

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 2.9.2020 KELLO 9.30
PNE 3/20 vp eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa esitetään, että eduskunnan työjärjestykseen otetaan väliaikaiset säännökset, joilla tehtäisiin mahdolliseksi eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi tietyissä vakavissa tartuntatautioloissa järjestää täysistunnon äänestykset etä-äänestyksinä ja valiokuntien kokoukset etäkokouksina. Ehdotus perustuu puhemiesneuvoston huhtikuussa 2020 asettaman virkamiestyöryhmän valmisteluun. Olen 8.6.2020 antanut työryhmän valmistelemasta ehdotuksesta lausunnon eduskunnan keskuskanslialle.

Katsoin lausunnossani, että etä-äänestyksiin siirtyminen täysistunnon päätöksenteossa merkitsee poikkeamista perustuslaissa säädetyistä normistosta ja että etä-äänestyksiin siirtymismahdollisuus edellyttää poikkeusoloihinkin rajoitettuna siten siirtymisjärjestelyyn valtuuttavan poikkeuslain säätämistä tai perustuslain muuttamista. Kuten puhemiesneuvoston ehdotuksesta (s. 8) ilmenee, ovat ”useimmat” työryhmän ehdotuksesta lausunnon antaneista neljästä valtiosääntöoikeuden asiantuntijasta kuitenkin katsoneet, että ehdotusten toteuttaminen ei edellytä perustuslain muuttamista, vaan asiasta voidaan säätää eduskunnan työjärjestyksellä. Kun puhemiesneuvoston ehdotus on tältä pohjalta laadittu, on realistista olettaa, että tämän linjan mukaisesti asiaa tullaan järjestämään. Pidän kuitenkin aiheellisena lausua myös tässä valiokunnalle annettavassa lausunnossa siitä, miksi etä-äänestyksiin siirtymismahdollisuutta täysistunnon päätöksenteossa ei minusta voida edes poikkeusoloihin rajoittavana väliaikaisratkaisuna asianmukaisesti toteuttaa pelkästään työjärjestyksen muutoksilla. En tässä toista eduskunnan keskuskanslialle

annetussa lausunnossa tästä kysymyksestä esittämäni, vaan pyrin pääkohtien lyhyeen esittämiseen ja viittaan yleisesti tuohon viime kevään lausuntoon. Ehkä on vielä syytä todeta, että tässä kohden ei ole kysymys säädöshankkeen tavoitteen – siis tietynlaisen toimintamahdollisuuden – hyväksyttävyydestä, vaan tavoitteen saavuttamisessa käytettävien menettelytapojen valtiosäännönmukaisuuden arvioinnista. Lopuksi tarkastelen nyt ehdotetun säätelyn sisällön riittävyttä tarkoitukseensa, jos oletetaan että edellä tarkoitettu menettelytapakysymys on järjestyksessä (ts. perustuslainsäätämisenjärjestyksessä osoitettu valtuus on olemassa tai se on katsottu tarpeettomaksi).

Selvitettäessä sitä, voidaanko täysistunnon päätöksenteon järjestelyssä mahdollisuus siirtyä etä-äänestyksiin - vaikkapa vain poikkeusoloihin rajoittuvana väliaikaisratkaisuna - toteuttaa pelkillä työjärjestyksen muutoksilla, on keskeisenä lähtökohtakysymyksenä, mitä perustuslaki tässä kohden edellyttää. Perustuslaissa ei missään todeta, että täysistunnon päätöksentekoon kuuluvat äänestykset tapahtuvat itse täysistunnossa, siis perustuslain mukaan päätöksentekoon kokoontuneiden kansanedustajien kokouksessa, jota puhemies johtaa. Nimenomaisen säännöksen puuttumisesta huolimatta on minusta selvää, että täysistunnon koko päätöksenteko tapahtuu – kun tässä sivuutetaan erilaiset valmisteluvaiheet - itse täysistunnossa ja että tähän päätöksentekoon elimellisesti ja itsestään selvästi kuuluu myös päätöksenteossa tarvittava täysistunnon äänestys. Kysymys ei perustuslain kannalta ole vain siitä, että perustuslain perinteikkään alkusäännöksen mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa ”valtiopäiville kokoontunut” eduskunta. Kysymys on enemmänkin siitä, että monet perustuslain konkreettiset säännökset kansanedustajan oikeuksista ja toimintamuodoista, noudatettavista menettelyistä, puhemiehen tehtävistä ja täysistuntojen julkisuudesta osoittavat täysistunnon päätöksenteon tapahtumaan ja tapahtuvan juuri itse täysistunnossa, siis perustuslain mukaisessa menettelyssä, johon kansanedustajat läsnä ollen osallistuvat ja jota puhemies johtaa ja julkisuus seuraa. Eduskunnan toiminnan ja päätöksenteon tällaisessa järjestelyssä ei myöskään ole kyse mistään selittelyä tarvitsevasta suomalaisesta erikoisuudesta, vaan parlamenttien toiminnassa on yleensäkin tyypillistä ja olennaista keskeisen päätöksenteon ja siihen liittyvän poliittisen debatin tapahtuminen parlamentin istunnoissa, joita tiedotusvälineet yleensä seuraavat.

