EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

17.2.2025

Pertti Rauhio

Eduskunnan hallintojohtaja
Hallinto- ja palveluosasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUKSESTA PNE2/2024 LAIKSI EDUSKUNNAN VIRKAMIESLAIN JA EDUSKUNNAN KANSLIAN OHJESÄÄNNÖN 12 §:N MUUTTAMISESTA

Yleistä

Eduskunnan kanslia toteaa, että

- eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa ei esitetä huomautuksia ehdotukseen
- valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön lausunnoissa todetaan ehdotuksen vastaavan soveltuvin valtion (sekä kuntien ja hyvinvointialueiden) virkamieslainsäädäntöä ja näin ollen sopivan voimassa olevan virkamiesoikeudellisen säätelyn kokonaisuuteen
- eduskunnan virkamiesyhdistysten, Eduskunnan virkamiesyhdistys ry:n (jälj. EVY), Eduskunnan ammattiosasto ry:n (jälj. EMO) ja Eduskunnan akavalaiset ry:n (jälj. EKA) lausunnoissa tuetaan ehdotusta siltä osin, kuin se panee täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/ 1152 avoimista ja ennakoitavista työehdoista Euroopan unionissa direktiivin toimeenpanosta (työehtodirektiivI)
- professori Mäenpään lausunnossa ei oteta kantaa työehtosdirektiivin täytäntöönpanoon.

Edellä olevan perusteella tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota liikkeen luovutusta ja kanslian ohjesäännön muutosta koskeviin kannanottoihin EVY:n, EMO:n, EKA:n ja professori Mäenpään lausunnoissa.

Lausunnonantajien kirjallisten lausuntojen ja valiokunnan kuulemistilaisuudessa 12.2. käydyn keskustelun perusteella jäljempänä olevissa arvioinneissa sivutaan eduskunnan työterveyshuollon järjestämistä, vaikka se ei tietenkään ole lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä päätettävä asia.

EMO:n lausunto

Lausunnosta käy ilmi huoli siitä, että liikkeenluovutussäätelyn ulottaminen voi johtaa laajemminkin eduskunnan tukitoimintojen ulkoistamiseen. Lisäksi siinä viitataan ”suusanalliseen lupaukseen selvityksestä” (koskien työterveyshuollon mahdollista ulkoistamista).

Kanslia toteaa, että ehdotukseen sisältyvät lainkohdat liikkeenluovutussäännöksistä eivät vaikuta kanslian tehtävien mahdollisen ulkoistamisen arviontiin. Asiaan liittyvät mahdolliset tulevat päätökset tehdään toimivaltasäännösten puitteissa siten, että niillä turvataan kanslian toimintavarmuus, laatu ja taloudellisuus. Liikkeenluovutussääntely on omiaan turvaamaan henkilöstön asemaa, mikäli ulkoistamiseen päädytään. Siirtyvä henkilöstö säilyttää palkkausta, lomia ja muita palvelussuhteen ehtoja siltä osin, kuin ne ovat parempia kuin vastaanottavalla työnantajalla.

Menettelyn osalta kanslia toteaa, että mahdollisesta ulkoistamisesta liikkeen luovutuksena tai muutoin tehdään aina hyvin valmisteltu ja henkilöstön kanssa yhteistoiminnassa käsitelty päätös. Näin on toimittu myös huomion kohteena olevan työterveysaseman kohdalla.

Asian käsittely käynnistyi kansliatoimikunnan keskustelussa 12.9.2024. Työterveysaseman henkilöstölle asian valmistelua avattiin kertomalla asiasta samana päivänä ja eduskunnan henkilöstöjärjestöille 20.9.2024. Valmistelua on jatkettu huolellisesti ja työterveysaseman henkilöstöä on tavattu asiasta kuusi kertaa. Ennen päätöksentekoa asia käsitellään vielä yhteistoimintaa koskevan tarkentavan virkaehtosopimuksen mukaisesti henkilöstön edustajien kanssa.

Mitä toivottuun kattavaan selvitykseen muilta osin tulee, se tapahtuu vertailemalla mahdollisesti saatavia tarjouksia palveluiden järjestämiseksi toiminnan jatkamiseen virkatyönä.

Kanslia toteaa, että tietyin rajoituksen kanslian tehtäviä on mahdollista ulkoistaa (eli siirtää palveluhankinnoiksi), mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. Näin on tehty aiemminkin: muun muassa eräitä kiinteistötoimen tehtäviä (kalustehuoltoa, vuosikorjauksia), tietohallinnon tehtäviä (it-palveluita) ja puhelunvälitystä (myöhäisillan ns. ylivuotopalvelut) on ulkoistettu.

