Olli Mäenpää
12.2.2025

Hallintovaliokunnalle

**Puhemiesneuvoston ehdotus laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja eduskunnan päätökseksi eduskunnan kanslian ohjesäännön 12 §:n muuttamisesta (PNE 2/2024 vp)**

***Eduskunnan virastot liikkeenluovutuksen kohteena***

Eduskunnan virkamieslakiin lisättäväksi ehdotettu 4 a luku sisältäisi säännökset eduskunnan virastojen toimintoihin kohdistuvasta liikkeen luovutuksesta. Liikkeen luovutukseen liittyy tässä sääntely-yhteydessä myös periaatteellisia ulottuvuuksia. Sääntelyä on paikallaan arvioida erikseen ainakin virkamiesoikeudelliselta kannalta, eduskunnan virastojen tehtävien ja aseman näkökulmasta ottaen huomioon myös eduskunnan valtiosääntöisen aseman erityispiirteet sekä liikkeen luovutusta koskevan toimivallan ja päätösvallan määrittelyä koskevan sääntelyn perusteella.

*Virkamiesoikeudellinen sääntely*

Uuden 25 a §:n 1 momentin sisältämän määritelmäsäännöksen mukaan liikkeen luovutuksella tarkoitettaisiin eduskunnan viraston toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Asiallisesti vastaavan sisältöinen työnantajan liikkeen luovutusta määrittelevä sääntely sisältyy valtion virkamieslain 5 e §:ään ja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 25 §:ään.

Tällaisen liikkeen luovutusta yleisesti koskevan yleisen virkamiesoikeudellisen sääntelyn sisällyttäminen eduskunnan virkamieslakiin on sinänsä palvelussuhdeoikeudelliselta kannalta mahdollista. Sillä voidaan turvata eduskunnan virkamiesten asema ja oikeudet liikkeenluovutustilanteissa samoin perustein kuin muissa julkisyhteisöissä.

Esityksen perusteluissa mainitun Euroopan parlamentin ja neuvoston liikkeenluovutusdirektiivissä (2001/23/EY) direktiivissä tarkoitettuna ”luovuttamisena ei pidetä hallintoviranomaisten uudelleenorganisointia eikä hallinnollisten tehtävien siirtoa hallintoviranomaiselta toiselle” (1.1.c art.). Direktiivin täytäntöönpanon ei siten voida katsoa edellyttävän, että liikkeen luovutusta koskeva sääntely ulotetaan koskemaan yleisesti eduskunnan virastojen kaikkien toiminnallisten osien luovutusta.

*Eduskunnan virastojen aseman ja tehtävien erityispiirteet*

Liikkeen luovutusta koskevan sääntelyehdotuksen kohteena ovat eduskunnan virastot, jotka on määritelty eduskunnan virkamieslain 2 §:n 2 momentissa. Sään-

nöksen mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos. Niistä säädetään erikseen niitä koskevissa laeissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan kanslian asema ja tehtävät määritellään lisäksi sen ohjesäännössä.

Liikkeen luovutus kohdistuu sitä koskevien palvelussuhdeoikeudellisten säännösten mukaan *työnantajan* liikkeen luovutukseen. Ehdotettu 25 a §:n 1 momentin sisältämä määritelmäsäännös sen sijaan määrittelisi työnantajan liikkeen luovutuksen kohteeksi *eduskunnan virastojen* toiminnallisen osan luovuttamisen. Tällaista rajoitusta ja kohdennusta vain eduskunnan virastoihin voidaan pitää oikeudellisesti perusteltuna ja välttämättömänä, koska eduskunnan virkamieslain soveltamisessa työnantaja on lain 1 §:n 2 momentin mukaan eduskunta.

On selvää, että liikkeen luovutusta määrittelevä sääntely ei voisi koskea yleisesti työnantajan eli eduskunnan toiminnallisen osan luovuttamisesta. Valtiopäivätoimintaan liittyvien eduskunnan virastojen tehtävien luovuttaminen ei perustuslain mukaan ole edes mahdollista. Perustuslain 124 §:n sisältämä sääntely ei muodosta näin kohdennetulle luovutukselle oikeusperustaa.

Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa onkin otettava huomioon, että myös eduskunnan virastojen tehtävät ja toiminta liittyvät monelta osin kiinteästi valtiopäivätoimintaan ja eduskunnan toimintaan ylimpänä valtioelimenä. Perustuslakivaliokunta on erikseen kiinnittänyt huomiota tähän kiinteään yhteyteen: ”Eduskunnan kanslia on kiinteä osa eduskunnan organisaatiota eikä sitä voida erottaa eduskunnan toiminnasta ylimpänä valtioelimenä. Vastaavia eduskunnan toimintaan liittyviä näkökohtia voidaan esittää myös eduskunnan muista virastoista. Esimerkiksi perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto.” (PeVL 62/2024 vp, kappale 23)

Nämä perustuslakiin ja eduskunnan asemaan liittyvät valtiosääntöiset seikat huomioon ottaen on verraten ongelmallista, että liikkeen luovutuksen kohteena olevia eduskunnan virastojen toiminnallisia osia ei ole sääntelyssä millään perusteilla tarkemmin rajattu, eikä niitä määritellä tai luonnehdita myöskään perusteluissa. Liikkeen luovutuksen kohde ja soveltamisala muodostuvat tämän vuoksi varsin väljiksi ja hyvin tulkinnanvaraisiksi. Ehdotuksessa ei ole myöskään erikseen selvitetty eikä arvioitu edes suuntaa-antavasti, minkälaisia eduskunnan virastojen toiminnallisia osia liikkeen luovutus voisi käytännössä koskea. Tosin joitakin ehdotetun sääntelyn soveltamisalan rajoituksia käy pääpiirteissään ilmi puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluista samoin kuin ehdotuksesta eduskunnan kanslian ohjesäännön 12 §:n muuttamiseksi.

