

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- PNE 3/2020 vp puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa puhemiesneuvoston ehdotuksesta 3/2020 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Lausuttavana oleva eduskunnan työjärjestyksen muutos sisältää ehdotuksen mahdollisuudesta toimittaa äänestykset eduskunnan täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua etäkokouksiin. Ehdotukset on tarkoitettu määräaikaisiksi olemaan voimassa 30.6.2021. Ehdotuksen tarkoituksena on turvata eduskunnan toimintakyky hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana. Ehdotuksen mukaan esitetyt sähköiset toimintatavat ovat määräaikaisia ja pysyväisluonteisempi sääntely olisi aiheellista toteuttaa tarkistamalla perustuslain säännöksiä.

Eri toimielinten kokousten sähköinen toteuttaminen on yleistynyt viime vuosikymmenellä. Sähköisiin tietoverkon yli tapahtuviin etäkokouksiin liittyvää sääntelyä on kehitetty erityisesti kuntalakiin (410/2015). Myös valtion monijäsenisten toimielinten etäkokouksia koskevaa sääntelyä on kehitetty. Esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta annetussa asetuksessa (1338/2019) on säädetty mahdollisuudesta, että lautakunta kokoontuu kokoukseensa kuvavälitteisellä videoyhteydellä. Koronapandemia on lisännyt huomattavasti etätyön määrä ja tarvetta pitää kokouksia tietoverkon yli etäkokouksina. Kuten puhemiesneuvoston esityksestä ilmenee, on useat parlamentaariset toiminnot eri maissa siirtyneet etätyöskentelyyn ja -kokoontumisiin. Eduskunnan eräät valiokunnat ovat järjestäneet kevään 2020 aikana asiantuntijakuulemisia etäyhteyksillä.

Etäyhteyksillä tapahtuvissa toimielinten kokouksissa on olennaista varmistaa, että kokouksiin osallistuvat ne, joilla on oikeus osallistua kokouksiin sekä toisaalta varmistaa osallistujien yhdenvertainen mahdollisuus olla läsnä etäyhteydellä tällaisessa kokouksessa. Erityisesti julkista valtaa käytettäessä on varmistuttava, että julkisen vallan käyttöön oikeutetut toimielimen jäsenet muodostavat itsenäisesti kantansa käsiteltävään asiaan ja että juuri he käyttävät päätöksentekoon liittyvää oikeuttaan. Toimielinten etäkokouksille, mutta myös eduskunnan täysistunnolle tai valiokuntien etäkokouksille voidaan asettaa ainakin seuraavat yleiset lähtökohtaiset vaatimukset:

- jäsenten henkilöllisyys on tunnistettava sähköisesti luotettavasti ja läsnäolo on varmistettava päätöksiä tehtäessä etäyhteydellä (toimielimen päätösvaltaisuuden varmistaminen)
- etäyhteydet on suojattava tietoverkossa, jos toimielimessä on käsiteltävänä luottamuksellisia tai salassa pidettäviä asioita ja etäyhteyksien käytön häirintä on estettävä
- etäyhteyksien yhdenvertainen saatavuus on varmistettava toimielinten jäsenille
- äänestyoikeus on varmistettava äänestystoimea suoritettaessa riittävän luotettavalla teknisellä menetelmällä

Puhemiesneuvoston ehdotus ei vielä itsessään tarkoita eduskunnan toimintojen siirtymistä etätyöskentelyyn. Etätyöskentely on mahdollista silloin, kun se on välttämätöntä vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi. Ehdotuksen sisältävien säännösten soveltaminen ei ole kuitenkaan sidottu poikkeusoloihin, joten niitä voidaan soveltaa ilman poikkeusolojen toteutumistakin. Ehdotuksen mukaisten säännösten soveltaminen eduskuntatyöhön on sidottu painokkaasti välttämättömyysedellytykseen.