EKA:n lausunto

Lausunnossa todetaan, että kanslian ohjesääntö (12 §) edellyttää työterveyspalveluiden tuottamista virkatyönä (jälj. integroitu työterveyshuolto). Lausunnon kannaksi voidaan myös tulkita, että ehdotetussa muodossa integroitu työterveyshuolto olisi edelleen mahdollista. Kanslia on samaa mieltä lausunnon kanssa näiltä osin.

Lausunnossa EKA toteaa, että se ei puolla ohjesäännön 12 §:ään ehdotettua muutosta. Perustelut liittyvät kokonaisuudessaan työterveyspalveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen.

Kanslia katsoo, että lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä ei ole tarpeen tai edes mahdollista arvioida yksittäisen toiminnon, tässä tapauksessa työterveyshuollon, järjestämistä parhaalla mahdollisella tavalla.

Päätöksenteosta yleisesti on todettava, että eduskunnan kanslian ja muiden eduskunnan virastojen on kuultava henkilöstön mielipiteitä. Kuten yllä (EMO:n lausunnon osalta) on todettu, tätä kuulemisvelvoitetta on noudatettu ja noudatetaan. Päätösvalta kuuluu kuitenkin eduskunnan toimielimille ja eduskunnan virastoille. Kanslian ohjesäännön 29 §:ssä ja sen perusteella tehdyssä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa tarkoitettu eduskunnan virastojen ja henkilöstön yhteistoiminta ei edellytä, että eduskunnan kanslian toiminnan järjestely olisi tehtävä yhteisesti sovitella tavalla.

EVY:n lausunto

Lausunnossa otetaan kielteinen kanta ohjesäännön 12 §:n muutokseen ja liitetään se eduskunnan työterveyshuollon mahdolliseen ulkoistamiseen.

Kanslian käsityksen mukaan lausunto on epäjohdonmukainen ja perustuu olennaista osin asian väärin ymmärtämiseen.

Lausunnon kohdan 2. alussa todetaan, että ”mitään päätöksiä … ulkoistamisesta ei … ole tehty”. Toteamus on sinänsä paikkansapitävä: kansliatoimikunnassa 12.9.2024 käydyn vapaamuotoisen keskustelun perusteella aloitettiin virkavalmistelu integroidun työterveyshuollon korvaamisesta työterveyspalveluiden hankinnalla. Asiaa koskevat päätökset tulevat todennäköisesti ajankohtaisiksi vasta keväällä 2025.

Valmistelu ei merkitse samaa kuin päätöksenteko. Se seikka, ettei päätöksiä asiassa ole tehty, käy ilmi muun muassa siitä, että vuosille 2025–2028 hyväksytty kanslian toiminta- ja taloussuunnitelma ja vuodelle 2025 hyväksytty kanslian tulossuunnitelma käsittelee työterveyshuollon järjestämistä voimassa olevien perustein, eli integroituna. Käynnissä oleva valmistelu ei siten ennakoi, saati velvoita, muuttamaan eduskunnan työterveyshuollon palveluiden järjestämistä miltään osin.

Valmistelua voidaan pitää sellaisenaan lausunnossa toivottuna vaihtoehtojen selvittämisenä. Jos ja kun kanslia saa terveyspalveluyrityksiltä tarjouksia palveluiden järjestämisestä, käytettävissä on sekä voimassa olevan integroidun työterveyshuollon sisältö että tarjotut palvelut. Ennen päätöksentekoa näitä vertaillaan ja valitaan toiminnallisesti ja taloudellisesti paras vaihtoehto.

Lausunnossa korostetaan henkilöstön kanssa tehtävää yhteistoimintaa. Siinä viitataan yhden yhdistyksen (EVY) jäsenkyselyyn. Lisäksi suullisessa lausunnossa 12.2.2025 todettiin, ettei ”työterveysaseman henkilöstölle ole varattu mahdollisuutta lausua tarjouspyynnöstä”. Näiltä osin on toistettava yllä EKA:n lausunnon kommenteissa esitetty näkökohta: kanslia kuulee henkilöstöä, mutta ratkaisu ei perustu sopimiseen, vaan viranomaisen päätösvallan käyttöön.