Voidaanko kuitenkin ajatella, että eduskunnan täysistunnon sinänsä julkisessa ja läsnä oloon perustuvassa päätöksenteossa itse äänestysmenettely on vain teknissävyinen loppuvaihe, joka voidaan tarvittaessa joustavasti siirtää tapahtumaan myös julkisen täysistuntonmenettelyn ulkopuolella? Äänestyksen merkitys päätöksenteon lopputuloksen muotoutumisessa on tietysti ilmeinen. Merkittävää tässä on kuitenkin myös se, että myös äänestysmenettelyyn voidaan kohdistaa samoja avoimuutta ja julkisuutta koskevia vaatimuksia, joita kohdistetaan täysistunnon menettelyihin yleensä. Voidaan perustellusti kysyä, mikä olisi perustuslaista johtuva peruste sille, että juuri äänestysmenettely voitaisiin muita täysistuntonmenettelyn osia helpommin siirtää tapahtuvaksi muulla kuin perustuslaissa edellytetyllä tavalla.

Etä-äänestysmahdollisuuden valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että nykyiset äänestysjärjestelyt palautuvat aikaan, jolloin ei vielä ollut teknisiä edellytyksiä etä-äänestysten järjestämiseen. Kun tekninen kehitys nyt on tuonut mukanaan tällaisia edellytyksiä, on tämän voitu katsoa puoltavan väljempää suhtautumista äänestysmenettelyä koskevaan nykyiseen säätelyyn ja uusien teknisten mahdollisuuksien käyttöönottoa tarvittaessa. Teknisen kehityksen tarjoamia uusia mahdollisuuksia on tietysti voitava ottaa käyttöön. Vähintäänkin pidättyvästi on kuitenkin jo yleensäkin syytä suhtautua ajatukseen, jonka mukaan uusien teknisten mahdollisuuksien olemassaolo jotenkin voisi sanella menettelytapoja näiden mahdollisuuksien käyttöön ottamista koskevassa päätöksenteossa. Uusien teknisten mahdollisuuksien olemassaolo voi riittää perusteeksi joidenkin uusien teknisten detaljiratkaisujen käyttöönottoon, mutta ei voi mitenkään käydä oikeusperusteeksi esim. sille, että perustuslaissa tarkoitettusta läsnäolleen tapahtuvasta äänestämisestä siirrytään etä-äänestämiseen. Tätä rajanvetoa ja eduskunnassa läsnäolleen suoritettaville toimille annettua merkitystä voidaan havainnollistaa parilla vanhalla perustuslakivaliokunnan kannanotolla. Vuoden 1926 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa (Lausunto 18.3.1926, kirjelmä N:o 7) valiokunta katsoi, että koneellinen äänestys voidaan ottaa käyttöön huutoäänestyksen sijasta, mutta sitä ei voida käyttää tilanteissa, joissa valtiopäiväjärjestys edellytti lippuäänestyksen suorittamista. Kaikki äänestysmenettelyt tuolloin koskivat menettelyä läsnä ollen täysistunnon. Vuoden 1953 valtiopäivillä annettu mietintö (pevm 5/53 vp) koski aloitetta edustajan oikeudesta jättää tietyissä tilanteissa puheenvuoronsa puhemiehelle eduskunnan pöytäkirjaan liitettäväksi. Valiokunta totesi mietinnössä mm.:

”Eduskunnan täysistunnon tapahtuvien keskustelujen varsinaisena

tarkoituksena on suoda niille edustajille, jotka pitävät sitä tarpeellisena, tilaisuus esittää oma käsityksensä kulloinkin käsiteltävänä olevasta asiasta sekä yrittää sillä tavoin vaikuttaa haluamaansa suuntaan muiden edustajien mielipiteisiin. Tätä keskustelun olennaista tarkoitusta silmällä pitäen on aloitetta pidettävä harhaan suuntautuneena, kun kirjallisesti esitettyjä lausuntoja sen mukaan ei edes saatettaisi eduskunnan tietoon muulla tavoin kuin sisällyttämällä ne vasta jälkeinpäin valmistuvaan painettuun pöytäkirjaan.”

Jos pieni spekulointi sallitaan, voitaisiin edellä todettuun liittyen myös esittää pieni kysymys. Eduskunnan nykyisen, joulukuussa 1999 hyväksytyn työjärjestyksen 61 ja 62 §:ssä varsin konkreettisesti säädellään läsnä ollen tapahtuva äänestys. Voitaisiin kysyä, kumman suuntaiseen ajatteluun tällaisen säännösten hyväksyminen pikemmin liittyi: ajatteluun, jonka mukaan perustuslaki ja sen nojalla vakiintunut käytäntö edellyttää tällaista läsnä ollen tapahtuvaa äänestämistä, vai ajatteluun, jonka mukaan perustuslaki jättää avoimeksi, tapahtuuko äänestäminen läsnä ollen, mutta on aiheellista pitäytyä käytännössä vakiintuneeseen tällaiseen äänestämiseen.

Katson siis, että eduskunnan täysistunnossa nyt noudatettua äänestysmenettelyä on edellytetty perustuslaissa - ei teknisten detaljien osalta, mutta sikäli, että äänestys on täysistuntoon kokoontuneiden kansanedustajien läsnä ollen suorittama toimi. . Ymmärtääkseni myös puhemiesneuvoston ehdotuksessa on jotenkin pidetty silmällä perustuslain normiston tällaista sisältöä, kun ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan tehdyn ehdotuksen määräaikaisuus ja jatketaan (s. 15) ”sillä pysyväisluonteisemmat muutokset tällaiseen eduskunnan toimintatapoja koskevaan sääntelyyn on aiheellista toteuttaa tarkistamalla myös perustuslain säännöksiä asiasta”(ks. myös perustelua s. 4 alussa).

Ehdotettu täysistunnon etä-äänestysjärjestely merkitsee siis poikkeusoloihin rajoittuvana väliaikaisjärjestelynäkin mielestäni poikkeusta perustuslaista. Perustuslaista poikkeavan järjestelyn toteuttamiseen on kaksi valtiosääntöoikeuden kannalta selvää menettelytapaa: perustuslakia muutetaan niin, että ko.järjestely ei enää merkitse poikkeamista perustuslaista tai perustuslaista poikkeamiselle luodaan oikeutusperuste - säädetään valtuus - perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä poikkeuslailla. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan kuitenkin etä-äänestysmahdollisuuden toteuttamista poikkeusoloihin rajoittuvana tilapäisratkaisuna pelkällä työjärjestyksen muutoksella. Tämä ratkaisu vaatii nähdäkseni tässä vielä kahden kysymyksen – eduskunnan työjärjestyksen aseman ja poikkeusoloja koskevien

järjestelyjen - lyhyttä tarkastelua.

