



Perustuslakivaliokunnalle

PNE 3/2020 vp EDUSKUNNAN TYÖJÄRJESTYKSEN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Ehdotus

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa esitetään, että eduskunnan työjärjestykseen otetaan eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi tarpeelliset, väliaikaisesti voimassa oleviksi tarkoitetut säännökset, joiden perusteella eduskunta voisi erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta päättää mahdollisuudesta toimittaa äänestykset täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua etäkokouksiin.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian tämän syysistuntokauden alussa ja olemaan voimassa 30 päivään kesäkuuta 2021.

Ehdotuksen tausta ja valmistelu

Puhemiesneuvosto asetti 16.4.2020 työryhmän valmistelemaan tarvittavia eduskunnan työjärjestyksen muutoksia, joilla mahdollistettaisiin poikkeusoloissa etä-äänestäminen täysistunnossa ja viralliset valiokuntien kokoukset etäyhteyden kautta.

Valmistelutarve johtui Covid-19 viruksen aiheuttamasta riskistä eduskunnan toimintakyvylle. Viruksen leviämisen jatkumisen arvioitiin vaarantavan eduskunnan toimintakyvyn, jos monet kansanedustajat tai eduskunnan toimintoja ylläpitävät henkilöt sairastuisivat samanaikaisesti viruksen aiheuttamaan tautiin tai altistuisivat sairastumiselle.

Pelkkä altistuminen voi johtaa karanteeniin tai karanteeninomaisiin olosuhteisiin ja siten estää eduskuntatyön tavanomaisen tekemisen.

Eduskunnassa on ryhdytty moniin erilaisiin toimenpiteisiin viruksen leviämisen estämiseksi edustajien ja muiden eduskunnassa työtään tekevien keskuuteen. On muun ohella rajoitettu valiokuntien kokoontuminen vain välttämättömien asioiden käsittelemiseen, sovittu supistetuista läsnäolojärjestelyistä eduskunnan täysistunnoissa, keskeytetty eduskuntatyöhön liittyvä matkustaminen ulkomaille ja kotimaassa, lisätty etätöitä ja rajoitettu ulkopuolisten käyntiä eduskunnan tiloissa. Syksyn alkaessa eduskuntaan on hankittu kirurgisia suu-nenäsuojuksia jaettavaksi kansanedustajille, ryhmäkanslioiden henkilökunnalle ja eduskunnan tiloissa työskentelevälle henkilöstölle. Maskit ovat tarkoitettut käytettäväksi työmatkoilla julkisessa liikenteessä ja muissa tilanteissa, joissa riittävän turvaetäisyyden pitäminen on hankalaa.

Puhemiesneuvosto katsoi kuitenkin jo keväällä tarpeelliseksi valmistella poikkeusoloissa sovellettavaa sääntelyä täysistunnon mahdollisuudesta toimittaa äänestykset etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua etäkokouksiin. Eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi nähtiin tarpeelliseksi lisätä mahdollisuuksia eduskuntatyön tekemiseen ilman viruksen leviämisen mahdollistavaa lähikontaktia muiden ihmisten kanssa tai välttämättömyyttä matkustaa pääkaupunkiin ja ottaa siten riski virukselle altistumisesta tai muiden altistamisesta.

Tämä ehdotus on valmisteltu edellä mainitussa puhemiesneuvoston asettamassa työryhmässä. Sen mietinnöstä saatiin lausunnot eduskuntaryhmiltä, Liike Nyt – eduskuntaryhmää lukuun ottamatta, neljältä valtiosääntöoikeuden asiantuntijalta sekä Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilta. Puhemiesneuvosto teki saadun palautteen perusteella ehdotukseen joitakin tarkistuksia ja täsmennyksiä.

Keskeiset ehdotukset

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen otettaviksi väliaikaiset eli määräajan voimassa olevat säännökset, joiden perusteella eduskunta voi erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta päättää eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi mahdollisuudesta toimittaa äänestykset täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua etäkokouksiin.

