

Tuomas Ojanen

2.9.2020

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**PNE 3/2020 vp Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta**

*Arvioinnin lähtökohtia*

1. Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi tarpeelliset, väliaikaisesti voimassa olevat 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 tulisivat voimaan eduskunnan syysistuntokauden alussa 2020 ja olisivat voimassa 30.6.2021 asti.
2. Ehdotuksen tavoitteena on turvata eduskunnan toimintakyky Covid-19-viruksen aiheuttamasta pandemiasta johtuvissa poikkeuksellisissa oloissa. Viruksen leviämisen jatkuminen voi ehdotuksen mukaan vaarantaa eduskunnan toimintakyvyn, jos monet kansanedustajat tai eduskunnan toimintoja ylläpitävät henkilöt sairastuvat samanaikaisesti viruksen aiheuttamaan tautiin tai altistuvat sairastumiselle. Pelkkä altistuminen voi johtaa karanteeniin tai karanteeninomaisiin olosuhteisiin ja siten estää eduskuntatyön tavanomaisen tekemisen. Ehdotuksen mukaan tavoitteena on lisätä mahdollisuuksia eduskuntatyön tekemiseen ilman viruksen leviämisen mahdollistavaa lähikontaktia muiden ihmisten kanssa tai välttämättömyyttä matkustaa työpaikalle ja ottaa siten riski virukselle altistumisesta tai muiden altistamisesta.
3. Ehdotuksen jaksossa 8 (s. 14-16) on tehty selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Nähdäkseni voidaan yhtyä jaksossa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista esitettyyn. Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on kuitenkin myös syytä huomioida kansanedustajan asemaa koskeva perustuslakisääntely (ks. erit. PL 29 ja 30 §), jotka suojaavat vahvasti kansanedustajan itsenäistä asemaa ja sitä, etteivät ulkopuoliset siihen puutu. Näin ollen täysistunnon etä-äänestysten ja valiokuntien etäkokousten pitämisessä etäyhteyden varaisesti on myös tärkeä varmistaa, ettei kansanedustajaa painosteta tai häneen muutoin epäasiallisesti vaikuteta ulkopuolisten tahojen toimesta etäyhteyden kautta pidettävän täysistuntoäänestyksen tai kokouksen aikana.

*Yleisarvio ehdotuksen sallittavuudesta perustuslain kannalta*

4. Kuten ehdotuksessa todetaan (s. 15), voimassa oleva perustuslaki ei anna selvää ja yksiselitteistä vastausta kysymykseen ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Kuten ehdotuksessa todetaan (ks. s. 15), perustuslaissa ei nykyisin

säädettä mahdollisuudesta eduskuntatyön tekemiseen tietoteknisten välineiden ja yhteyksien avulla.

5. Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) ei myöskään ole edes yleisluontoista mainintaa asiasta. Voin myös perustuslain seurantatyöryhmän sihteerinä (työryhmämietintö 2002:7) sekä perustuslain tarkistamistyöryhmän (mietintö 2008:8) jäsenenä sekä perustuslain tarkistamiskomitean (mietintö 9/2010) pysyvänä asiantuntijana todeta, ettei niissäkään edes yleisellä tasolla keskusteltu teknisten tiedonvälitystapojen tarjoamista mahdollisuuksista etätöyöhön ja etäkokoontumisiin tai -istuntoihin tietoteknisten välineiden avulla sen paremmin eduskunnan kuin tuomioistuimien tai viranomaistoiminnan osalta. Viime vuosina esimerkiksi kuntalakiin (410/2015) on otettu säännökset sähköisestä päätöksentekomenettelystä v. 2015, kun taas oikeudenkäymiskaareen (4/1734) ja lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) on lisätty säännökset teknisen tiedonvälitystavan käyttämisestä v. 2018. Lisäksi esimerkiksi tuomioistuimissa on nyt *Covid 19* pandemian aikana siirretty etäistuntoihin tuomioistuinten omilla päätöksillä.
6. Vaikka perustuslain teksti ja esityöt eivät nimenomaisesti tunnista sen paremmin mahdollisuutta täysistunnon etä-äänestyksiin tai valiokuntien etäkokouksiin, perustuslaki ei kuitenkaan sellaisia nimenomaisesti kielläkään. Nähdäkseni voidaankin yhtyä ehdotuksen toteamukseen siitä, ettei "...voitane katsoa, että perustuslaki estäisi ottamasta lainkaan huomioon tekniikan kehitystä säänneltäessä valtiopäivillä noudatettavia menettelyitä ja eduskuntatyötä eduskunnan työjärjestyksellä, vaikka valtiosääntöpoliittinen perustuslain täydellisyyperiaate (HE 1/1998 vp, s. 6) puoltaakin merkittävien eduskunnan toimintatapoja koskevien uusien perusratkaisujen käyvän ainakin jollakin yleisyyden tasolla ilmi perustuslain säännöksistä." (s. 15).
7. Perustuslain säännöksiä – kuten yleensä lakeja ja muita säädöksiä, samoin kuin esimerkiksi EU-oikeutta – on mielestäni aina tulkittava kulloisessakin asiayhteydessään ottaen huomioon tulkinnan kohteena olevan sääntelyn tavoitteet sekä säännöksen tulkinta-ajankohdan olosuhteet. Perustuslakia voidaan tulkita nyt käsillä olevassa asiakokonaisuudessa ottaen huomioon käsillä olevan epidemian mukaiset erityiset olosuhteet ja niiden haasteet eduskunnan toimintakyvylle. Kun perustuslakisääntely ei sen paremmin nimenomaisesti salli kuin kiellä etä-äänestyksiä tai -kokouksia ja kun ehdotuksen tapaan on syytä antaa korostettu merkitys välttämättömyydelle turvata eduskunnan toiminta- ja päätöksentekokyky kaikissa olosuhteissa, perustuslaista ei nähdäkseni seuraa estettä nyt käsillä olevalle, eduskunnan toiminta- ja päätöksentekokyvyn turvaamiseen tähtäävälle ehdotukselle, etenkin kun otetaan huomioon eduskunnan valtiosääntöinen asema (ks. erit. PL 2 ja 3 §). Keskeisintä on siis perustuslain kannalta kansanedustuslaitoksen aseman sekä toiminta- ja päätöksentekokyvyn turvaaminen kaikissa oloissa, mihin nähden on toissijaista se, millä keinoin tämä turvataan.
8. Myöskään perustuslain säännöksistä johtuva vaatimuksesta eduskunnan olemisesta "koolla" (ks. PL 26 §, PL 61.4 §, PL 70 §) ei nähdäkseni seuraa, että eduskunnan pitäisi olla täysistuntoon kokoontuneena tai että edustajien pitäisi olla fyysisesti läsnä ja paikalla valiokunnissa juuri Arkadianmäellä. Sitä vastoin

kysymys on ”lähinnä siitä, että eduskunta on normaaliin tapaan toiminnassa ja pystyy hankaluuksitta hoitamaan tehtävänsä parlamentaarisena keskustelufoorumina ja päätöksentekijänä” (Mikael Hidén, Juridiikka ja muotoja eduskuntatyössä, 2019, s. 63).

9. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslaista ei seuraa ehdotonta estettä sallia eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisen muutoksen varaisesti se, että eduskunta voi tietyin edellytyksin toimittaa äänestykset täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokunnat kokoontua etäkokouksiin.