Ehdotuksessa ei lähdetä siitä, että työjärjestykseen ehdotetuilla muutoksilla olisi tässä jonkinlainen poikkeuslakia vastaava funktio. Puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa on kuitenkin viitettä siihen, että työjärjestyksellä on ajateltu olevan erityisasema, jolla on merkitystä myös tehdyn ehdotuksen arvioinnissa. Perusteluissa todetaan mm.(s.15):

”On annettava painoa myös eduskunnan työjärjestyksen valtiosääntöoikeudelliselle asemalle aiemmin perustuslakina voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen korvaajana eduskuntatyön yksityiskohtaisessa sääntelyssä. Mahdollisuudesta tehdä eduskuntatyötä tietoteknisten välineiden ja yhteyksien avulla voidaan puhemiesneuvoston mielestä säätää eduskunnan työjärjestyksellä, kunhan sääntely täyttää kuhunkin työhön ja toimintaan perustuslaista muutoin johtuvat vaatimukset.”

On selvää, että työjärjestyksen merkitys on vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa kasvanut ja että työjärjestyksessä järjestellään nyt myös asioita, joita aikaisemmin säänneltiin Valtiopäiväjärjestyksessä, siis erillisessä perustuslaissa. Puhe ”valtiopäiväjärjestyksen korvaajana” toimimisesta voi kuitenkin synnyttää väärinkäsityksiä, jos se ymmärretään niin, että työjärjestyksellä olisi jokin erityinen status tai kompetenssi täydentää tai muuttaakin perustuslaissa säädettyä normistoa (ehkä vähän samaan tapaan kuin valtiopäiväjärjestyksessä välillä merkittävästikin täydennettiin Hallitusmuodossa säädettyä).

Mitään tässä merkittävää erityisasemaa säädöksenä työjärjestyksellä ei ole. Siinä annetaan PL 52 §:n mukaan ”tarkempia säännöksiä”, sen säätämismenettely ei ole yhtä vaativa ja julkinen kuin lain säätämismenettely eikä sen säätämässä tule kysymykseen mikään vaikeutettu säätämisyjärjestys. Ehkä puhe painon antamisesta ”työjärjestyksen valtiosääntöoikeudelliselle asemalle”, on liittynyt käsityksiin siitä, että tässä on kyse eduskunnan sisäisistä menettelyasioista, joiden järjestelyssä eduskunnalla tulee olla liikkumatilaa ja joihin liittyviä perustuslain säännöksiä ehkä voidaan soveltaa joustavasti. Tässä kohden ehkä riittää toteamus, että ylimmän valtioelimen päätöksentekoa koskevia keskeisiä menettelynormeja ei kansanvallassa juuri voida pitää pelkästään talonsisäisinä tai muuten joustavasti käsiteltävinä asioina.

Se, että kyseessä on vain poikkeustilaa koskeva, tällaisen tilan keston viimeistään

rajoittuva järjestely ei tässä myöskään voi perustella järjestelyn toteuttamista pelkällä työjärjestyksen muutoksella. Toisin voisi olla, jos suomalaisessa valtiosääntökäytännössä hyväksyttäisiin hätätilakonstruktio, siis ajatus, että hätätila, hätätilaan vetoaminen, sellaisenaan voi olla riittävä oikeutusperuste poikkeuksellisten valtuuksien käyttöön ottamiselle. Suomessa hätätilakonstruktio ei ole koskaan kuulunut valtiosääntöiseen käytäntöön, vaan poikkeuksellisissakin oloissa on yleensä pidetty kiinni lainmukaisuudesta - tarvittavat valtuudet on haluttu järjestää ja yleensä pystytty järjestämään lailla, tarvittaessa poikkeuslakimenettelyä hyväksi käyttäen.

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen perusteluissa ei viitata hätätilakonstruktioon oikeutusperusteena. Ehdotetun TJ 80 a §:n sisältö kuitenkin selvästi viittaa siihen, että poikkeusjärjestelyt ajatellaan mahdollisiksi vain eduskunnan toimintakykyä vaarantavassa poikkeustilassa. Vaikka poikkeuksellisten järjestelyjen käyttö näin sidotaan säädöksessä poikkeustilan olemassaoloon ja sen eduskuntatyölle aiheuttamiin haittoihin, ei tässä voida katsoa, että valtuus poikkeusjärjestelyjen käyttöönottoon on näin tullut asianmukaisesti säädetyksi.. Työjärjestyksen tasolla ei voida hätätilankaan puitteissa ja perusteella luoda valtuutta poiketa perustuslain edellyttämistä menettelytavoista. Säädöstason riittämättömyyttä tällaiseen tarkoitukseen havainnollistaa se, että yleisiä mahdollisuuksia poiketa poikkeustilanteessa perustuslaista on nyt järjestely suoraan perustuslaissa (PL 23§) tai perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyssä valmiuslaissa (1552/2011).