Ehdotuksen mukaan etätyöskentely olisi viimesijainen keino eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi, joten ehdotuksen mukaisia säännöksiä ei voitaisi soveltaa missä tahansa tilanteessa tarpeellisuus- tai hyödyllisyysperusteilla. Kynnys säännösten soveltamiseen on siten verrattain korkea suhteessa siihen merkitykseen, mitä ehdotuksilla on käytännössä erityisesti valiokuntatyöskentelyssä. Valtiosääntöisesti vaille huomiota ei voida jättää sitä, että etätyöskentelyllä voi joissakin tilanteissa olla myös eduskunnan virkamiehille työsuojelullinen tarkoituksensa. Perustuslain 18.1 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Säännöksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 69) mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä. *Tässä suhteessa olisi aiheellista pohtia vielä erikseen, voisiko valiokuntien kokoukset järjestää matalammalla kynnyksellä etäyhteyksillä, jos perusteena on työsuojelulliset syyt tartuntataudin leviämisen hillitsemiseksi.*

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa käsitellään jossakin määrin tietoturvallisuuden toteuttamiseen liittyviä uhkia ylikorostuneesti, joka näyttää myös vaikuttavan siihen, että etätyöskentelyjärjestelyjä pidettäisiin viimesijaisina. Perusteluissa muun muassa viitataan muiden maiden tiedustelulainsäädäntöön. Kuitenkin Suomessa on käytössä turvallisuusverkko toiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettu turvallisuusverkko, jossa on minimoitu tietoverkon käyttöön liittyviä riskejä. Verkkoa käytetään laajasti ja sen tarkoituksena on varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyyttä, eheys ja luottamuksellisuus. *Nähdäkseni tietoturvallisuusjärjestelyistä pitää huolehtia asianmukaisesti ja riittävästi, mutta ne eivät voi muodostua esteeksi eduskunnan toimintakyvyn varmistamiseksi etäyhteyksillä. Tässä suhteessa ainakaan tietoturvallisuuteen liittyvillä syillä ei voida perustella etätyöskentelyn olevan viimesijainen keino eduskunnan toimintakyvyn varmistamiseksi. Eduskunnan virkamiehistö tekee tarvittavien tietoturvallisten ohjelmistojen ja laitteistojen hankinnat virkavastuulla. Toisaalta valtionhallinnossa on paljon kokemuksia tietoturvallisten ohjelmistojen ja laitteistojen käytöstä sekä turvallisuusverkosta.*

2. Eduskunnan kokoontuminen

Perustuslain 33.1 §:ssä on säädetty eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville. Perustuslain 33.1 §:stä eikä sen perusteluista ilmene, milloin kokoontuminen valtiopäiville tapahtuu ja missä paikassa, vaan nämä on säädetty eduskunnan työjärjestyksessä. Perustuslain 52.1 §:n mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimitelmistä ja eduskuntatyöstä. Työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä.

Tässä suhteessa eduskunnan kokoontumistapa ja -paikka eivät ole perustuslaista johtuvista syistä ongelmallisia, jos eduskunnan työjärjestyksessä säädetään myös etätyöskentelystä valtiopäivillä. Tältä osin ehdotetut säännökset etätyöstä eivät ole ongelmallisia perustuslain 33.1 §:ssä säädetyn kanssa.

Perustuslaissa ei sen enempää mahdollisteta kuin kiellätä eduskunnan toimitelmien kokoontumista etänä. Kokoontumista voidaan tulkita nyky-yhteiskuntaan sopivana siten, että kansanedustajat ovat yhtä aikaa yhdenvertaisesti yhteydessä toisiinsa tietoverkon välityksellä. Kokoontumisen muotoon ei ole nähdäkseni valtiosääntöisesti perusteita esittää suppeita tulkintoja, jos etäyhteyksillä muuten voidaan turvata eduskunnan toiminta ilman yhteistä fyysistä läsnäoloa.

3. Valiokuntien kokoukset

Perustuslain 35.3 §:n mukaan valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä, jollei jotakin asiaa varten ole erikseen säädetty suurempaa jäsenmäärää. Säännös asettaa vaatimuksia valiokuntien etäkokouksien toteuttamiselle. Etäkokouksissa on varmistettava, että valiokunta tekee päätöksen päätösvaltaisena siten, että riittävä määrä jäseniä on verkkoyhteyden päässä *samanaikaisesti ja yhdenvertaisesti* päätöstä tehtäessä. Päätösvaltaisuus pitäisi olla nähdäkseni myös todennettavissa erityisesti tilanteissa, joissa verkkoyhteyksissä voi olla käyttökatkoksia päätöksiä tehtäessä. *Päätösvaltaisuuden varmistavat tekniset järjestelyt ovat olennaisia arvioitaessa valiokuntien toimintaa ja subdeta perustuslain 35.3 §:ssä säädettyyn.*

