Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 28.5.2021 KELLO 9.30
O 17/21 vp Eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeen selvittäminen

Valiokunnasta toimitetussa sähköpostisssa todetaan, että Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä annetun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä oli syntynyt epäselvyyttä eduskunnan työjärjestyksen päydällepanoa koskevan sääntelyn sisällöstä. Valiokunnan mielestä sääntelyn on tällaisessa keskeisessä menettelytapakysymyksessä oltava selvää. Tähän liittyen valiokunnasta toimitetussa sähköpostissa todetaan:

> ” Valiokunta päätti tarkastella pöydällepanoa koskevaa sääntelyä ja sen tulkintaa valiokunnan omana asiana selvittääkseen, kohdistuuko työjärjestyksen sääntelyyn tältä osin uudistamistarpeita. Valiokunta toimittaa havaintonsa myös puhemiesneuvoston käyttöön otettavaksi huomioon työjärjestyksen uudistamistyössä.”

- - - - - - -

Pöydällepanon käyttömahdollisuuteen asioiden täysistuntokäsittelyssä voi liittyä monia käytännössä merkittäviä kysymyksiä (ainakin: voidaanko panna pöydälle, voidaanko uudelleen panna pöydälle, kuinka lähellä tai kaukana olevaan istuntoon voidaan panna pöydälle, pöydällepano ilman äänestystä vai äänestyksen kautta). Pöydällepanomahdollisuuteen voidaan liittää myös yleisiä periaatteellisia kysymyksiä siitä, mitä tarkoituksia pöydällepano palvelee tai sen pitäisi palvella ja voidaanko pöydällepanomahdollisuuden käyttöä joissain tilanteissa pitää väärin-käyttönä. Mm. tällaisten kysymysten tarkastelussa voi olla apua konkreettisista esimerkkitapauksista. Tarkastelen seuvaavassa aluksi ”tapausta”, josta nyt valiokunnassa käytävä keskustelu on lähtenyt liikkelle, eli EU:n ns. elvytyspakettia koskeneen eduskuntakäsittelyn joitakin piirteitä.

Tämän ns. elvytyspaketin (HE 260/20 vp Euroopan unionin varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU,Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä) käsittelyssä pantiin valtiovarainvaliokunnan mietintö ensin perjantain 7.5.2021 istunnossa (täysin TJ 57,2 §:n mukaisesti) pöydälle tiistain 11.5. istuntoon Ainoan käsittelyn jatkuessa asia pantiin keskiviikon 12.5.istunnossa ed. Bergin (sd) ed. Mäkysen (sd) kannattamana tekemästä ehdotuksesta pöydälle saman päivän toiseen täysistuntoon (Heidän ehdotuksensa voitti ed. Koposen ed. Meren kannnattamana tekemän ehdotuksen pöydällepanosta 28.5. pidettävään istuntoon äänin 92-34). Keskiviikon 12.5. istunnon jatkuessa torstain aamuyölle teki ed. Vähämäki (ps) ed. Simulan (ps) kannattamana ehdotuksen asian pöydällepanosta 30.6. pidettävään istuntoon. Varapuhemies Filatov ilmoitti tämän johdosta, että koska asia on jo aiemmin pantu pöydälle, sitä ei TJ 57 §:n mukaisesti enää voida panna pöydälle. Ed Tavio (ps) teki tämän johdosta ed. Tynkkysen (ps) kannattamana ehdotuksen puhemiehen kieltäytymisen lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan. Asian käsittely keskeytettiin. Täysistunnon jatkuessa perjantain 14.5. iltapäivällä varapuhemies Filatov ilmoitti oikaisevansa torstaisen päätöksensä, ettei asiassa voi tehdä toista pöydällepanoa. Pöydällepanosta äänestettiin ja eduskunta päätti äänin 68-38 jatkaa asian käsitttelyä.

Miten varapuhemies Filatovin ratkaisuissa esillä ollutta TJ 57 §:n säännöstä pöydällepanosta sitten tulisi tulkita? Säännöksen 1 momentti koskee lähetekeskustelua. Säännöksen 2 momentin mukaan valiokunnan mietintö on ensin esiteltävä pöydällepantavaksi johonkin pääsääntöisesti aikaisintaan seuraavana päivänä pidettävään istuntoon (kuten em. ”tapauksessa” meneteltiin). Säännöksen tässä yhteydessä merkittävä 3 momentti kuuluu:

> ”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.” (Mainitut 54 ja 55 § koskevat lepäämään hyväksytyn lain ja vahvistamatta jääneen lain käsittelyä sekä ainoata käsittelyä.)