Jos täyistunnon etä-äänestysmahdollisuus eduskunnan toimintakykyä vaarantavissa poikkeusoloissa haluttaisiin toteuttaa pysyvänä järjestelynä olisi, kuten ehdotuksessakin viitataan, asianmukaista säätää asiasta perustuslaissa. Jos taas tällainen äänestysmahdollisuus halutaan toteuttaa väliaikaisena, esimerkiksi vain tämänhetkiseen koronaepidemiatilanteeseen rajoittuvana järjestelynä, näyttäisi järjestelyyn valtuuttavan poikkeuslain säätäminen asianmukaiselta ja minusta oikeastaan ainoalta kiistatta valtiosäännönmukaiselta menettelyltä asiassa. Sitä, että poikkeuslakimahdollisuus on ehdotuksessa sivuutettu, voidaan selittää omaksutuilla perustuslain tulkinnoilla. Ainakin taustassa on saattanut vaikuttaa myös se, että poikkeuslain säätämistä on pidetty jotenkin vieraana, liian raskaana mahdollisuutena. Pidän aiheellisena esittää seuraavassa joitakin näkökohtia poikkeuslakimahdollisuudesta tässä yhteydessä.

Lainsäädäntömenettelyssä viime vuosikymmeninä sovellettu poikkeuslakien välttämisen periaate on hyvin perusteltu ja aikaisempiin käytäntöihin nähden hyvin tervetullut periaate. Poikkeuslakien välttämisen periaate ei kuitenkaan ole niinkään valtiosääntöoikeudellinen kuin valtiosääntöpoliittinen asia, rajattujen poikkeuksien säätäminen perustuslaista on uuden perustuslainkin (PL 73 §) mukaan selvästi mahdollista ja myös perustuslakivaliokunta on joissakin, tosin harvoissa tilanteissa pitänyt uuden perustuslain soveltamisessa poikkeuslain säätämistä myös käytännössä hyväksyttävänä menettelynä. Minusta käsillä olevassa asiassa on seikkoja, joiden johdosta asiassa valtiosääntöoikeudellisesti mielestäni selvästi tarpeellisen poikkeuslain säätämisen voidaan katsoa myös hyvin soveltuvan poikkeuslakien käyttöä koskeviin linjauksiin perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Jo poikkeuslakien välttämisperiaatteen kannalta, mutta ehkä enemmänkin käytännön näkökohtien vuoksi on huomion arvoista, että kyse ei tässä olisi jonkin muista syistä ehdotetun lain mahdollisesta säätämisestä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaan hyvin suppeasta, vain tiettyä järjestelyvaltuutta koskevasta laista. Laissa olisi tarpeen lähinnä vain osoittaa, minkälaisien edellytysten vallitessa, minkälaisilla päätöksillä ja missä laajuudessa poikkeavaan päätöksentekomenettelyyn voidaan siirtyä ja miten määräytyy poikkeuksellisen päätöksentekomenettelyn päättymisen. Tärkeää on, että poikkeuslailla annettava valtuus tulisi tässä olemaan sisällöllisesti (ehdotetun TJ 80 a §:n kriteerejä mahdollisesti tiukentaen) ja myös ajallisesti hyvin rajattu. Poikkeuksen ajallisen rajoituksen tarkastelun yhteydessä voisi merkitystä ehkä antaa myös sille, että etä-äänestysmahdollisuutta koskevat pysyvämmät järjestelyt tulisi ehdotuksen perustelujen mukaan toteuttaa perustuslain muutoksilla. (Jonkinlaisena vertailukohteena ks. väylämaksuja koskenut pevl 46/04 vp, jossa valiokunta hyväksyi poikkeuslain säätämisen määräajaksi, jonka kuluessa asiassa voitaisiin saada aikaan perustuslain vaatimukset täyttävä järjestely.)