Ehdotuksen 80 a § sisältää säännökset menettelystä, jossa eduskunta voisi päättää ottaa ehdotetun uuden 8 a luvun säännökset etätyöstä sovellettaviksi. Etätyöhön ei siis siirryttäisi nyt käsiteltävänä olevien työjärjestyksen muutosten tullessa voimaan, vaan etätyösäännösten käyttöönotto edellyttäisi eduskunnan erillistä päätöstä asiasta.

Ehdotuksen mukaan eduskunta voisi puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovellettaisiin 8 a luvun säännöksiä.

Edellytyksenä ehdotuksen mukaan on, että tämä on vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä.

Vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin pelkkä ilmaantuminen ei sellaisenaan vielä loisi edellytyksiä luvun säännösten soveltamiselle. Taudin ilmaantumisella ei välttämättä vielä sellaisenaan ole vaikutusta eduskunnan toimintakykyyn eikä ehdotetun luvun säännösten soveltaminen tulisi silloin kysymykseen.

Luvun säännösten käyttöönoton tulee ehdotuksen mukaan olla välttämätöntä eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi. Ei siten riitä, että etätyön tekeminen olisi tarpeellista tai ehkä hyödyllistäkin. Sen tulee olla välttämätöntä, ja välttämätöntä nimenomaan

eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi, ei muiden tarkoitusten saavuttamiseksi. Välttämättömyyteen sisältyy ajatus keinon viimesijaisuudesta. Luvun säännökset voitaisiin ottaa käyttöön vain, jos eduskunnan toimintakyky ei ole turvattavissa muilla tavoilla.

Etä-äänestys täysistunnossa ja valiokunnan etäkokous ovat poikkeuksia pääsääntöjen mukaisiin eduskunnan toimintatapoihin, minkä lisäksi etätyöhön itseensä liittyy riskejä esimerkiksi toiminnan tietoturvallisuuden kannalta. Siksi päätöksenteon etätyösäännösten käyttöönotosta tulee perustua huolelliseen harkintaan ja olla harkintaa tukevan, tavanomaista päätöksentekoa korkeamman kynnyksen takana. Ehdotuksen mukaan eduskunta voisi päättää asiasta puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan siitä perustuslakivaliokunnan kannanoton. Puhemiesneuvosto voisi ehdottaa myös luvun ottamista käyttöön osittain esimerkiksi siten, että sovellettaviksi ehdotettaisiin vain säännöksiä valiokunnan etäkokouksesta tai vain säännöksiä etä-äänestyksestä täysistunnossa.

Päätös ehdotetun luvun säännösten soveltamisesta olisi voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan. Tavanomaisesta poikkeaviin työtapoihin voisi siten turvautua kerrallaan verraten lyhyen ajan, jota eduskunta kuitenkin voisi uudella päätöksellä pidentää, jos se olisi eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä.

Eduskunnan päätettyä asiasta eduskuntatyöhön sovellettaisiin eduskunnan päätöksen mukaisesti joko 8 a luvun kaikkia taikka vain 80 b (valiokunnan etäkokous) tai 80 c §:n (etä-äänestys täysistunnossa) säännöksiä. Säännösten ollessa sovellettavina valiokunta voisi kokoontua etäkokoukseen ja siihen voisi osallistua etäyhteydellä, jos valiokunnan puheenjohtaja niin päättää. Uuden 8 a luvun käyttöönotto siis antaisi valiokunnille mahdollisuuden etätyöhön, ei velvoittaisi siihen. Samaan tapaan sääntely antaisi puhemiehelle mahdollisuuden toimittaa äänestys täysistunnossa myös etä-äänestyksenä.

Teknisistä järjestelmistä

On olemassa joitakin vaihtoehtoisia teknisiä järjestelmiä, joita käyttämällä valiokunnat voisivat kokoontua etäkokouksiin. Puhemiesneuvoston päättäessä järjestelmän valinnasta sen on kiinnitettävä erityistä huomioita siihen, että valiokunnan kokoukset eivät pääsäännön mukaan ole julkisia ja että keskustelut valiokunnassa ovat luottamuksellisia. Järjestelmän tulee olla tältä kannalta riittävällä tietoturvan tasolla ja sitä arvioitaessa on otettava huomioon myös ulkomaista palveluntarjoajaa velvoittavaan lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyvät säännökset tietojen luovuttamisesta palveluntarjoajan kotimaan viranomaisille. Toistaiseksi ei ole saatavilla sellaiselle tietoturvan tasolle yltävää järjestelmää, jonka välityksellä voisi luotettavasti ja riskittä käsitellä salassa pidettäviä tai vaiteliaisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Tietoturvallisuuden kaikissa osa-alueissa tulee ottaa huomioon kasvava uhka mahdollisuudesta väärentää ääntä ja videokuvaa reaaliaikaisesti. Henkilöiden vahva tunnistaminen on tästäkin syystä tärkeää eduskunnan kaikissa etätyötä tukevilla palveluissa.