Saattaa olla, että em. tapauksessa aluksi omaksuttu kielteinen kanta uusiin pöydällepanoihin on johtunut jotenkin suoraviivaisesta nojaamisesta säännöksen ”kannatetusta ehdotuksesta kerran ”- muotoiluun. Säännöksen soveltamisessa on kuitenkin väistämättä oleellista myös se, mitä säätämisvaiheissa on tarkoitettu. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä oli selvää, että myös vuodelta 1927 oleva ja eri yhteyksissä muutettu eduskunnan työjärjestys oli uudistettava. Puhemiesneuvoston ehdotukseen uudeksi työjärjestykseksi (PNE 1/99 vp) sisältynyt 57 § vastasi asiasisällöltään nykyistä säännöstä - vuoden 2010 muutokset 57 §:ään kun koskivat lähinnä vain momenttijakoa ja ilmaisutapaa. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todettiin valiokunnan mietinnön esittelyn yhteydessä tapahtuvan pöydällepanon jälkeisestä menettelystä mm.(PNE 1/99 vp, s 34):

> ”Tämän pakollisen pöydällepanen 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. Jos on kysymys erilaisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden käsittelyn yhdistämisestä esimerkiksi 56 §:n 2 momentin mukaisesti, noudatetaan sen asian pöydällepanosääntöjä, joka otetaan useampaan käsittelyyn. Kun on tehty kannatettu ehdotus pöydällepanosta tai muusta päiväjärjestyksen asian asiallisen käsittelyn keskeyttävästä toimenpiteestä, kuten valiokuntaan lähettämisestä, tehdään tästä ehdotuksesta päätös ensin, ennen kuin jatketaan asian asiallista käsittelyä. Jollei ehdotusta hyväksytä, jatketaan keskustelua antamalla aikaisemmin pyydetyt, mutta ehdotuksen johdosta käyttämättä jääneet puheenvuorot. Samoin menetellään jatkettaessa keskustelua siinä istunnossa, johon asia on päätetty jättää pöydälle.”

Säännöstä säädettäessä siis lähdettiin yhtäältä siitä, että mietinnön esittelyvaiheen pöydällepanon jälkeen kaksi edustajaa saa asian ilman äänestystä pöydälle haluamaansa istuntoon (jollei tule vastaehdotuksen vuoksi äänestystä siitä, .mihin istuntoon asia pannaan pöydälle) ja toisaalta siitä, että tämän jälkeen pöydällepano on mahdollinen vain jos siitä tehdään kannatettu ehdotus, jonka eduskunta äänestyksessä hyväksyy. Voidaan vielä todeta, että kohdassa ei mikään viittaa siihen, että tällaisten eduskunnann päätöstä edellyttävien pöydällepanojen lukumäärä olisi jotenkin rajoitettu.

Perustuslakivaliokunta ei asiassa antamassaan mietinnössä kosketellut ko. säännöstä (pevm 9/99 vp). Vuoden 2010 valtiopäivillä työjärjestyksen muiden muutosten yhteydessä muutettiin myös TJ 57 §:ää. Momenttijaotuksen muuttamisen lisäksi kysymys oli säännöksessä käytetyn sanamuodon ”...kerran pöydälle, jos kaksi edustajaa sitä pyytää” hiomisesta. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todettiin tässä kohden (PNE 2/10 vp, s.5): ”Käytännössä tämä tarkoittaa, että pöydällepanosta tehdään kannatettu ehdotus. Selvyyden vuoksi vastaava sanamuoto ehdotetaan kirjattavaksi pykälän 3 momenttiin.” Sanamuodoksi tässä kohden tuli siis TJ 57 §:n 3 momentin nykyinen muotoilu ”... kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle.” Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään kosketellut tätä säännöstä (pevm 7/10 vp).

Työjärjestyksen 57 §:n säännöksessä lähdetään siis selvästi siitä, että valiokunnan mietinnön esittelyssä tapahtuvan pöydällepanon ja sitä mahdollisesti seuranneen kahden edustajan ehdotuksesta tapahtuneen pöydällepanon jälkeen voi vielä tulla kannatetusta ehdotuksesta äänestyksellä hyväksyttyjä pöydällepanoja. Varapuhemies

Filatovin em. päätös hyväksyä äänestykseen pöydällepanoehdotus, jonka hyväksymisestä äänestykseen hän oli aikaisemmin kieltäytynyt, oli siten TJ 57 §:n säännöksen kannalta perusteltu.