Ehdotuksen 80 b §:n 2 momentin mukaan valiokunnan etäkokouksen edellytyksenä on, että kokoukseen osallistumaan ja kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessa yhteydessä (etäyhteys) keskenään. *Nähdäkseni säännöstä tulisi täsmentää siten, että kokoukseen osallistuvilla päätösvaltaisilla valiokunnan jäsenillä on oltava yhdenvertainen mahdollisuus samanaikaisesti osallistua etäyhteyksillä valiokunnan kokoukseen. Pelkästään vaatimus tietoturvalisesta yhteydestä ei ole nähdäkseni riittävä, vaan yhteyksien on toimittava koko valiokunnan kokouksen ajan kaikille jäsenille siten, että jokainen voi yhdenvertaisesti seurata ja osallistua valiokunnan kokoukseen ja päätöksentekoon siellä. Jos verkkoyhteyksiä ei voida turvata valiokunnan etäkokouksessa, tulisi se keskeyttää yhdenkin valiokunnan jäsenen yhteyden ollessa epäkunnossa tai heikkolaatuinen siten, että kokoukseen osallistuminen häiriintyy merkittävästi tai estyy teknisistä syistä.*

Ehdotuksen 80 b §:n 4 momentin mukaan valiokunnan etäkokouksessa ei saa käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja eikä vaiteliaisuuden alaisia asioita. Säännös rajaa valiokuntien mahdollisuuksia pitää etäkokouksia. Jos valiokunta käsittelee salassa pidettäviä asiakirjoja tai käy keskustelua salassa pidettävästä asiasta, voidaan käytetyt yhteydet ja esitettävät tiedot suojata siten, että sivullisilla ei ole niihin pääsyä, jos tietoturvalisuusjärjestelyt on toteutettu nyky-yhteiskuntaan kuuluvasti asianmukaisella tavalla. Tältä osin on syytä korostaa, että valtionhallinnon viranomaisissa käsitellään salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja muun muassa turvallisuusverkossa tietoturvalisilla välineillä. Nähdäkseni salassa pidettäviä asiakirjoja ja asioita voidaan käsitellä yhtä tietoturvalisesti tai turvallisemmin sähköisessä toimintaympäristössä kuin paperia käsitellen. Tässä suhteessa tällaiselle rajaukselle valiokuntien toiminnan kannalta katsottuna pitäisi olla painavat perusteet esimerkiksi siten, että tiettyjä turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja ei käsiteltäisi etäkokouksissa. Ehdotus ei sinällään ole ongelmallinen valtiosääntöisesti, vaan kysymys on enemmänkin valiokuntien tosiasiallisten toimintaedellytysten varmistamisesta etäkokouksissa.

4. Etä-äänestys

Ehdotus sisältää säännökset etä-äänestyksestä täysistunnoissa. Äänestys on tarkoitus toteuttaa tietoturvalisella tietoteknisellä järjestelmällä. Ehdotuksen perustelujen mukaan tietoturvalisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, etteivät muut kuin kansanedustajat pääse käyttämään järjestelmää äänen antamiseksi ja että kansanedustajien antamat äänet kirjautuvat järjestelmään oikein. Perustuslain 41.2 §:n mukaan äänestysmenettelystä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Valtiosääntöisesti arvioiden tärkeintä on varmistaa, että äänestyksessä äänen antaa toimivaltainen kansanedustaja ja että äänestystulos voidaan todentaa luotettavasti. Tältä osin on syytä painottaa kansanedustajan henkilöllisyyden luotettavaa todentamista tunnistamalla, kun hän tekee tietoteknisellä järjestelmällä äänestystoimen.

Ehdotuksen ulkopuolelle on jätetty vaalit, joiden muotovaatimuksista on säädetty eräiltä osin perustuslaissa ja muutoin eduskunnan työjärjestyksessä. Tältä osin ehdotus ei ole ongelmallinen.

Ehdotus tarkoittaa, että kansanedustaja voi osallistua eduskunnan täysistunnoissa päätöksentekoon olematta läsnä istuntosalissa. Ehdotus ei sinällään mahdollista muiden toimien suorittamista etäyhteydellä täysistunnossa eikä siten toimimaan perustuslain 31.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tässä suhteessa etääänestys täysistunnossa voinee tarkoittaa lähinnä äänestystä muualla kuin istuntosalissa, mutta kuitenkin eduskuntatalossa, jotta kansanedustaja voi muuten osallistua asioiden käsittelyyn täysistunnossa perustuslain 31.1 §:n tarkoittamalla tavalla.

Vantaalla 1.9.2020

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
informaatio- ja tietoteknologiaoikeuden dosentti
Itä-Suomen yliopisto