EDUSKUNNAN KANSLIA
Pääsihteeri Maija-Leena Paavola

LAUSUNTO
27.5.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin tulkinnasta käsiteltäessä hallituksen esitystä eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE260/2020 vp). Käsittelyn pohja VaVM 4/2021 vp. Ainoa käsittely.

Oli tulkittava, miten mahdollisia pöydällepanoehdotuksia tulee tarkastella 57 §:n 3 momentin (alla lihavoituna) valossa.

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:ssä säädetään pöydällepanosta seuraavasti:

57 § (13.12.2010/71 v. 2011)

Pöydällepano

Asia jää lähetekeskustelussa pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista, jos joku edustaja sitä pyytää. Tämän jälkeen asiaa ei enää lähetekeskustelussa voida panna pöydälle.

Valiokunnan mietintö esitellään ensin pöydälle pantavaksi istuntoon, joka pidetään aikaisintaan seuraavana päivänä. Erityisestä syystä eduskunta voi kuitenkin päättää panna asian pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon.

Ensimmäisessä käsittelyssä sekä 54 ja 55 §:ssä tarkoitetussa käsittelyssä asia pannaan tämän jälkeen kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Muutoin asia pannaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää.

Valtioneuvoston tiedonantoa ja selontekoa sekä välikysymystä ei keskustelun niistä alettua voida panna pöydälle. Säännökset asian pöydällepanosta eivät koske pääministerin ilmoitusta eivätkä ajankohtaiskeskustelua.

Työjärjestyksen 57 §:n 2 momentti koskee valiokunnan mietinnön ns. pakollista pöydällepanoa tulevaan täysistuntoon.

Pykälän 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään siitä, että mietinnön ainoan käsittelyn alettua, asia on pantava kerran pöydälle edustajan tehtyä kannatetun ehdotuksen. Säännöksessä oleva sana ”kerran” rajaa tämän kahden edustajan aloitteesta tapahtuvan väistämättömän pöydällepanon yhteen kertaan. Asia jää siis tällöin aina pöydälle, eikä edes

eduskunnan enemmistö voi sitä estää, ainoastaan päättää muusta pöydällepanon ajankohdasta.

”Kerran” -sanan ei voitane katsoa estävän sitä, ettei asiassa voisi tehdä toista pöydällepanoehdotusta, mikäli katsotaan, että momentin kaksi virkettä ovat yhteydessä toisiinsa. Jälkimmäisen virkkeen ”muutoin” sanan voi toisaalta tulkita viittaavan myös muissa käsittelyvaiheissa, kuten toisessa käsittelyssä tai ilmoitusasiassa tapahtuvaan pöydällepanoon.

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:ää on täsmennetty vuonna 2010, jolloin aiempi 2 momentti jaettiin kahteen osaan. Tämän muutoksen tarkoitus oli perustelujen mukaan selkeyttää pöydällepanosääntelyä (PNE 2/2010).

Vuoden 1999 esitöissä (PNE 1/1999) silloisen (jakamattoman) 2 momentin osalta todetaan seuraavaa: ”Tämän pakollisen pöydällepanon jälkeen asia pannaan ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä vielä kerran pöydälle, jos kaksi edustajaa sitä pyytää. Tämän jälkeen ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä samoin kuin toisessa käsittelyssä asia pannaan pöydälle vain, jos siitä tehdään kannatettu ehdotus, jonka eduskunta äänestyksessä hyväksyy.”

Pykälän perusteluista vuodelta 1999 siis ilmenee, että 3 momentin jälkimmäinen virke koskee pöydällepanoa sen jälkeen, kun asia on jo kerran pantu pöydälle asian käsittelyn alettua. Jos pöydällepanosta tällöin tehdään kannatettu ehdotus, pöydällepanosta päättää eduskunta. Vastaehdotusta ei tarvitse tehdä, koska pohjana on asian käsittelyn jatkaminen samassa istunnossa, mutta ehdotuksesta on äänestettävä. Pykälän perusteluissa käytetty ilmaisu ”Tämän jälkeen” selventääkin sitä, että pöydällepano voi tapahtua ainoassa käsittelyssä ainakin kahdesti ns. pakollisen pöydällepanon jälkeen. Sen sijaan perustelut eivät anna vastausta siihen, voidaanko pöydällepanoehdotuksia tehdä rajaton määrä (ks. jäljempänä valiokuntaoppaaseen sisällytetty tulkinta).