#### *Arvio ehdotetusta sääntelystä*

10. Koska täysistunnon etä-äänestys ja valiokuntien etäkokoukset ovat kuitenkin edellä todetulla tavalla perustuslaissa sääntelemättömiä asioita, työjärjestyksen tasolla sallittujen vaihtoehtojen piiri on mielestäni verraten suppea voimassaolevan perustuslain kannalta: yleisesti ja pysyväisluontoisesti ei voida työjärjestyksen tasolla sallia mahdollisuutta äänestää etänä täysistunnossa tai kokoontua etäkokouksissa valiokunnissa.
11. Kysymys on näin ollen siitä, rajataanko ehdotettavassa sääntelyssä riittävästi täysistunnon etä-äänestykset ja valiokuntien etäkokoukset vain sellaisiin tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä eduskunnan toiminta- ja päätöksentekokyvyn takaamiseksi.
12. Nähdäkseni työjärjestykseen ehdotetuissa muutoksissa on varsinkin säännösehdotuksen perustelut huomioiden yleisesti ottaen kyetty rajaamaan etä-äänestysten ja etäkokousten järjestämisen mahdollisuus siihen, mikä on välttämätöntä eduskunnan toiminta- ja päätöksentekokyvyn turvaamiseksi. Jäljempänä esitän kuitenkin harkittavaksi muutamista keskeisistä, nyt vain perusteluista ilmenevistä seikoista säädettäväksi nimenomaisesti työjärjestyksessä.
13. Ehdotetussa 8 a luvussa, jossa säädettäisiin etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa, asetetaan 80 a §:ssä päätökselle luvussa olevien säännösten soveltamisesta sekä välttämättömyysedellytys että menettelyllisiä edellytyksiä. Etätyötä poikkeuksellisissa oloissa olisi myös rajoitettu *asiallisella* (ks. 80 b 4 mom. ja 80 c 1 mom.) ja *ajallisella* ulottuvuudella enintään kolmen kuukauden ajanjaksoon kerrallaan (80 a §). Päätöstä koskeva sääntely varsinkin perustelujensa valossa luettuna turvaisi eduskunnan aseman ja päätösvallan. Perusratkaisua siitä, että päätöksen tekisi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton riippumatta siitä, onko poikkeusolojen todettu valmiuslain perusteella vallitsevan tai onko valmiuslain käyttöönottoasetusta annettu eduskunnan käsiteltäväksi tai onko eduskunta päättänyt sellaisen asetuksen voimassaolosta, voidaan pitää perusteltuna eduskunnan itsenäisen aseman kannalta.
14. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on edelleen merkityksellistä, että 80 a §:n muotoilu olisi mahdollistava (”voi eduskunta...”), joten päätöstä 8 a luvun säännösten soveltamisesta ei tehtäisi automaattisesti ilman erillistä harkintaa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotto ja 80 a §:n mukaiset muut edellytykset, erityisesti välttämättömyyden vaatimus.

15. Ehdotuksen 80 a § on kuitenkin verraten yleispiirteinen. Useat 80 a §:n mukaista päätöksentekoa määrittävät keskeiset näkökohdat ilmenevät vain ehdotuksen perusteluista (erit. s. 9-10). - Nähdäkseni olisi syytä vielä harkita seuraavista seikoista nimenomaisesti säätämistä 80 a §:ssä (tai jossain muussa työjärjestyksen säännöksessä) sen sijaan, että ne jätetään vain perustelujen varaan, varsinkin kun eduskunnan työjärjestyksen sääntely on muutoinkin verraten yksityiskohtaista:
- Perusteluissa korostetaan oikein välttämättömyysvaatimuksen merkitystä ja tähän liittyen muun muassa ajatusta 8 a luvun säännösten viimesijaisuudesta eduskunnan toimintakyvyn turvaamisen kannalta (s. 9). Nähdäkseni olisi kuitenkin perusteltua käydä ilmi säännösperusteisesti vielä selkeämmin se perusvaatimus, että 8 a luvun mukaisia säännöksiä voidaan soveltaa vain, jos eduskunnan toimintakyky ei ole turvattavissa muilla keinoin.
  - Perusteluista tulee esiin, että 8 a luvun säännöksiä voidaan päättää soveltaa osittain tai kokonaan. Asia voisi tulla nimenomaisesti esiin 80 a §:stä esimerkiksi seuraavasti: "... jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan tämän luvun säännöksiä *osittain tai kokonaan.*"
  - Ehdotukseen ei ole sisällytetty säännöstä 8 a luvun säännösten soveltamisen päättymisestä. Tätä perustellaan (s. 10) sillä, että 8 a luvun säännöksiä sovellettaisiin vain verraten lyhyen ajan kerrallaan. Kuten viime kevät (talvi) ja alkukesä osoittivat, tartuntatautilanne voi kuitenkin muuttua huomattavastikin kolmessa kuukaudessa. Nähdäkseni olisi perusteltua ottaa nimenomainen maininta esimerkiksi 80 a §:ään siitä, että puhemiesneuvoston on tarkkaan seurattava 8 a luvun säännösten soveltamista sekä viipymättä ehdotettava 80 a §:n mukaisen päätöksen kumoamista, jos 8 a luvun säännösten soveltamisedellytykset lakkaavat.
16. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Ehdotetussa 80 a §:ssä käytetään ilmaisua "perustuslakivaliokunnan kannanotto", mitä käytetään nimenomaisesti myös perustuslain 28 §:n 4 momentissa, 38 §:n 2 momentissa ja perustuslain 114 §:ssä (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 126 ja siellä kannanotosta esitetty). Ehdotuksessa ei havaitakseni käsitellä perustuslakivaliokunnan kannanoton merkitystä 80 a §:n mukaisen päätöksenteon kannalta. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsillä olevasta asiasta olisi paikallaan selventää perustuslakivaliokunnan kannanoton oikeudellista merkitystä ja muotoa. - Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan kannanoton tekemisessä (valtiosääntö)oikeudellisilla näkökohdilla tulisi olla keskeinen painoarvo, ja kannanotto olisi syytä antaa mietinnössä. Nyt käsillä oleva valiokunnan kannanotto ei voi kuitenkaan olla sillä tavoin oikeudellisesti sitova kuin perustuslain 42 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa.