Jos asiaa tarkastellaan juuri poikkeuslakien välttämisperiaatteen kannalta, ei minusta voida pitää ainakaan poikkeuslakimenettelyn hyväksymistä vastaan puhuvana seikkana sitä, että tässä olisi kysymys eduskunnan omassa piirissä virinneestä ja vain eduskunnan omia menettelytapoja koskevasta laista (eikä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössäkään tavanomaisesta tilanteesta, jossa hallituksen lakiehdotuksella ollaan järjestämässä yksilöiden ja ehkä kuntien oikeusasemaa ja viranomaisten toimivaltasuhteita). Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa antaneen

poikkeuslakimenettelyn välttämistä koskevassa käytännössään selvästi merkitystä sille, että kyse on ollut nimenomaan julkista toimivallankäyttöä koskevista menettelysäännöistä, ei puuttumisesta esim. yksilöiden oikeusasemaan. Valiokunta on ainakin kahdessa nykyisen perustuslain aikaisessa asiassa ja yhdessä uutta perustuslakia jo ennakoivassa kannanotossa katsonut, että poikkeuslakimenettelyä voidaan käyttää, kun kyseinen poikkeaminen perustuslaista ainakin ensisijaisesti koski vain julkisen toimivallan käytön menettelysääntöjä. Metsänhoitoyhdistyksiä koskeneessa lausunnossa pevl 1 a/98 vp (jossa poikkeuslakiemenettelyn käytön osalta jo viitattiin uutta perustuslakia koskeneeseen esitykseen) ja väylämaksuja koskeneessa edellä jo mainitussa lausunnossa pevl 46/04 vp oli kysymys verosta säätämistä koskevien perustuslaillisten vaatimusten noudattamisesta. Sotilaallista kriisinhallintaa koskevissa lausunnoissa pevl 54/05 vp ja pevl 6/06 vp oli kysymys tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltaisuutta koskevien säännösten soveltamisesta. (Ko. toimivaltakysymystä on sittemmin 2011 järjestelty muutoksella PL 58 §:ään.) Tällaisten kannanottojen valossa olisi vaikea katsoa, että tässä tarkoitetun poikkeuslain hyväksyminen olisi ristiriidassa valiokunnan poikkeuslakien välttämistä koskevan linjan kanssa.

Poikkeuslakia koskevat pohdinnat jäävät tässä tietysti tarpeettomiksi, jos katsotaan, että täysistunnossa läsnäolleen tapahtuvasta äänestämisestä etä-äänestyksiin siirtyminen ei merkitse poikkeamista perustuslaista. Poikkeuslakiajatusta voitaisiin kai pitää tässä tilanteessa myös epärealistisena sikäli, että asialla on kiire ja tässä vaiheessa ei olisi enää aikaa sellaisen lain valmisteluun. Tämä ehtimiskysymys ansaitsee tässä joitakin lisäkommentteja. Poikkeuslakia koskevan lakiehdotuksen laatiminen olisi esimerkiksi valiokuntaneuvosten ja keskuskanslian yhteistyönä sinänsä ilmeisesti mahdollista ilman että koko asian käsittely valiokunnassa merkittävästi viivästyisi. Ongelmana voisi kuitenkin olla se, kuinka asianmukaisena pidettäisiin menettelyä, jossa perustuslakivaliokunta tekee puhemiesneuvoston työjärjestyksen muuttamista koskevan ehdotuksen (PL 34,3 §) käsittelyssä ehdotuksen erilliseksi poikkeuslaiksi. Asianmukaistahan olisi, että mahdollinen ehdotus poikkeuslaiksi tulisi valiokunnan käsiteltäväksi valiokuntaan toimitettuna asiana tai sen osana.