Pykälän perusteluissa todetaan niin ikään, että pykälä korvaa aikaisemmat mm. valtiopäiväjärjestyksen 64 ja 65 §:n sekä eduskunnan työjärjestyksen 41 §:n säännökset.

Valtiopäiväjärjestyksen (1056/1990) 65 §:n 1 momentissa säädettiin pöydällepanosta seuraavasti: ”Erikoisvaliokunnan mietintö on, kun se ensi kerran esitellään, pantava pöydälle. Esiteltäessä mietintö seuraavan kerran **ensimmäiseen käsittelyyn** on se keskustelun jälkeen tai ilman keskustelua vielä pantava pöydälle, jos kaksi jäsentä sitä pyytää, mutta kun asia **ensimmäisessä käsittelyssä** tapahtuneen pöydällepanon jälkeen tulee siinä uudelleen esille, ei sitä enää voida panna pöydälle.”

Vastaavasta menettelystä säädettiin myös vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 65 §:n 1 momentissa, joka kuuluu seuraavasti: ”Valiokunnan mietintö on, kun se ensi kerran esitellään, pantava pöydälle. Seuraavalla kerralla esiteltäessä on se, keskusteltua tai keskustelutta, vielä

pöydälle pantava, jos kaksi jäsentä tai useammat sitä pyytävät, mutta kun asia kolmannen kerran tulee esille, älköön sitä enää pöydälle pantako.”

Eduskunnan työjärjestyksen 41 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavasti: ”Jollei valtiopäiväjärjestyksessä ole toisin säädetty, asia on pantava pöydälle, jos eduskunta niin päättää.”

Pöydällepano valiokunnassa

Valiokunnan päätöksentekoa koskevassa työjärjestyksen 39 §:n 4 momentissa säädetään pöydällepanosta (alla lihavoituna) seuraavasti:

39 § (12.12.2005/10 v. 2006)

Valiokunnan päätöksenteko

Asia pannaan kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle johonkin seuraavaan valiokunnan kokoukseen. Tämän jälkeen asia pannaan pöydälle, jos valiokunta niin päättää.
(13.12.2010/71 v. 2011)

Kyseinen työjärjestyksen 39 §:n 4 momentti vastaa kirjoitustavaltaan työjärjestyksen 57 §:n 3 momenttia. Valiokuntaoppaassa (2019 s.108) todetaan asioiden pöydällepanosta seuraavaa:

Asia pannaan eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n 4 momentin mukaan kerran pöydälle johonkin seuraavaan valiokunnan kokoukseen kannatetusta ehdotuksesta. Tämän jälkeen asia pannaan pöydälle vain valiokunnan niin päättäessä.

Asian tultua pöydälle pannuksi sen käsittely on keskeytettävä ja valiokunnan päätettävä siitä, mihin seuraavista kokouksista asia on pöydällä. Käsittelyä jatketaan pöydällepanopäätöksessä mainittavassa valiokunnan kokouksessa, joka voi olla jo myöhemmin samana päivänä pidettävä.

Kerran tehty pöydällepano otetaan huomioon myös mahdollisessa erillisessä ratkaisevassa käsittelyssä. Siten asia voidaan erillisessä ratkaisevassa käsittelyssä panna pöydälle jäsenen kannatetusta ehdotuksesta vain, jos asiaa ei ole sen aikaisemmissa käsittelyvaiheissa pantu pöydälle.

Valiokunnan päätökseen perustuvien pöydällepanokertojen määrää ei ole rajoitettu.
Valiokunnan on kuitenkin otettava toiminnassaan huomioon eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n 1 momentin säännös asioiden käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä.

Muu aineisto, joka kuvaa pöydällepanosäännöksen tulkintaa

Keskuskanslia on valmistellut virkamiesten käyttöön ns. puhemiehen nuotteja täysistunnon poikkeavia tilanteita varten. Nuotteihin sisältyy myös tilanne, jossa ainoassa käsittelyssä tehdään pöydällepanoehdotus, kun asia on ns. pakollisen pöydällepanon jälkeen pantu jo

kerran pöydälle. Mallin mukaan ehdotuksesta äänestetään sitä vastaan, että asian käsittelyä jatketaan samassa istunnossa.