#### *Muita seikkoja*

17. Kuten ehdotuksen jaksosta 5.2 tulee esiin, esimerkiksi Norjassa poikkeaminen kansanedustuslaitoksen työjärjestyksestä edellyttää tietyissä tilanteissa *määräenemmistö päätöstä* (s. 6). Ehdotuksen jaksossa 5.1 myös todetaan, että "(a)sian periaatteellisen merkityksen vuoksi voisi olla perusteltua, että puhemiesneuvosto päättäisi ehdotuksesta esimerkiksi kahden kolmasosan määräenemmistöllä" ja että "(a)siaa on syytä harkita ainakin silloin, jos eduskunnan etätyöstä

poikkeuksellisissa oloissa säädetään vastaisuudessa pysyväisluonteisemmin.” (s. 5). Määräenemmistö päätöksenteko korottaisi kynnystä 8 a luvun säännösten soveltamiselle ja sitä kautta osaltaan voisi entistä enemmän varmistaa sitä, ettei päätöstä 8 a luvun säännösten soveltamisesta tehdä kevyin perustein tai varmuuden vuoksi. Vaikka nyt käsillä olevan asian periaatteellinen merkitys puoltaisi määräenemmistö päätöstä, mielestäni ei kuitenkaan ole ehdotonta estettä sille, että eduskunta voi ehdotetun mukaisesti päättää äänten enemmistöllä 8 a luvun säännösten soveltamisesta puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä asiasta voisi kuitenkin osaltaan painottaa tarvetta selvittää huolellisesti, voiko päätöksenteko eduskunnassa perustua yksinomaan äänten enemmistölle, varsinkin jos eduskunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa säädettäisiin tulevaisuudessa pysyväisluontoisemmin.

18. On syytä harkita luoda pysyväisluontoisemmin edellytyksiä etäistuntojen ja kokousten järjestämiseen. Koska voimassa olevan perustuslain sääntely ei tunnista etä-äänestyksiä ja -kokouksia, niiden mahdollistaminen muutoinkin kuin vain tilapäisesti poikkeuksellisissa oloissa edellyttäisi perustuslain muuttamista. Tuolloin olisi tarve muun ohella arvioida huolellisesti sitä, voiko päätöksenteko siirtymiseen eduskunnan etätyöhön perustua vain äänten enemmistöön vai pitäisikö tällainen päätös tehdä määräenemmistöllä.

Helsingissä 2. päivänä syyskuuta 2020

*Tuomas Ojanen*

professori

Helsinki