Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.4.2018 KELLO 9.30
PNE 2/18 vp eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 72 §:n muuttamisesta

Eduskunnan työjärjestyksen 72 § koskee kansliatoimikuntaa. Puhemiesneuvosto ehdottaa nyt muutosta säännöksen kohtaan, joka koskee varajäsenten valintaa. Eduskunnassa on yksikamarisen eduskunnan alusta alkaen toiminut seitsenjäseninen kansliatoimikunta (1907 TJ 3 §). Kansliatoimikunnasta säädettiin aluksi vain työjärjestyksen tasolla. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä säätely siirrettin perustuslain tasolle (1928 VJ 89 §). Uudessa perustuslaissa vähennettiin eduskunnan toimintojen säätelyä perustuslain tasolla ja mm. kansliatoimikuntaa koskeva perussäännös palautettiin työjärjestyksen tasolle, nykyisen työjärjestyksen 72 §:ään. Kansliatoimikunnan valitut jäsenet valittiin alunperin valtiopäivittäin, mutta valtiopäiväjärjestykseen 1983 tehdystä muutoksesta alkaen vaalikaudeksi.

Kansliatoimikuntaan ei alunperin valittu varajäseniä. Nykyisessä työjärjestyksessä, joka tuli voimaan yhdessä uuden perustuslain kanssa, sen sijaan edellytetään (TJ 82,1 §), että kansliatoimikuntaan kuuluu – puhemiehen ja varapuhemiesten lisäksi - ”neljä eduskunnan keskuudestaan valitsemaa jäsentä, joille eduskunta valitsee neljä varajäsentä”. Uuden työjärjestyksen säätämiseen johtaneessa puhemiesneuvoston ehdotuksessa todettiin varamiesten valitsemisesta ja heidän asemastaan seuraavsti (PNE 1/99 vp, s. 42):

> ”Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan hallintoa varten on kansliatoimikunta. Siihen kuuluvat puhemies ja varapuhemiehet sekä neljä eduskunnan keskuudestaan valitsemaa jäsentä, joille valitaan neljä varajäsentä.
> Kansliatoimikuntaan tehtävänsä puolesta kuuluvaan puhemiehistöön valitaan yleensä vain suurimpien eduskuntaryhmien edustajia. Kun myös eduskunnan valitsemien neljän kansliatoimikunnan jäsenen vaalissa on noudatettu suhteellisuusperiaatetta, kansliatoimikunnassa ovat yleensä olleet edustettuina vain suurimmat eduskuntaryhmät. Ongelmana onkin ollut pienten ja keskisuurten eduskuntaryhmien edustuksen puuttuminen kansliatoimikunnasta. Kuitenkin eduskunnan hallinnon

> järjestelyihin liittyy usein asioita, joista kaikki kansanedustajat joutuvat kantamaan vastuun suhteessa äänestäjiin.
> Jotta kansliatoimikunnassa olisivat nykyistä paremmin edustettuina myös keskisuuret ja pienet eduskuntaryhmät, ehdotetaan, että kansliatoimikunnan neljälle eduskunnan valitsemalle jäsenelle valitaan myös varajäsenet. Varajäsenten valinnassa tulisi pyrkiä siihen, että mahdollisimman monella eduskuntaryhmällä on ainakin varajäsentasolla edustus kansliatoimikunnassa. Varajäsenet voisivat olla läsnä myös silloin, kun varsinaiset jäsenet ovat paikalla, mutta he eivät voisi osallistua varsinaiseen päätöksentekoon. Varajäsenet voisivat osallistua päätöksentekoon eduskunnan valitsemien jäsenten tilalla, mutta eivät puhemiehen tai varapuhemiesten tilalla. Varajäsenten sijaantulojärjestys määräytyisi siten, että ensisijaisesti varsinaisen jäsenen sijaan tulisi samaan eduskuntaryhmään kuuluva varajäsen, jos sellainen on valittu, ja sitten saman vaaliliiton ehdokaslistalta valittu seuraava varajäsen. Jollei samasta vaaliliitosta saada varajäsentä, voi toisesta vaaliliitosta oleva varajäsen tulla varsinaisen jäsenen paikalle."

Ehdotusta koskeneessa mietinnössään perustuslakivaliokunta tyytyi toteamaan asiasta vain, että kyseessä on "työjärjestyksen sisältämä uutuus" (pevm 9/99 vp, s. 4).

Puhemiesneuvosto ehdottaa nyt, että eduskunta valitsee eduskunnan valitsemille kansliatoimikunnan neljälle jäsenelle "vähintään neljä ja enintään niin monta varajäsentä, että kansliatoimikunnassa voivat olla edustettuina kaikki vaalikauden alkaessa järjestäytyneet eduskuntaryhmät." Kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan:

> "Voimassaolevan sääntelyn tavoitteena on ollut, että kansliatoimikunnan kokouksissa voi olla läsnä jäsen tai varajäsen kaikista eduskuntaryhmistä. Säännösmuutoksella mahdollistetaan voimassa olevan sääntelyn toteutuminen tilanteessa, jossa vaalikauden alussa järjestäytyy yli kahdeksan eduskuntaryhmää.....Sääntelyllä pyritään siihen, että valinnassa otetaan huomioon mainittu tavoite kaikkien eduskuntaryhmien mahdollisuudesta osallistua kansliatoimikunnan työhön."