Ehkä tässä voidaan sallia pieni ajatuskoe. Päätös siirtymisestä läsnä ollen tapahtuvasta äänestyksestä etä-äänestykseen on niin merkittävä, että sitä ei mielestäni pitäisi voida tehdä pelkällä yksinkertaisella enemmistöllä. Päättämistä

määräenemmistöllä olisi ehkä ehdotettukin, jollei PL 41,2 §:n säännös pidättäisi muusta kuin yksinkertaisella enemmistöllä tapahtuvasta päätöksenteosta säätämistä perustuslaissa tapahtuvaksi. Jos perustuslakivaliokunta päätyisi katsomaan, että etä-äänestykseen siirtymistä koskeva päätös tulisi kuitenkin tehdä määräenemmistöllä, valiokunta voisi pyytää puhemiesneuvostoa antamaan täydentävän esityksen (ja harkitsemaan asiassa ehkä tarvittavia muitakin toimenpiteitä). Ehdotus poikkeuslaiksi – joka voisi sisältää muutakin kuin poikkeamisen PL 41,2 §:n säännöksestä – voitaisiin puhemiesneuvoston aloitevaltaa koskevan PL 34, 3 §:n säännöksen huomioon ottaen tehdä lakialoitteessa. Aloite voisi niin haluttaessa olla kaikkien eduskuntaryhmien puheenjohtajien allekirjoittama samaan tapaan kuin aikanaan esim. eduskuntaryhmien asemaa koskeneet aloitteet LA 127/10 vp ja LA 64/12 vp. Täydentävä ehdotus ja aloite lähetettäisiin käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan.

Esitän lopuksi vielä lyhyesti joitakin näkökohtia työjärjestyksen muutosehdotuksen sisällöstä. Yleisenä, sekä etä-äänestystä että valiokuntien etä-kokouksia koskevana kommenttina viitataan siihen jo edellä mainittuun käsitykseeni, että näin merkittäviä menettelytaparatkaisuja ei eduskunnassa pitäisi tehdä yksinkertaisella enemmistöllä. Pidän hyvin perusteltuna, asiallisesti oikeastaan välttämättömänä seikkana ehdotuksessa sitä, että ennen poikkeukselliseen menettelyyn siirtymistä asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan kannanotto. Pidän hyvin perusteltuna myös sitä, että eduskunnan arviota poikkeuksellista menettelyä vaativan poikkeuksellisen tilanteen vallitsemisesta ei ole oikeudellisesti kiinnitetty eduskunnan ulkopuolella mahdollisesti tehtäviin päätöksiin.

Kysymykseen tulevan poikkeustilanteen ja siitä eduskunnan toiminnoille aiheutuvan haitan kuvamiseen on varmasti käytettävissä myös nyt TJ 80 a §:n alussa ehdotetusta poikkeavia sanallisia kuvauksia. En kuitenkaan pidä tarpellisena esittää tässä kohden muutoksia. Jos etäkokouksia ja etäpäätöksentekoa käytetään, on periaatteellisesti ja käytännöllisesti tärkeää, että kaikilla kansaedustajilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet ko. etäosallistumiseen ja että tällaiset mahdollisuudet on julkisin toimin turvattu (kustannuksista tarpeen mukaan huolehdittu). Minusta asia on sillä tavoin tärkeä, että se tulisi osoittaa myös säännöstekstissä. Ehdotetut säännökset – mukaanlukien maininnat puhemiesneuvoston hyväksymistä järjestelmistä – eivät tätä

