

Grundlagsutskottet

Talmanskonferensens förslag om temporär ändring av riksdagens arbetsordning

INLEDNING

Remiss

Talmanskonferensens förslag om temporär ändring av riksdagens arbetsordning (TKF 4/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola, riksdagens kansli
- forskarprofessor Hannu Kiviranta, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensen föreslår att det till riksdagens arbetsordning fogas temporära bestämmelser med stöd av vilka riksdagen vid en synnerligen allvarlig pandemi kan besluta om en möjlighet att verkställa omröstning i plenum på distans och om en möjlighet för utskotten att sammanträda och fatta beslut på distans. Bestämmelserna behövs för att garantera riksdagens funktionsförmåga.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft vid ingången av riksdagens vårsession 2022 och gälla till utgången av 2022.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Talmanskonferensen föreslår att det till riksdagens arbetsordning fogas temporära bestämmelser med stöd av vilka riksdagen vid en synnerligen allvarlig pandemi kan besluta om en möjlighet att verkställa omröstning i plenum på distans och om en möjlighet för utskotten att sammanträda och fatta beslut på distans.

(2) Bestämmelser om utskottets distansmöte och distansröstning i plenum som i sak motsvarar de bestämmelser som nu föreslås var i kraft 1.11.2020—30.9.2021. På utskottsarbetet tillämpa-

Betänkande GrUB 17/2021 rd

des 14.4—31.5.2021 i enlighet med riksdagens beslut bestämmelserna i riksdagens arbetsordning om utskottets distansmöte (TKF 1/2021 rd, GrUB 7/2021 rd).

(3) Grundlagsutskottet har betonat att det är ytterst viktigt med tanke på hela statsskicket att trygga funktionsförmågan hos det högsta statsorganet, riksdagen, under den pågående coronaepidemin (GrUB 23/2020 rd, s. 3). Enligt utskottet motiveras behovet av regleringen av formbundenhetskraven i riksdagens arbete. Utskottet menar att man inte av bestämmelserna i grundlagen kan dra den slutsatsen att de absolut skulle kräva att ledamöterna är fysiskt närvarande till exempel i utskotten, utan det väsentliga är att ledamöterna har lika möjlighet att delta i behandlingen av ett ärende (GrUB 13/2021 rd, stycke 4, GrUB 23/2020 rd, s. 3). Enligt utskottet får riksdagens verksamhetsformer i princip inte ens under undantagsförhållanden grunda sig enbart på överenskommer mellan riksdagsgrupperna eller inofficiell praxis i stället för på grundlagen, arbetsordningen eller de allmänna anvisningar som talmanskonferensen utfärdar med stöd av riksdagens arbetsordning (GrUB 23/2020 rd, s. 3). Det är således motiverat att bestämmelser om hörande på distans och omröstningar på distans utfärdas i riksdagens arbetsordning. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot sakinnehållet i bestämmelserna.

(4) Ändringarna i riksdagens arbetsordning avses träda i kraft vid ingången av riksdagens vårsession 2022 och gälla till utgången av 2022. Utifrån den information som nu finns tillgänglig är det svårt att bedöma om det finns ett nödvändigt behov av att tillämpa bestämmelserna exempelvis under höstsessionen 2022. Eftersom nödvändigheten av att tillämpa bestämmelserna bedöms uttryckligen när beslut fattas om tillämpningen, finns det dock enligt grundlagsutskottet inget hinder för den nu föreslagna giltighetstiden. Utskottet föreslår också att det ska övervägas om riksdagens arbetsordning bör innehålla sådana bestämmelser om distansarbete i riksdagen under exceptionella förhållanden som gäller tills vidare och som blir tillämpliga på basis av ett separat beslut, exempelvis bestämmelser av den karaktär om nu föreslås.

(5) Enligt grundlagsutskottets uppfattning finns det förutsättningar för att tillämpa bestämmelserna i fråga om utskottets distansmöten. Det nuvarande epidemiologiska läget och den dominerande omikronvarianten som sprids lätt kan leda till en situation där många riksdagsledamöter har insjuknat eller utsatts för viruset. Utskotten är enligt 35 § 3 mom. i grundlagen beslutföra när minst två tredjedelar av medlemmarna är närvarande, om inte ett högre antal föreskrivs för något särskilt ärende. Insjuknande och exponering kan således hindra riksdagens utskott från att fatta beslut.

(6) Enligt den föreslagna 80 a § fattar riksdagen beslut om tillämpningen av bestämmelserna om distansarbete under exceptionella förhållanden på förslag av talmanskonferensen, som har understötts av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna, och efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande i frågan. I det här sammanhanget är det grundlagsutskottets uppgift att bland annat bedöma om de rättsliga förutsättningarna för regleringen uppfylls (GrUB 23/2020 rd, s. 4).

(7) Grundlagsutskottet anser det vara viktigt att riksdagens funktionsförmåga i den rådande situationen kan tryggas genom bestämmelser om utskottets distansmöten som kan tillämpas så snart som möjligt. Utskottet föreslår därför att regleringen kompletteras med en övergångsbestämmelse enligt vilken bestämmelserna om utskottets distansmöte tillämpas utan iakttagande av

Betänkande GrUB 17/2021 rd

det förfarande som föreskrivs i 80 a § fram till utgången av februari 2022. Grundlagsutskottet anser att betydelsen av den reglering som nu föreslås bli direkt tillämplig med stöd av övergångsbestämmelsen och som i sak är begränsad och som ytterligare kräver beslut av respektive utskott om hur sammanträdena ska ordnas inte nödvändigtvis förutsätter att beslutsfattandet binds till ett förslag som talmanskonferensen har lagt fram med stöd av kvalificerad majoritet (jfr GrUB 23/2020 rd, s. 5). Med stöd av övergångsbestämmelsen kan bestämmelserna om utskottens distansmöten tillämpas fram till samma tidpunkt som de undantagsförfaranden för riksdagsverksamhet som talmanskonferensen godkänt den 25 januari 2022 (PmNP 140/2021 vp, § 2).

