Puhemiesneuvosto 25.11.2014

Eduskunnan kanslian ohjesäännön uudistaminen

Mikael Hidén:

Minua on ymmärtääkseni haluttu kuulla siitä, missä määrin eduskunnan kanslian organisaation tarkempi säätely voidaan jättää toteutettavaksi kansliatoimikunnan päätöksillä. Kysymys on konkretisoitunut säädöstyöryhmän eduskunnan pääsihteerille 4.11.2014 jättämässä loppuraportissa, jossa työryhmä ehdottaa uudistettavaan kanslian ohjesääntöön otettavaksi kanslian osastoja koskevien säännösten lisäksi myös säännökset osastojen alayksiköistä ja niiden tehtävistä (10 -13 §) ja jossa eriävässä mielipiteessä toisaalta esitetään vain kanslian osastojen ja niiden tehtävän osoittamista ohjesäännössä, viitataan ko. säännöksissä mahdollisuuteen jakaa osastot alayksiköihin ja todetaan yleisesti (27 §) mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä kansliatoimikunnan vahvistamassa kanslian johtosäännössä tai kansliatoimikunnan päätöksillä. - Olen antanut ko. säädöstyöryhmälle asiassa huomioon otettavista toimivaltakysymyksistä kaksi kannanottoa (7.4.2014 ja 18.8.2014). Niiden sisältöä kertaamatta rajoitun seuraavassa vain lyhyesti toteamaan tässä yhteydessä mielestäni keskeiset näkökohdat.

1. Kun nyt voimassa oleva eduskunnan kanslian ohjesääntö vuonna 1987 annettiin (PeVM 48/1986 vp), oli eduskunnan toiminta varsin konkreettisesti säädelty erillisessä perustuslaissa (1928 Valtiopäiväjärjestys), eduskunnan työjärjestyksen asema säädöksenä oli nykyistä vaatimattomampi ja työjärjestyksen ja eduskunnan muiden sisäisten säädösten, antamista koskeva VJ 90 §:n säännös oli nykyiseen ”vastaavaan” säännökseen , PL 52 §:ään, verrattuna huomattavan väljä (VJ 90,1 §: ”Eduskunta hyväksyy itselleen työjärjestyksen ja vaalisäännön sekä eduskunnan virkamiesten ohjesäännöt.”) Se, minkälaisia työjärjestyksen lisäksi tulevia säädöksiä aikanaan pidettiin mahdollisena antaa tämän VJ 90 §:n valtuutuksen nojalla, ei siten voi – ei myöskään noudatetun käytännön mielessä - osoittaa , mitä voidaan pitää hyväksyttävänä nykyisen perustuslain säännösten puitteissa.

2. Työjärjestyksen lisäksi annettavien eduskunnan sisäisten säädösten antamista koskeva (valtuus)säännös on nyt PL 52 §:n 2 momentissa. Sen mukaan eduskunta voi antaa ohjesääntöjä mm. ”eduskunnan sisäistä hallintoa” varten ja lisäksi hyväksyä ”valitsemilleen toimielimille” johtosääntöjä. Merkittävää on, että päätöksentekijänä on

”eduskunta”, siis täysistunto.(Mainittakoon, että PL 52 §:ä säädettäessä ei säännöksen todettu vastaavan vanhaa VJ 90 §:ä, vaan että se ”korvaisi” tuon säännöksen ja erilliset johtosääntöjen antamisvaltuudet, HE 1/1998 vp, s.100.) Aloitevalta on PL 34,3 §:n mukaan keskeisesti puhemiesneuvostolla, jolla myös on valta ”antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi.” Perustuslaki ei nähtävästi missään osoita eduskunnan sisäisten säädösten päättämisvaltaa muille kuin eduskunnalle (täysistunnolle). Kun delegoitua valtaa ei suomalaisen valtiosääntöperinteen mukaisesti voida edelleen delegoida (jos siihen ei ole erikseen valtuutettu), ei täysistunto voi siirtää sille osoitettua sisäisten normien antamisvaltaa edelleen esim. työjärjestyksessä tai ohjesäännössä jollekin muulle elimelle. Tämä merkitsee mm. sitä, että eduskunnan kanslian nykyisen ohjesäännön 37 §:ssä lausuttua valtuutta antaa kanslian ohjesäännön täytäntöönpanosta tarkempia määräyksiä kansliatoimikunnan vahvistamassa eduskunnan kanslian johtosäännössä, ei hevin voida pitää PL 52 §:n mukaisena. Sama pitää luonnollisesti paikkansa myös säädöstyöryhmän raportin em. eriävässä mielipiteessä ehdotetusta vastaavasta säännöksestä (27 §).