Perustelujen mukaan erityisesti julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtäminen jäisi liikkeen luovutusta koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Li-

säksi olisi mahdollista, että säännös ei soveltuisi esimerkiksi tilanteisiin, joissa perustuslaissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä siirretään julkisyhteisöltä toiselle (s. 9). Olennaisena voidaan myös pitää rajoitusta, jonka mukaan liikkeen luovutusta koskeva säännös ei määrittelisi sitä, milloin ja millä perusteilla jokin toiminta siirretään, ja toiminnan siirtämisen edellytykset määräytyvät erikseen muun lainsäädännön mukaan (s. 10).

Näitä rajoituksia voidaan sinänsä pitää aiheellisina. Ne eivät kohdistu eduskunnan virastojen työterveyshuollon järjestämiseen, joka siten voi olla liikkeen luovutuksen kohteena.

Selvyyden vuoksi voisi kuitenkin olla paikallaan kirjata eduskunnan aseman kannalta olennaiset luovutusrajoitukset säädettävään lakiin virastojen ”toiminnallisia osia” koskevaa sääntelyä tarkemmin ja ottaen samalla huomioon eduskunnan valtiosääntöinen asema. Joka tapauksessa ehdotettu liikkeen luovutusta koskeva sääntely olisi sovellettavissa vain verraten ahtaissa rajoissa, joita määrittää erityisesti perustuslakiin ja virastoja koskeviin lakeihin sisältyvä sääntely.

On esimerkiksi selvää, että säännösehdotuksen perusteella toteutettava ”toiminnallisen osan” luovutus ei voi kohdistua eduskunnan viraston perustuslakiin perustuvaan tehtävään. Liikkeen luovutuksen kohteena ei myöskään voi olla eduskunnan valtiopäivätoimintaan kiinteästi liittyvä toiminto, kuten esimerkiksi eduskunnan tietohallinto. Siitä vastuussa oleva eduskunnan kanslia on kiinteä osa eduskunnan organisaatiota eikä sitä voida erottaa eduskunnan toiminnasta ylimpänä valtioelimenä (PeVL 62/2024 vp, kappale 23).

Yleisen ja väljäsisältöisen liikkeen luovutusta koskevan sääntelyn täsmentämisen vaihtoehtona eduskunnan virastojen tehtävien ja aseman valtiosääntöiset erityispiirteet olisi ilmeisesti mahdollista ottaa huomioon myös luovutuskohtaisessa sääntelyssä. Ehdotuksen virkamiesoikeudelliset tavoitteet voitaisiin siten toteuttaa myös säätämällä kussakin tapauksessa erikseen eduskunnan virkamiesten asemasta samassa yhteydessä, kun säädetään eduskunnan viraston toiminnallisen osan luovuttamisesta perustuslain määrittelemissä rajoissa. Puhemiesneuvoston 2. ehdotuksen yhteydessä olisi esimerkiksi mahdollista voimaanpanosäännöksessä säätää liikkeen luovutuksen perusteista työterveysaseman lakkauttamisen yhteydessä.

*Liikkeen luovutusta koskeva toimivalta ja päätösvalta*

Ehdotetussa sääntelyssä ei erikseen erityisen selvästi määritellä toimivaltaa liikkeen luovutusta koskevan päätösvallan käyttämiseen. Tätä toimivaltakysymystä ei myöskään käsitellä yleisperusteluissa.

Tosin ehdotetun uuden 25 b §:n 2 momentin sisältämä sääntely on ymmärrettävissä niin, että liikkeen luovutuksesta päättäisi eduskunnan virasto. Tämä voi joissain tilanteissa olla mahdollista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan avata tämän ongelmallisen väljän säännöksen soveltamisen edellytyksiä. Toimivaltasääntelyä olisi myös tältä osin välttämätöntä selventää ja täsmentää. Samalla

tulisi ottaa huomioon, että eduskunnan viraston toiminnallisen osan luovutuksista voi olla välttämätöntä säätää erikseen lailla.

***Viranomaisen perusteltu vastaus***

Eduskunnan virkamieslain 16 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan viranomaisen olisi osa-aikaisen tai määräaikaisen virkamiehen pyynnöstä annettava perusteltu vastaus mahdollisuudesta pidentää virkasuhteen säännöllistä työaikaa tai nimityksen kestoaikaa. Ehdotettu sääntely perustuisi työehtodirektiivin 12 artiklaan ja vastaisi asiallisesti valtion virkamieslain 9 d §:ää.

Velvollisuus vastauksen antamiseen olisi säännösehdotuksen mukaan yleisesti ”viranomaisella”. Tällä tarkoitettaneen eduskunnan virastoa, jolle eduskunnan virkamieslaissa muutenkin yleensä kohdennetaan virkasuhdetta koskevan toimivallan käyttäminen. Selvyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi olisi paikallaan myös tässä säännöksessä kohdentaa vastausvelvollisuus esimerkiksi eduskunnan virastoon.