Kansanedustajille tarkoitetussa Aloitteet, kysymykset ja muutosehdotukset – oppaassa käsitellään pöydällepanoa seuraavasti (2019 s. 12)

Asioiden ensimmäisessä käsittelyssä, ainoassa käsittelyssä sekä lepäämässä olevan lain ja vahvistamatta jääneen lain yhden käsittelyn asiassa asia voidaan panna pöydälle edustajan kannatetusta ehdotuksesta. Asia pannaan pöydälle, jollei vastaehdotusta tehdä. Jos kannatettu vastaehdotus tehdään, pöydällepanosta äänestetään. Lähetekeskustelusta poiketen pöydällepanon ajankohdasta tässä käsittelyvaiheessa ei ole säädetty; asian käsittelyn turhaa viivyttämistä pyritään kuitenkin välttämään.

Lisäksi asian ensimmäisessä käsittelyssä sekä edellä mainituissa yhden käsittelyn asioissa ja ainoassa käsittelyssä asia voidaan pyynnöstä tehdyn pöydällepanon jälkeen panna vielä uudestaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Sama koskee toisen käsittelyn asioita: nekin voidaan panna pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Pöydällepano edellyttää tässäkin edustajan tekemää ja kannatettua ehdotusta, josta eduskunta sitten äänestää.

<u>Virkajohdon tulkinta 11.5.2021</u>

Edellä olevien säännösten, lainvalmistelu- ja muun aineiston pohjalta eduskunnan virkajohdon tulkinta oli 11.5.2021, että ainoassa käsittelyssä pöydällepanoehdotuksia oli mahdollista eduskunnan päätöksellä tehdä useampia, kunhan ne kohdistuivat eri ajankohtiin. Eli asian ainoassa käsittelyssä on 1. ns. pakollinen pöydällepano, 2. mahdollinen pöydällepano kannatetusta ehdotuksesta ja 3. mahdollinen pöydällepano täysistunnon enemmistön päätöksellä.

Sitä, että pöydällepanoehdotusten lukumäärä elvytyspaketista käytävässä keskustelussa olisi 3. pöydällepanon jälkeen rajoittamaton arvioitiin erikseen. Arvioinnissa päädyttiin johtopäätökseen, ettei tällaista rajoitusta voida tehdä vaan – kuten valiokunnassakin – päätökseen perustuvien pöydällepanokertojen lukumäärää ei voida rajoittaa.

<u>Virkajohdon tulkinnan uudelleen arviointia 12.5.2021</u>

Pääsihteeri emeritus Seppo Tiitinen oli 12.5 yhteydessä kansliaan. Hän oli saanut työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin tulkintaan liittyviä yhteydenottoja kansanedustajilta.

Tiitinen avasi työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin tulkintaa mm. todeten, että aikanaan kun perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen muutoksista säädettiin, tarkoitus ei ollut muuttaa siihen saakka vakiintuneita menettelytapoja asioiden pöydällepanoon liittyen.

Hänen tulkintansa asiassa oli se, että pöydällepanosta voidaan päättää työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin mukaan kerran eli siten kun kyseisen momentin ensimmäisessä virkkeessä todetaan.

Johtopäätös

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n 3 momentti nykyisessä muodossaan antaa sijaa eri tulkintavaihtoehdoille. Myöskään asioiden pöydällepanoa koskevista nykyisen ja aiemmin voimassaolleen eduskunnan työjärjestyksen tai sitä edeltäneen valtiopäiväjärjestyksen esitöistä ei ole johdettavissa yksiselitteisiä perusteluja pöydällepanosäännöksiin eri aikoina tehdyille muutoksille.

Kyseistä lainkohtaa voidaan tulkita siten, että ensimmäisessä käsittelyssä sekä 54 (lepäämään hyväksytyn lakiehdotuksen ja vahvistamatta jääneen lain käsittely) ja 55 §:ssä (ainoa käsittely) tarkoitetussa käsittelyssä pöydällepanoehdotuksia voi täysistunnossa tehdä rajoittamattoman määrän, kunhan ehdotukset pöydällepanosta kohdentuvat eri ajankohtiin. Tämä tulkinta on yhdenmukainen valiokuntia koskevan pöydällepanosäännöksen tulkinnan kanssa.