Juha Lavapuro 17.9.2020
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestyksen täydentämistä säännöksillä, joiden perusteella eduskunta voisi päättää mahdollisuudesta toimittaa äänestykset täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua etäkokouksiin. Ehdotetun 80 a §:n mukaan eduskunta voisi tehdä tällaisen päätöksen puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton, jos se on vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levineen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä. Järjestely olisi kerrallaan voimassa enintään kolmen kuukauden ajanjakson. Lisäksi eduskunnan työjärjestystä koskeva muutos olisi ehdotuksen mukaan voimassa 30.6.2021 saakka.

Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti erityisesti siitä, voidaanko täysistuntojen etä-äänestyksistä ja valiokuntien etäkokouksista säätää ehdotetulla tavalla eduskunnan työjärjestyksessä ilman että perustuslakia samalla muutettaisiin tai että asiasta säädettäisiin poikkeuslakina.

Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan perustuslain 52 §:n mukaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Eduskunnan työjärjestys on siten perustuslakiin nähden täydentävä: siltä osin kuin valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä, eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä ei säädetä perustuslaissa, asiasta voidaan lähtökohtaisesti säätää työjärjestyksessä.

Tällainen tarkentava sääntely ei luonnollisestikaan saa olla ristiriidassa sen paremmin yksittäisissä perustuslain säännöksissä ilmenevän perustuslain kirjaimen kuin valtiosääntöisen järjestelmämme kokonaisuudesta ilmenevien keskeisten perusratkaisujen kanssa. Jos perustuslakiin sisältyisi nimenomaisia säännöksiä täysistunnon pitämisestä

eduskuntatalo -nimisessä rakennuksessa taikka valtiopäivistä eduskuntataloon kokoontuneiden kansanedustajien kokouksena, ei eduskunnan työjärjestyksessä voitaisi nähdäkseni säätää täysistunto-äänestysten taikka valiokunnan kokouksien järjestämisestä siten, etteivät kansanedustajat olisi fyysisesti koolla samassa tilassa. Työjärjestykseen otettu sääntely ei saa edes välillisesti kajota perustuslaissa omaksuttuihin valtiosääntöisiin perusratkaisuihin, kuten eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä.

Valtiopäiville kokoontumisesta ja valtiopäivien koolla olosta

Perustuslaki ei sisällä kansanedustajien fyysistä läsnäoloa valtiopäivätoiminnassa nimenomaisesti edellyttäviä säännöksiä. Tällaista "perusnormia" ei nähdäkseni voi johtaa edes Perustuslain 2 §:n 1 momentin säännöksestä siitä, että valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, "jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta". Mainitussa perustuslainkohdassa ei perustuslain esitöidenkään valossa ole pyritty määrittelemään eduskunnan kokoontumisen tai valtiopäivien muotoa. Säännöksen ilmeisenä tarkoituksena on sen sijaan ilmaista kansansuvereenisuuden periaate ja osoittaa Suomen poliittisen järjestelmän rakentuvan olennaisesti edustuksellisen demokratian varaan. Myöskään perustuslain 33 §:n valtiopäiviä koskeva säännös ei näytä sellaisenaan sitovan valtiopäivien toimintaa fyysiseen paikallaoloon. Eduskunta kokoontuu valtiopäiville vuosittain eduskunnan päättämänä ajankohtana, ja sen jälkeen kun tasavallan presidentti on julistanut valtiopäivät avatuiksi, valtiopäivät jatkuvat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen tai kunnes eduskunta vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä päättää lopettaa työskentelynsä. Nytkään viittaus eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville ja valtiopäivien jatkumisesta seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen ei luonnollisestikaan edellytä eikä voikaan edellyttää edustajien jatkuvaa fyysistä läsnäoloa valtiopäivillä. Kysymys on sen sijaan sen ilmaisemisesta, että eduskunnan tulee lähtökohtaisesti – lukuunottamatta niitä ajanjaksoja, jolloin eduskunta päättää keskeyttää valtiopäivät – olla mainittuina aikoina siten toiminnassa, että se kykenee määrämuotoiseen päätöksentekoon: valtiopäivätoimia, kuten lakialoitteita, voidaan tehdä vain eduskunnan ollessa koolla siten, ettei sen toiminta ole tätä koskevan päätöksen seurauksena keskeytyneenä.

Myöskään perustuslain 26 §:n, 61 §:n 4 momentin, 70 §:n sekä 129 §:n säännöksiä eduskunnan olemisesta koolla tai kutsumisesta koolle, ei nähdäkseni voida lukea siten, että säännökset edellyttäisivät eduskunnan ja sen kansanedustajien fyysistä koolla oloa. Kyseiset säännökset viittaavat nekin siihen, että eduskunta tekee päätöksiä määrämuotoisissa kokouksissa, ja että säännöksissä mainittuja merkittäviä valtiopäivätoimia ei voi tehdä eduskuntatyön ollessa keskeytyneenä (ks. mm. HE 1/1998 vp, s. 114).

Perustuslaki ei siten nimenomaisesti säädä valtiopäivätoiminnasta tavalla, joka edellyttäisi kansanedustajien konkreettista ja fyysistä läsnäoloa. Voidaan kuitenkin ajatella, että tällainen vaatimus tulisi johtaa valtiosäännön kokonaisuudesta. Edustukselliseen demokratiaan kiistatta kuuluu olennaisena osana paitsi päätöksenteon tietty määrämuotoisuus, myös siihen liittyvä kansanedustajien julkinen keskustelu ja avoin mahdollisuus erilaisten näkökohtien ja mahdollisuus spontaanienkin vasta-argumenttien esittämiseen. Myös erilaisten välihuutojen voi nähdäkseni katsoa kuuluvan oleellisesti demokraattiseen päätöksentekoon. Ne ovat osa paitsi kansanedustajien sananvapautta myös osa sitä valtiopäivätoimintaa, jossa kahdesta sadasta kansanedustajasta koostuva ja valtiopäiville kokoontunut eduskunta tekee päätöksiä ja valmistelee niitä määrämuotoisissa kokouksissaan.