Lausunnon 2. osan kahdessa viimeisessä kappaleessa esitetyt näkökohdat ovat ilmeisen epäjohdonmukaisia. Lausunnossa todetaan, että ”ohjesäännön on tarkoitus ohjata hallinnon toimintaa” ja viitataan epäselvästi perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 6/2025), jotta eduskunta ei ”joutuisi tosiasioiden eteen”. Kuitenkin juuri nyt ollaan esittämässä ohjesäännön muutosta ennen kuin kansliassa mahdollisesti tehdään mitään hallinnollisia toimia. Lain muutos tulisi siis nimenomaisesti ennen päätöstekoa, se olisi yksi palveluiden mahdollista uudelleen järjestämistä koskevan päätöksenteon keskeinen edellytys.

Professori Mäenpään lausunto

Kanslia toteaa, että professori Mäenpään lausunnossa esille tuotu näkökohta siitä, että liikkeenluovutussäännöksillä ”voidaan turvata eduskunnan virkamiesten asema ja oikeudet”, vastaa kanslian käsitystä. Tähän on viitattu myös yllä EMO:n lausunnon arvioinnissa.

Professori Mäenpään lausunnossa todetaan, että perustuslain 124 § rajaa liikkeenluovutuksen ulkopuolelle valtiopäivätoimintaan liittyvät tehtävät. Tämä näkökohdan ilmeisen paikkansapitävyyden vuoksi sitä ei ole ehdotuksen perusteluissa erikseen todettu. Ehdotuksessa valittuun kirjoittamistapaan on vaikuttanut myös se seikka, että vastaavassa valtion virkamieslaissa sitä ei myöskään ole perusteluissa mainittu. Rinnastus on perusteltu: Vaikka eduskunta ylimpänä valtioelimenä poikkeaa muista valtion toimielimistä, rajoittaa perustuslain 124 § myös

liikkeenluovutusta myös valtionhallinnon muiden toimintojen osalta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä.

Lausunnossa katostaan ongelmalliseksi, että eduskunnan kanslian ja eduskunnan muiden virastojen osalta ei ehdotukseen sisälly rajausta tai määrittelyä, josta kävisi ilmi, millaisia toiminnallisia osia liikkeen luovutus vois koskea. Ehdotuksessa tai sen perusteluissa valittu ilmaisu perustuu sille näkökohdalle, että rajanvedon perusteet ovat kiistattomat ja näin ollen soveltamisalan rajoituksien pääpiirteiden ottaminen perusteluihin on ollut riittävää. Ehdotuksen lähtökohtana on ollut pitää ilmeisenä, että ”toiminnallisen osan luovutus ei voi kohdistua eduskunnan viraston perustuslakiin perustuvaan tehtävään” professori Mäenpään lausunnon mukaisesti.

Lausunnossa esitetään, että selvyyden vuoksi luovutusrajoitusten kirjaaminen olisi paikallaan. Kanslian käsityksen mukaan tällainen kirjaus vastaisi puhemiesneuvoston ehdotuksen tavoitetta ja tarvittaessa asiaa koskeva kirjaus olisi tarkoituksenmukaisin tapa asian selkeyttämiseen.

Professori Mäenpään lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että ehdotukseen sisältyvässä sääntelyssä tai säädösten yleisperusteluissa ei määritellä toimivaltaa liikkeen luovutuksessa. Lausunnon mukaan toimivaltasääntelyä tulisi selventää ja täsmentää. Sekä kirjallisessa lausunnossa että valiokunnan suullisessa käsittelyssä tuli professori Mäenpään lausumana esille näkemys siitä, että luovutuksesta päättäisi eduskunta eli siitä säädettäisiin lailla.

Kanslia katsoo, ettei lakiehdotuksen yhteydessä ole välttämätöntä ottaa kantaa päätöksentekoon liikkeen luovutuksesta. Samalla kanslia kuitenkin katsoo, että perusteluihin voidaan, mikäli näin halutaan, lisätä toteamus päätöksenteosta toimivaltasäätelyn mukaisesti.

Mitä eduskunnan kanslian (ja eduskunnan virastojen) päätöksentekoon liittyvään toimivaltaan lähtökohtaisesti kuuluu, kanslia katsoo, että eduskunnan työjärjestyksen 72 §:n ”Eduskunnan hallintoa varten on kansliatoimikunta.” sekä saman lain 73 §:n määritellyt tehtävät ”johtaa ja kehittää eduskunnan hallintoa” (73 § 1-kohta) ja ”ratkaista eduskunnan hallintoa ja talouden-hoitoa koskevat muut asiat” 73 § 6-kohta) antaa kansliatoimikunnalle toimivallan tehdä palveluiden järjestämistä koskevia ratkaisu. Kansliatoimikunnan toimivaltaa määrittää ohjesäännön ohella myös yllä todettu valtiopäivätoiminnan ja muun julkisen vallan käyttämisen rajaaminen eduskunnan virastojen tehtäväksi.