Jos ajatellaan, että "voimassaolevan sääntelyn tavoite" ilmenee edellä lainatusta puhemiesneuvoston perustelusta nykyiselle TJ 72 §:n säännökselle, näyttää nyt esitetty tavoite menevän jonkin verran pitemmälle. Nykyisen säännöksen perusteluiksihan esitettiin myös keskisuurten ja pienten eduskuntaryhmien olemista edustettuina "nykyistä paremmin" ja "pyrkimistä" siihen, että " mahdollisimman monella" eduskuntaryhmällä olisi ainakin varajäsentason edustus kansliatoimikunnassa – ei siis tavoiteltu velvoitteena sitä, että kaikilla eduskuntaryhmillä oli oltava tällainen edustus. Perustelujen maininta voimassa olevan sääntelyn toteutumisen mahdollistamisesta jää siten jotenkin epäselväksi. Tällä sinänsä ei toisaalta tarvitse tässä olla enempää merkitystä - muutetun säännöksen tavoitteidenhan ei tarvitse olla samat kuin muutettavan säännöksen.

Muutoksen tekeminen vaikuttaa siten varsin yksinkertaiselta asialta, jos tällaista muutosta

pidetään käytännön tarpeita ajatellen suotavana. Ainoa pieni kysymys tässä näyttäisi liittyvän valittavien varajäsenten määrän toteamiseen. En ole yrittänyt tarkistaa asiaa, mutta käsittääkseni eduskunnan suoritettavien vaalien kohdalla - on käytännössä sitten kyseessä varsinainen vaali tai eduskunnan vaalisäännön 10 §:ssä tarkoitettu yksimielinen vaali - on yleensä suoraan säännösten nojalla selvää, kuinka monta henkilöä on valittava. Tässä ei kyse olisi tällaisesta säännöksen osoittamasta valittavien lukumäärästä, vaan tietyn tosiasiallisen tilanteen mukaan määriteltävästä valittavien lukumäärästä. Voi olla , että säännökselle ehdotettu sanamuoto on tätä määrittelyä varten riittävän yksiselitteinen. Sekin kuitenkin edellyttää valittavien varajäsenten lukumäärän toteamista virallisesti, jossakin menettelyssä. Lopullinen ”toteaja” tuskin voisi olla muu kuin täysistunto. Pitäisin kuitenkin tarpeellisena, että valittavien varajäsenten lukumäärän osoittaminen lakitekstissä voidaan todella katsoa erilaisia tilanteitakin ajatellen yksiselitteiseksi. Minusta eduskunnan toimielinten konkreettiseen valintaan, - vaikka olisi kyse ”vain” varajäsenten valitsemisesta - ei saisi kuulua itse menettelyä koskevia ratkaisuja, joita voitaisiin epäillä poliittisesti motivoiduiksi.

Edellä esitetty varaus koskee vielä painavammin TJ 72 §:n 1 momenttiin ehdotettua viimeistä virkettä:

> ”Jos vaalikauden aikana muodostuu vähintään kolmen edustajan eduskuntaryhmä, voidaan lisäksi tästä ryhmästä valita varajäsen.”

Tällainen ”voidaan”- toimivalta merkitsisi sitä, että eduskunnassa ilman mitään ennalta jotenkin selviä kriteerejä tehtäisiin päätös siitä, järjestetäänkö jollekin vaalikauden aikana muodostuneelle ryhmälle varajäsentason edustautumismahdollisuus kansliatoimikunnassa. Tällainen päätös ilmeisesti voisi syntyä ”vastauksena” tällaisen ryhmän tekemään hakemukseen. Sitä tuskin voitaisiin estää, että päätöksenteossa (myönteinen, kielteinen, lykätään) voidaan nähdä poliiitisia vaikuttimia. Siinäkin tapauksessa, että kohdasta poistettaisiin ”voidaan”-toimivallan tuoma valinnanvapaus, olisi varajäsenen valitsemisen kriteerien yksiselitteisyys vaatimuksena vähintään yhtä merkittävä kuin edellä on esitetty varajäsenten valintaa yleensä koskevassa kohdassa.

Edellä on suhtauduttu jossain määrin varauksellisesti järjestelyihin, jotka jättävät tai joiden voidaan ajatella jättävän harkinnanvaraa eduskunnan toimielimeen valittavien varajäsenten määrän suhteen. Lainsäädäntökäytännössä on tuttua, että arvioitaessa jonkin ehkä kysymyksiä synnyttävän säännösmuutoksen hyväksyttävyyttä annetaan merkitystä myös sille, kuinka tärkeä tai asiallisest hyvin perusteltu on tavoite, johon muutoksella

pyritään. Saavutettavissa olevien etujen tosiasiallinen merkittävyys jää minusta tässä varsin avoimeksi. Muutosten arvioinnissa voi olla merkitystä myös sillä, miten vakuuttavilta ja tasapuolisilta erilaiset ratkaisut näyttävät, jos vaalikaudella tapahtuu useitakin pieniä eduskuntaryhmiä koskevia muutoksia.