LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta. Olen antanut virkamiestyöryhmän asiaa koskevasta muistiosta 30.5.2020 lausunnon puhemiesneuvostolle. Esitän lausuntonani puhemiesneuvoston ehdotuksesta kunnioittaen seuraavaa.

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen lisättäväksi luvun 8 a Etätyö poikkeuksellisissa oloissa. Luvussa säädettäisiin mahdollisuudesta turvautua poikkeusoloissa valiokuntien etäkokouksiin (80 b §) sekä täysistunnossa sähköiseen etä-äänestykseen (80 c §). Lisäksi 80a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, miten 8 a luvun säännösten soveltamisesta päätettäisiin. Ehdotukseen sisältyy myös jakso, jossa käsitellään ehdotuksen suhdetta perustuslakiin

Perustuslain 52.1 §:n mukaan ”eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä”. Saman perustuslain kohdan mukaan ”työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa”. Sääntely synnyttää kaksi kysymystä. Ensinnäkin, voidaanko työjärjestykseen ottaa määräyksiä jostakin menettelystä, jos siitä ei ole lainkaan säädetty perustuslaissa? Ja toiseksi, voidaanko työjärjestykseen ottaa säännöksiä, jotka ovat perustuslain kanssa ristiriidassa, siten, että ne hyväksytään perustuslain 73 §:ää soveltaen perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Käsitykseni on, että työjärjestyksessä voidaan määrätä myös sellaisesta menettelystä, josta perustuslaki ei sisällä säännöksiä. Tarkoituksena ei ole ollut, että perustuslakiin otettaisiin perustavat säännökset kaikista eduskunnassa noudatettavista menettelyistä, vaikka niiden poliittinen tai muu merkitys ei perustuslain tasoista sääntelyä edellyttäisikään. Työjärjestyksen sääntelyalan määrittelevän perustuslain säännöksen on tulkittava tarkoittavan pikemminkin perustuslakia

täydentäviä säännöksiä. Tällaista tulkintaa puoltaa nykyisen perustuslain syntytausta. Eräänä tavoitteena oli keventää eduskuntatyön perutuslain tasoista sääntelyä ja siirtää painopistettä työjärjestykseen. Perustuslakitasoisen sääntelyn täydellisyysperiaate on oikeudellisesti velvoittamaton, valtiosääntöpoliittinen periaate, joka sitä paitsi ulottuu vain julkisen vallan käytön perusratkaisuihin. Tulkitsisin oikeustilaa siten, että työjärjestyksessä voidaan säätää eduskunnan menettelyistä, vaikka perussäännöksiä ei olisi sisällytetty perustuslakiin. Edellytyksenä kuitenkin, että säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain säännösten tai näiden ilmentämien periaatteiden kanssa.

Edellä perustelemani lähtökohta soveltuu sekä väliaikaisiin että toistaiseksi voimassa oleviin työjärjestykseen muutoksiin. En pidä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että väliaikaisiin ja toistaiseksi voimassa oleviin työjärjestykseen muutoksiin sovellettaisiin eri lähtökohtia. Jos perustuslaki ei mahdollista tietynlaisia muutoksia toistaiseksi voimassa olevina, se ei mahdollista niitä myöskään väliaikaisina.

Katson myös, että työjärjestyksellä ei voida poiketa perustuslaista käsittelemällä työjärjestyksen muutos koskeva muutos perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tämän tulkinnan tueksi voidaan vedota perustuslain 52.1 §:n ensimmäisen virkkeen käyttämään ilmaisuun ”tarkempia säännöksiä”. Lakiehdotusten käsittelyjärjestyksessä hyväksyttävään työjärjestykseen voidaan ottaa vain perustuslakia tarkempia säännöksiä (täydentävien säännösten merkityksessä), mutta ei sen sijaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Se, että työjärjestys hyväksytään perustuslain 52.1 §:n mukaan täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä, ei tarkoita, että työjärjestykseen sovellettaisiin myös perustuslain 73 §:n säännöksiä perustuslain säätämisjärjestyksestä.

Puhemiesneuvoston mukaan ”perustuslain säännökset eduskunnan toiminnasta rakentuvat ajatukselle kansanedustajien kokoontumisesta yhteiseen tilaan valtiopäiville”. Edelleen puhemiesneuvosto katsoo, että sääntely perustuslaissa eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville ja eduskunnan koolla olosta viittaa siihen. että eduskunnan tulee tehdä päätöksensä määrämuotoisissa kokouksissa. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että perustuslain säännöksistä tulisi tehdä sellaista johtopäätöstä, että ne edellyttäisivät edustajien fyysistä läsnäoloa – tai fyysisen läsnäolon mahdollisuutta – täysistunnossa tai valiokunnissa, olipa sitten kyse varsinaisesta asian käsittelystä tai äänestyksestä. Olennaista on, että edustajilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ja asiasta käyttävään keskusteluun sekä käsittelyn päätteeksi järjestettävään äänestykseen ja että äänestysmenettely on

luotettava. Jos nämä edellytykset täyttyvät, katson, että poikkeusoloissa käyttöön otettavasta valiokunnan etäkokouksesta ja täysistunnon etä-äänestyksestä voidaan säätää eduskunnan työjärjestyksessä.

Ehdotetun 80 a §:n mukaan 8 a luvun säännöksiä voitaisiin soveltaa silloin kun tämä on erityisen vakavan, hyvin laajalle levineen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä. Tällöin eduskunta voisi puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan tämän luvun säännöksiä. Sääntely täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen. Pidän myös perustuslaissa säänneltyjen ylimpien valtioelinten keskinäissuhteiden kannalta perusteltuna, että eduskunta päättää itsenäisesti sellaisten poikkeusolojen käsillä olosta, joissa eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi on välttämätöntä mahdollistaa etäkokoukset ja -äänestykset.

Ehdotus noudattaa kuitenkin valmiuslain esikuvaa siinä, että se erottaa yhtäältä poikkeusmenettelyjä koskevien säännösten aktivoimisesta ja toisaalta niiden soveltamisesta. Ehdotetussa 80 a §:ssä säädettäisiin säännösten aktivoinnista. Ehdotuksen 80 b §:n 1 momentin mukaan kokoontumisesta etä-kokoukseen päätettäisiin valiokunnittain, ja päätöksen tekisi puheenjohtaja. Myös 80 c §:ssä olisi nähdäkseni asianmukaista erikseen säätää, että etä-äänestyksestä päättää puhemies, vaikka tämä voitaisiinkin päätellä tulkinnallisesti.

Sysmässä 16.9.2020

Kaarlo Tuori