vielä osoita,

Valiokunnan etäkokouksia koskevista järjestelyistä – jotka koskevat suppeampaa henkilöryhmää ja yleensä vain valmistelevia ratkaisuja - toteaisin vain kaksi asiaa. Kun ehdotetuissa säännöksissä (TJ 80 b § ja 80 c §) säädetään nimikkeiden mukaan toisessa etäkokouksista ja toisessa etä-äänestyksistä, voisi lisätä selkeyttä, jos jo 80 b §:n säännöksestä (tai ainakin valiokunnan kannanotosta) selvästi ilmenisi, että etäkokouksien säätely koskee myös valiokunnassa suoritettavia äänestyksiä (tulee kyllä esille ehdotuksen perusteluissa, s.10 lopussa). Sisällöltään selvästi oleellisia kysymyksiä voidaan liittää TJ 80 b §:n 3 momentin loppuun ehdotettuun säännökseen, jonka mukaan ”Etäyhteydellä etä-kokoukseen osallistuvan on huolehdittava , että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kokouksen aikana läsnä ulkopuolisia”. Säännöksen tavoite on selvä, mutta sen noudattamisen kontrolloitavuus ja säännöksen mahdollisen rikkomisen seuraamukset jäävät epäselviksi . Periaatteellisesti merkittävin kysymys tässä kohden liittyy kuitenkin siihen, että tässä ollaan säätelemässä kansanedustajan käyttäytymistä kotonaan. Oleellinen kysymys tässä kohden on ymmärrettävästi se, voidaanko tällaista säätelyä toteuttaa eduskunnan työjärjestyksessä. Minusta ei voida. Kun eduskunnan työjärjestys on oikeudellinen säädös, oikeusnormeja sisältävä dokumentti, tällaista säännöstä työjärjestyksessä ei mitenkään voida selittää hyväksyttäväksi (harmittomaksi) esim. vetoamalla sanktioiden puutteeseen tai siihen, että tässä itse asiassa tavoitellaan vain käyttäytymissuositusta.

Etä-äänestyksiä koskevassa ehdotuksen TJ 80 c §:n säännöksessä kiinnitän tässä huomiota vain yhteen - mahdollisesti ongelmalliseen – piirteeseen. Säännöksen muotoilussa voidaan nähdä ajatusta siitä, että etä-äänestys on toimenpide, johon ryhtyminen, jonka toimittaminen ja jonka tuloksen toteaminen on napakan selvärajaista. Näin voi käytännössä olla. Voi myös olla niin, että puhemiesneuvoston säännöksen 5 momentin mukaan antamat ”tarkemmat ohjeet” etä-äänestyksen toimittamisesta riittävät hyvin huolehtimaan käytännössä ehkä esiin nousevista kysymyksistä. Voiko toisaaalta kuitenkin olla niin, että käytännön tilanteet eivät aina olekaan niin selväpiirteisiä ja että voi syntyä paineita hoitaa puhemiesneuvoston ohjeilla sellaisiakin kysymyksiä, jotka oikeastaan edellyttäisivät huomioon ottamista työjärjestyksessä? Kysymyksellä ei ole merkitystä perusratkaisujen kannalta. Detaljissäännösten muotoamisessa voisi kuitenkin olla käyttöä

jonkinlaisilla ”koeajoilla”, joissa tarkasteltaisiin miten etä-äänestystä koskeva säännöstö toimisi joissain sellaisissa tilanteissa tai menettelyvaiheissa, joissa etä-äänestysmahdollisuus voisi tulla esille. Voitaisiin esim. kysyä, mitä TJ 80 c §:n 2 momentin mukainen ”sen” (= etä-äänestyksen) toimittamisesta ilmoittaminen tarkoittaa tilanteissa, joissa lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä äänestetään muutoksia ehdotukseen, ehdotus lähetetään tämän jälkeen suureen valiokuntaan, asian palattua täysistuntoon ehkä vielä äänestetään ja sitten toisessa käsittelyssä äänestetään ehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Mainitsen vielä asiasta, joka ehdotuksessa tulee esille vain perusteluissa. Ehdotuksen 80 a §:n perusteluissa todetaan (s.10) ”Puhemiesneuvosto voisi ehdottaa myös luvun ottamista käyttöön osittain esimerkiksi siten, että sovellettaviksi ehdotettaisiin vain säännöksiä valiokunnan etä-kokouksesta tai vain säännöksiä etä-äänestyksestä täysistunnossa.” Kohdassa mainittu esimerkki ei ansainne tässä enempää huomiota. Sen sijaan on syytä kysyä, mitä voisi tarkoittaa muu kuin esimerkeissä mainittu osittainen käyttöönotto. Voisiko se tarkoittaa käyttöönottoa esim. budjettilakien käsittelyssä? Minusta tällaisiin ”muihin” osittaisen käyttöönoton mahdollisuuksiin on syytä suhtautua hyvin varauksellisesti sekä 80 a §:n välttämättömyyskriteerin soveltamisen että politisoitumisriskien välttämisen vuoksi. Valiokunnan olisi nähdäkseni syytä lausua asiasta.