisäistä hallintoa, eduskunnan toimitettavia vaaleja ja muuta eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä varten." Toisaalta ovat johtosäännöt, joita eduskunta voi hyväksyä "valitsemilleen toimielimille". Huomattavaa on, että sekä ohjesäännöt että johtosäännöt antaa "eduskunta", ts. päätöksentekijänä on täysistunto. Säätelyvaltaa – oikeudellisesti merkitsevien ohjeiden antamisvaltaa - sisältyy myös puhemiesneuvostoa koskevaan PL 34 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan puhemiesneuvosto "antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi" ja päättää, jos sitä perustuslaissa tai työjärjestyksessä erikseen edellytetään, asioiden käsittelyssä valtiopäivillä noudatettavista menettelytavoista. Säännöksen mukaan puhemiesneuvostolla on myös työjärjestystä ja eduskunnan virkamiehiä koskevaa lakia koskeva aloiteoikeus sekä oikeus " tehdä ehdotuksia muiksi eduskunnan toimintaa koskeviksi säännöksiksi."

Perustuslain teksti ei nähtävästi missään osoita perustuslain tason alapuolella olevien säädösten päättämisvaltaa muille kuin eduskunnalle (täysistunnolle). Perustuslain teksti ei

myöskään näytä osoittavan näitä säädöksiä koskevaa aloitevaltaa muille kuin täysistunnolle (ja kansanedustajille). Kuten esim. Ari Apilon em. muistiosta ilmenee, on näiden perustuslainkohtien säätämisasiakirjoissa viitattu mahdollisuuteen, että aloiteoikeus joidenkin työjärjestyksen alapuolella olevien säädösten antamiseen voitaisiin työjärjestyksessä uskoa muillekin eduskunnan toimielimille kuin puhemiesneuvostolle. Näin näyttää tapahtuneen ainakin TJ 73 §:ssä, jonka 7) kohdan mukaan kansliatoimikunnan tehtävänä on tehdä aloite eduskunnan tilisäännön säätämisestä. Merkittävää joka tapauksessa on, että kyseessä tässä on aloiteoikeus ja ko. ohjesääntöjä ja johtosääntöjä koskeva päätösvalta on täysistunnolla. (Tässä suhteessa vaikuttaa erikoiselta se, että juuri mainitun TJ 73 §:n 8) kohdan mukaan kansliatoimikunta "päättää" arkistotoimen johtosäännöstä.) Merkittävää on myös se, että perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut PL 34 §:n mukaisesta puhemiesneuvoston mahdollisuudesta antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi , että merkittävän eduskunnan sisäisen norminannon tulee edelleenkin tapahtua täysistunnon päättämin säädöksin ja että puhemiesneuvoston ohjeistamisvaltaa on siksi tulkittava rajatusti (pevm 10/98 vp, s 15).

Edellä hahmoteltu tausta viittaa siihen, että työjärjestyksen alapuolella olevia säädöksiä – yleisisä oikeudellisia normeja sisältäviä päätöksiä – voi antaa vain täysistunto (ja PL 34 ,3 §:ssä tarkoitettuja ohjeita puhemiesneuvosto). Käytännön syyt voivat kuitenkin puoltaa sitä, että hyvin yksityiskohtiin meneviä ja ehkä teknissävyisiä, mutta kuitenkin oikeudellisesti merkittäviä, säännöksiä voi antaa myös jokin muu elin, esim. kansliatoimikunta. Jos tällaista toimivaltaa pidetään tarpeellisena ja oikeudellisesti mahdollisena, vaikuttaa asianmukaiselta, että tällainen valtuus nimenomaan osoitetaan säädöksellä (kanslian ohjesäännössä). Selvältä kuitenkin vaikuttaa, että tällaisen norminantovallan täytyy PL 52 ja 34 §: ssä osoitetussa järjestelmässä jäädä – se täytyy rajata – hyvin suppea-alaiseksi, sen tulee rajoittua vain yksityskohtaiseen, teknissävyiseen ehkä usein muutoksia edellyttävään, täytäntöönpanoa koskevaan sääntelyyn – sääntelyyn, joka juuri tällaisen sisältönsä vuoksi ei sovellu täysistunnossa päätettäväksi. Tässä rajanvedossa ei voi olla kysymys esim. vain siitä, katsotaanko jokin elin tai jokin toiminta eduskunnan valtioelintoimintaan kuuluvaksi, vaan esim. kaikki eduskunnan kokonaisorganisaatiota koskeva merkittävä normeeraus kuuluu hoidettavaksi PL 52 ja 34 §:ssä tarkoitetuilla normipäätöksillä.