(8) Enligt den föreslagna 80 b § är det tillåtet att delta i eller vara närvarande vid ett utskottssammanträde med hjälp av it-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt. Grundlagsutskottet föreslår att sådana redskap och förbindelser under övergångsbestämmelsens tillämpningstid är utrustning och förbindelser som godkänts för hörande av sakkunniga på distans enligt 37 a § i riksdagens arbetsordning (PmNP 101/2021 vp, § 3).

DETALJMOTIVERING

Ikraftträdandebestämmelsen. Grundlagsutskottet föreslår att ändringarna träder i kraft den 7 februari 2022. Utskottet föreslår dessutom en övergångsbestämmelse som beskrivs närmare i den allmänna motiveringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner förslaget till riksdagens beslut om temporär ändring av riksdagens arbetsordning i talmanskonferensens förslag TKF 4/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Riksdagens beslut

om temporär ändring av riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen,

ändras temporärt i riksdagens arbetsordning (40/2000) 44 § och 61 § 1 mom., av dem 44 § sådan den lyder i riksdagens beslut 10/2006, och

fogas temporärt till 1 § ett nytt 3 mom. och till arbetsordningen ett nytt 8 a kap. som följer:

Betänkande GrUB 17/2021 rd

1 §

Sammanträde till riksmöte

Bestämmelser om riksdagens distansarbete under exceptionella förhållanden finns i 8 a kap.

44 §

Stora utskottet

Om inte något annat följer av stora utskottets arbetsordning, tillämpas vid behandlingen av ärendena i stora utskottet 34, 35, 37, 39—43 och 43 a § samt bestämmelserna om utskottssammanträde på distans i 8 a kap.

61 §

Omröstningssätt

Omröstning verkställs med omröstningsapparat, genom uppresning, genom öppen omröstning med sedlar eller genom omröstning på distans enligt 8 a kap. Talmannen meddelar på vilket sätt omröstningen verkställs. Debatt om omröstningssättet tillåts inte.

8 a kap.

Distansarbete under exceptionella förhållanden

80 a §

Beslut om tillämpning av bestämmelserna i kapitlet

Om det är nödvändigt för att garantera att riksdagen kan fungera under en pandemi med synnerligen allvarliga verkningar, får riksdagen på ett förslag av talmanskonferensen som har understötts av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, åt gången besluta om en period på högst tre månader under vilken detta kapitel ska tillämpas på riksdagsarbetet.

80 b §

Utskottssammanträde på distans

Ett utskott får besluta att det är tillåtet att delta i eller vara närvarande vid ett utskottssammantträde med hjälp av it-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt (*utskottssam-*

Betänkande GrUB 17/2021 rd

manträde på distans). Utskottets ordförande får dock besluta om ett sammanträde på distans för att fatta beslut om att sammanträden ska hållas på distans.

En förutsättning för utskottssammanträde på distans är att de som har rätt att delta och att vara närvarande har informationssäker förbindelse (*distanskontakt*) med varandra.

Arrangemangen för ett utskottssammanträde på distans ska vara sådana att diskussionerna under sammanträdet kan ske konfidentiellt och att utomstående inte får veta något om de behandlade ärendena eller handlingarna innan de blir offentliga. En ledamot som deltar i ett sammanträde med distanskontakt ska se till att inga utomstående befinner sig i samma utrymme medan sammanträdet pågår.

När utskottet sammanträder på distans får varken sekretessbelagda handlingar eller ärenden som omfattas av sekretess behandlas.

Bestämmelser om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande finns i 43 c §.

80 c §

Omröstning på distans i plenum

Omröstning i plenum kan verkställas med ett informationssäkert it-system som alla ledamöter har tillgång till och som talmanskonferensen har godkänt (omröstning på distans). Val verkställs inte genom sådan omröstning.

Talmannen meddelar i god tid före omröstningen när omröstning på distans ska verkställas. Ledamöterna ska anmäla sig för omröstning på distans på förhand inom den tid som talmannen satt ut. Ledamöterna avger sin röst i distansröstningssystemet efter tillförlitlig autentisering.

Talmannen beslutar om när omröstningen ska hållas på distans och när omröstningen börjar och när den avslutas.

Om omröstningen enligt talmannens mening inte har gett ett tillförlitligt svar eller om rösterna fallit lika kan talmannen bestämma att ny omröstning ska verkställas.

Talmanskonferensen meddelar närmare anvisningar om hur omröstning på distans ska verkställas.

Detta beslut av riksdagen träder i kraft den 7 februari 2022 och gäller till och med den 31 december 2022.

Trots vad som föreskrivs i 80 a § tillämpas till och med den 28 februari 2022 bestämmelserna i 80 b § om utskottssammanträde på distans. It-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt är då it-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt och som avses i 37 a § 1 mom.

Betänkande GrUB 17/2021 rd

Helsingfors 28.1.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Pihla Keto-Huovinen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.