Etä-äänestys täysistunnossa on sinänsä sekin toteutettavissa erilaisilla teknisillä menetelmillä. Etä-äänestys voidaan toimittaa esimerkiksi videokokouksessa nimenhuudon mukaan, puhelimitse, sähköisesti allekirjoitetun äänestyslipun avulla, pilviäänestyspalvelun avulla tai eduskunnan koneäänestysjärjestelmään liitetyn verkkopalvelun avulla. Kaikki vaihtoehdot ovat alttiita toimintahäiriöille, joita voi aiheutua esimerkiksi päätelaiteongelmista, tietoliikennehäiriöistä, käyttäjien tunnistamiseen liittyvistä ongelmista ja palvelinhäiriöistä.

Käyttöön otettavaa etä-äänestysjärjestelmää valittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota jokaisen edustajan tosiasialliseen mahdollisuuteen äänestää teknisesti toimivassa järjestelmässä (saatavuus), äänestämään oikeutetun kansanedustajan luotettavaan tunnistamiseen (luotettavuus), annettujen äänten oikeaan kirjautumiseen (eheys) ja

äänestystapahtuman eri vaiheiden jälkikäteiseen todentamiseen (kiistämättömyys). Järjestelmän tulee olla suojattu ulkopuolisia häiriöitä ja väärinkäytöksiä vastaan.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin

Perustuslaissa ei nykyisin säädetä mahdollisuudesta eduskuntatyön tekemiseen tietoteknisten välineiden ja yhteyksien avulla. Ei kuitenkaan voitane katsoa, että perustuslaki estäisi ottamasta lainkaan huomioon tekniikan kehitystä säänneltäessä valtiopäivillä noudatettavia menettelyitä ja eduskuntatyötä eduskunnan työjärjestyksellä, vaikka valtiosääntöpoliittinen perustuslain täydellisyysperiaate (HE 1/1998 vp, s. 6) ehkä puoltaakin merkittävien eduskunnan toimintatapoja koskevien uusien perusratkaisujen käyvän ainakin jollakin yleisyyden tasolla ilmi perustuslain säännöksistä.

On annettava painoa myös eduskunnan työjärjestyksen valtiosääntöoikeudelliselle asemalle aiemmin perustuslakina voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen korvaajana eduskuntatyön yksityiskohtaisessa sääntelyssä.

Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan perustuslain 52 §:n 1 momentin nojalla perustuslakia tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Eduskunnan työjärjestyksen valtiosääntöinen merkitys lisääntyi vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä huomattavasti, kun suuri osa tuolloiseen, perustuslakina voimassa olleeseen valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön yksityiskohtaisesta sääntelystä siirrettiin eduskunnan työjärjestykseen (HE 1/1998 vp, s. 38). Tarkoitus oli luoda aiempaa joustavammia mahdollisuuksia kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 37). Eduskunnan työjärjestyksen lisääntyneen merkityksen vuoksi sen säätämistä ja muuttamista koskevat ehdotukset käsitellään nykyisin perustuslain 52 §:n 1 momentin perusteella lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä (HE 1/1998 vp, s. 100-101).

Mahdollisuudesta tehdä eduskuntatyötä tietoteknisten välineiden ja yhteyksien avulla voidaan puhemiesneuvoston mielestä säätää ehdotetulla tavalla eduskunnan työjärjestyksellä. Säätelyssä on asianmukaisesti otettu huomioon kansanedustajien oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen, asioiden käsittelyn luottamuksellisuuteen ja käyttöön otettavien järjestelmien tietoturvallisuuteen liittyvät vaatimukset.