Edellä todettu merkitsee esim. sitä, että eduskunnan kanslian organisaatiota tai

organisaation merkitsevää muuttamista ei voida järjestää päätettäväksi kanslian normipäätöksin, olisi näiden normipäätösten nimike sitten mikä tahansa. Edellä todettu merkitsee myös sitä, että kanslian ohjesäännön 37 §:n mukainen valtuus antaa ohjesäännön täytäntöönpanosta " tarkempia määräyksiä" kanslian johtosäännössä ei mitenkään voi riittää perusteeksi sille , että nyt annettaisiin kanslian johtosääntö, jossa annettaisiin kanslialle/kansliatoimikunnalle merkittävää kanslian organisaatiota koskevaa norminantovaltaa. Perustuslain 52,2 §:n toimivaltasäännökset ja siinä käytetyn terminologian huomioonottaen voisi kaikkiaankin kysyä kuinka asianmukaista ylipäätään olisi tavoitella nyt - ko. 37 § on kai saanut sanamuotonsa 1987 - sellaista säädöstä kuin kansliatoimikunnan vahvistama eduskunnan kanslian johtosääntö.

- - - - - - -

Puheenjohtajan kirjeessä toivotaan kannanottoa myös lakko-oikeutta koskeviin säännösehdotuksiin.En tiedä, mitä kaikkea miniun olisi haluttu tässäkohden lkommentoivan. Oten tähän kuitenkin lainauksen lausunnosta , jonka perustuslakivaliokunta antloi vuoden 2003 valtiopäivillä puhemiesneuvoston ehdotuksesta laksi eduskunnan virkamiehistä (pevl 12/03 vp). Kannanottonaan, joka mielestäni on edelleen täysin relevantti, valiokunta totesi:

> "Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännöksessä ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Esitöiden mukaan ammatillinen yhdistymisvapaus merkitsee myös, ettei vapauttaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia; siten esimerkiksi osallistuminen lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste työstä erottamiselle tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp , s. 61/I).
>
> Perustuslakivaliokunta on katsonut tästä perustuslain säännöksestä seuraavan pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta, ja pitänyt tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 56 §:ää ["Presidentintoimen hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteestä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa presidentintoimen hoitamista, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi."] tässä mielessä asianmukaisena (PeVL 5/1997 vp , s. 6/I). Valiokunta on arvioinut myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttejä ja jäseniä koskevan työtaistelukiellon ongelmattomaksi perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta, jos tähän ryhmään kuuluvien tuomareiden palkkaus ja muut palvelussuhteen ehdot järjestetään lailla (PeVL 19/2001 vp , s. 2-3).
>
> Työtaisteluoikeus liittyy valiokunnan mielestä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on

valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ehdotettu työtaistelukielto koskee eduskunnan kansliaan kuuluvien eräiden yksikköjen virkamiehiä. Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Kiellolle on ylimpänä valtioelimenä olevan eduskunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat syyt. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Kun otetaan huomioon eduskunnan erityinen asema ja työtaistelukiellon rajaaminen koskemaan vain säännöksessä mainittuja eduskunnan kanslian osia, ei sääntely valiokunnan mielestä ylitä rajoituksen suhteellisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.