Nyt käsiteltävänä oleva eduskunnan työjärjestyksen muutosesitys muuttaa ainakin jossain määrin tätä valtiopäivätoiminnan demokraattista ulottuvuutta. Muutokset ovat selviä poikkeuksia pääsääntöjen mukaisiin eduskunnan toimintatapoihin. Valiokuntien etäkokoukset eivät myöskään ole samanlaisia demokraattisen keskustelun tiloja kuin samassa tilassa fyysisesti läsnä ollen tapahtuvat kokoukset. Kun otetaan huomioon, että eduskunta toimii valtioelimenä nimenomaan täysistunnossa, jossa äänestykset ovat olennainen osa päätöksentekomenettelyä, etä-äänestämisen mahdollistaminen näyttäisi tältä kannalta katsoen merkitsevän pitkälle menevää laadullista muutosta ylimmän valtioelimemme päätöksentekomenettelyyn.

Puhemiesneuvoston esityksessä mainitun perustuslain täydellisyysperiaatteen (HE 1/1998 vp, s. 6) voitaisiin senkin sinänsä katsoa puoltavan tämän tyyppisten merkittävien eduskunnan toimintatapoja koskevien uusien perusratkaisujen käyvän ainakin jollakin yleisyyden tasolla ilmi perustuslain säännöksistä.

Arvio puhemiesneuvoston ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä

Nähdäkseni viimemainitut järjestelmätason kysymykset eivät kuitenkaan muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi. Täydellisyysperiaate ei ole sitova valtiosääntöperiaate, vaan lähinnä valtiosääntöpoliittinen ideaali, jota kohden pitää sinänsä pyrkiä. Ehdotonta velvollisuutta siihen ei ole.

Puhemiesneuvoston ehdotuksella sen sijaan on mielestäni perustuslainkin kannalta hyväksyttävä, perustuslaissa olevia kansanvaltaista päätöksentekoa koskevia vaatimuksia toteuttava tavoite.

Ehdotuksen taustalla on ensinnäkin ilmiselvästi tarve turvata sekä eduskunnan asema että kansanvaltaisen toiminnan ja päätöksenteon edellytykset yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttamissa olosuhteissa. Pidän selvänä, että juuri tällaisissa olosuhteissa on ensiarvoisen tärkeätä turvata päätöksenteon kansanvaltaisuus. Samalla kysymys on myös pyrkimyksestä turvata kansanedustajien mahdollisuus hoitaa edustajantointaan keskeytyksettä: Eduskunnan työjärjestyksen muutosesitys mahdollistaa osaltaan kansanedustajan työn jatkuminen myös silloin, kun pandemian torjuminen edellyttää yksittäisten kansanedustajienkin kohdalla karanteenin tyyppisiä toimenpiteitä. Olisi kansanvaltaisen järjestelmämmekin kannalta myös kestämätöntä, jos eduskunnan toiminnan katsottaisiin edellyttävän kansanedustajien altistamista yleisvaaralliselle tartuntataudille.

Ehdotus ei myöskään merkitsisi ehdotonta muutosta valtiopäivien normaaliin toimintaan. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, sääntelyn lähtökohtana on, että valiokunnat voisivat etätyöskentelyn käyttöönotosta huolimatta kokoontua paitsi tavanomaiseen tapaan valiokuntien kokoustiloissa myös etäkokouksiin ja äänestys täysistunnossa voitaisiin toimittaa eduskunnan työjärjestyksen 61 §:ssä nykyisin säädettyjen tapojen lisäksi myös etä-äänestyksenä. Kysymys olisi siten normaalien päätöksentekomenettelyjen täydentämisestä etäkokous- ja etäistuntomahdollisuudella.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta olennaista myös on, että etätyömahdollisuus otettaisiin käyttöön puhemiesneuvoston ehdotuksesta tehtävällä eduskunnan päätöksellä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan ja perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon. Etätyömahdollisuus voitaisiin lisäksi

ottaa käyttöön viimesijaisena keinona ja ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi erityisen vakavan, hyvin laajalle levineen vaarallisen tartuntataudin oloissa.

Myös tietoturvaan ja sähköiseen tunnistamiseen liittyvät kysymykset on nähdäkseni otettu asianmukaisesti huomioon. Oleellista on, että omaksuttujen etätyöjärjestelyjen on oltava sellaisia, että edustajilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua asioiden käsittelyyn – niihin liittyvä keskustelu mukaan lukien – sekä käsittelyn päätteeksi järjestettävään äänestykseen. Äänestysmenettelyn on myös oltava luotettava. Siltä osin kuin asiat vaativat salassapitoa, teknisten järjestelyjen on luonnollisesti oltava tässäkin suhteessa asianmukaisia.

Työjärjestyksen muutoksen on tarkoitus olla voimassa määräajan, 30.6.2021 saakka. Ottaen huomioon edellä lausuttu, määräaikaiselle voimassaololle ei ole ehdotonta valtiosääntöoikeudellista tarvetta.

Etelä-Haagassa 16.9.2020

Juha Lavapuro
Professori (tehtävästä vapaana)
Oikeusneuvos