3. Valta yleisesti järjestää kansliatoimikunnan päätöksillä – annettiinpa ne kanslian johtosäännön nimellä tai vain ”päätöksinä” - kanslian osastojen jakautumista alayksiköihin ja näiden alayksiköiden tehtäviä ja siten välttämättä myös niiden toimivaltasuhteita, on mielestäni sisällöllisesti merkittävää norminantovaltaa. Tällainen norminantovalta kuuluu PL 52 §:n järjestelmässä vain täysistunnolle (puhemiesneuvoston aloitteesta). Em. eriävässä mielipiteessä ehdotetun ohjesäännön suhteessa PL 52 §:n säännöstöön ei siten ole kyse vain ehdotetusta (27 §) mahdollisuudesta vahvistaa kansliatoimikunnan päätöksellä ”kanslian johtosääntö”, vaan myös päätösvallan sisältöä koskevasta laajemmasta yhteensopimattomuudesta perustuslain säännöksen kanssa. Sanotun kanssa ei ole ristiriidassa se, että kansliatoimikunnalla voi olla jonkin muun (laintasoisen) säännöksen nojalla valtuus tarkempien määräysten antamiseen (esim. eduskunnan virkamiehistä annetun lain 76 §). Sanotun kanssa ei ole ristiriidassa myöskään se, että kansliatoimikunnalla voidaan ilman erillistä valtuutustakin katsoa yleisen tehtävänsä puitteissa olevan valtuus antaa erilaisia teknissävyisiä, käytännöllisiä määräyksiä eduskunnan piirissä noudatettaviksi. (Eduskunnan hallintosäännökset 2003 - julkaisussa esim. henkilöstön työaikoja koskevat päätökset.) Se, että rajanveto täysistunnolle kuuluvan merkittävän norminantovallan ja kansliatoimikunnan käytettäväksi sopivan määräystenantovallan välillä ei välttämättä ole aina ennalta selvä, ei mitenkään poista tällaisen rajanvedon periaatteellista ja käytännöllistä välttämättömyyttä.

4. Vaikka edellä esitettyä käsitystä PL 52 §:n säännöksen merkityksestä pidettäisiinkin sinänsä perusteltuna, voitaisiin ehkä kuitenkin kysyä, eikö asiassa olisi aihetta pyrkiä joustavampiin tulkintoihin, tai jos se ei tunnu mahdolliselta, pyrkiä pitkällä tähtäyksellä säännösten muuttamiseen. Pontimena olisi tällöin pyrkimys joustavaan mahdollisuuteen pysyttää organisaatio siihen kulloinkin kohdistuvien vaatimusten tasalla. Vaikka säännöstöjen kehittämistarpeiden arviointi ei tässä kuulukaan tehtävääni, minun sopinee kuitenkin esittää asiasta pari henkilökohtaista käsitystä. - Perustuslain 52 § on säännöksenä melko uusi ja konkreettiseksi laadittu eikä sen merkityksen tulkinnalliseen kehittämiseen näyttäisi olevan suuria mahdollisuuksia Se, että eduskunnassa noudatettavia, työjärjestyksen tason alapuolelle sijoittuvia säännöksiä joudutaan viemään puhemiesneuvoston kautta täysistunnon päätettäväksi, ei käsittääkseni ole menetttelytapana muodostunut mitenkään erityisen kuormittavaksi tai merkinnyt asioiden hoidon häiritsevää lykkääntymistä. (Kuormittavuus ei vaikuta merkittävältä ainakaan jos jonkinlaisena mittarina voidaan käyttää sitä, kuinka paljon perustuslakivaliokunnassa on viimeisten 30 vuoden aikana käsitelty ohjesääntöjen ja johtosääntöjen muutoksia.) Ehkä tärkeintä tässä on kuitenkin se, että kaikki eduskunnan toiminnassa jotenkin merkittävät tai mahdollisesti merkitystä saavat, vaikkapa ”vain” hallinnolliset normit saatetaan täysistunnon ainakin periaatteessa keskusteltavaksi ja kontrolloitavaksi. Tämä eduskunnan sisäisten normien päättämismenettelyn yhtenäisyys ja päättämisvallan kuuluminen viime kädessä ainakin muodollisesti koko eduskunnalle on mielestäni vahvasti myönteinen asia, jota ei ole syytä heikentää.