Pöydällepanoihin mahdollisesti liittyviä ongelmatilanteita voidaan havainnollistaa toisellakin käytännön esimerkkitapauksella. Ennen vuoden 2015 eduskuntavaaleja oli vuoden 2014 valtiopäivillä käsiteltävänä ns. paperittomien terveyspalveluja koskenut esitys (HE 343/14 vp). Asiassa annettu sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö tuli täyistuntokäsittelyyn aivan vuoden 2014 valtiopäivien loppuvaiheessa maaliskuun 2015 alussa Täysistunnossa 6.3.2015 mietintö pantiin pöydälle 9.3.2015 pidettävään täysistuntoon. Tässä (maanantain) täysistunnossa ed. Rajamäki (sd) ehdotti ed. Mäntylän (ps) kannattamana asian pöydällepanoa (perjantain) 13.3.2015 täysistuntoon. Varapuhemies kysyi onko muita ehdotuksia pöydällepanon ajankohdasta. Keskustelu pöydällepanon ajankohdasta todettiin päättyneeksi ja asia pantiin pöydälle 13.3. istuntoon. Istunnossa 13.3. esitys hyväksyttiin mietinnön mukaisena ja asian ensimmäinen käsittely päättyi. Täysistunnossa (lauantaina) 14.3.2015 eduskunta hyväksyi puhemiehen ehdotuksen, etttä eduskunta päättää keskeyttää vuoden 2014 valtiopäivät ”tämän täysistunnon tai tämän päivän täysistuntojen päätyttyä ”. Eduskunta myös päätti, että vaalien jälkeen eduskunta kokoontuu vuoden 2015 valtiopäville 28.4.2015. - Mainittakoon, että lehtitiedon mukaan (HS 11.3.2015) sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän puheenjohtaja ed. Backman tuomitsi ed. Rajamäen menettelyn eduskuntaryhmän kannan vastaisena sooloiluna ja sanoi, että jos Rajamäki olisi kertonut toiminnastaan etukäteen se olisi estetty varmistamalla, että istunnossa olisi ollut paikalla vastaesityksen tekijä ja kannattaja. Mainittakoon myös, että toisen lehtitiedon mukaan (Ilta-Sanomat 12.3.2015) ed Eerola (ps) kertoi, että esityksen tällaiseen torppaamisen liittyi salainen suunnitelma ja että perussuomalaisten tiedossa oli etukäteen, että ed. Rajamäki tekee esityksen. Todettakoon vielä, että jos asia olisi maanantain 9.3. istunnossa pantu pöydälle esim. seuraavan tiistain istuntoon, asia olisi vielä saatettu ehtiä käsitellä PL 72,2 §:n aikarajan mukaisesti ennen valtiopäivien työn päättymistä.

Sekä varapuhemies Filatovin päätöksessä hänen ottaessaan aikaisemmin epäämänsä pöydällepanoehdotuksen äänestykseen että edellä kuvatussa menettelyssä vuoden 2014 valtiopäivillä noudatettiin TJ 57 §:n säännöksiä. Ottaessaan pöydällepanoa koskevan sääntelyn erikseen tarkastettavakseen perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan seuraa vain säännösten noudattamista , vaan pyrkii selvittämään myös säännösten mahdollisia uudistamistarpeita. Kysymys mahdollisesta uudistamistarpeesta voidaan tietysti kohdistaa mihin tahansa pöydällepanoa koskevaan säännökseen, vaikkapa esimerkiksi TJ 65,1 §:n säännökseen pääministeriehdokasta koskevan tiedon pöydällepanemisesta tai TJ 57,4 §:n säännökseen, jonka mukaan valtioneuvoston tiedonantoa ja selontekoa sekä välikysymystä ei keskustelun niistä alettua voida panna pöydälle. Luulen kuitenkin, että eniten huomiota vaativat kysymykset pöydällepanoja koskevissa käytännöissä keskittyvät juuri TJ 57 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin

tilanteisiin ja siis säännöstöihin, jotka olivat esillä myös edellä kuvatuissa ”tapauksissa”. Lähinnä juuri nämä tilanteet ovat lähtökohtana kun seuraavassa esitän joitakin yleisiä näkökohtia säännösten uudistamistarpeista.

Lähtökohtaisesti suhtaudun epäillen TJ 57 §:n 2 ja 3 momentissa nyt olevan säännöstön uudistamistarpeeseen. Minusta säännöksissä ei ole sellaista epäselvyyttä, joka vaatisi säännösten selventämistä. Ehkä suurin yleinen syy epäilevyyteen on käsitys täysistunnon toiminnan luonteesta ja sen huomioon ottamisesta toiminnan säätelyssä. Toimintatapojen pitää olla vaihtelevien tilanteiden tarpeisiin vastaamiseksi riittävän joustavia. Vielä tärkeämpää ehkä on, että eduskunnan toiminnassa on kyse leimallisesti poliittisesta toiminnasta ja että juridiikka, vaikka sitä tarvitaan poliittisen prosessin raamittamiseen , ei sovellu poliittisen prosessin ohjaamiseen, ja että esim. siihen, käsitelläänkö jokin asia kiireisesti vai hitaammin, voi liittyä myös aivan legitiimeinä pidettäviä poliittisia intressejä. Ajatukseen poliittisen prosessin vaatimasta liikkumatilasta liittyy eduskuntatyössä myös ajatus keskinäisen luottamuksen ja yleisesti hyväksyttyjen, vaikkakaan ei juridisesti määriteltyjen parlamentaaristen menettelytapojen merkittävyydestä.

Arvioitaessa uudistamistarvetta TJ 57 §:n 2 ja 3 momentin säännöstön kohdalla on merkitystä myös sillä, että pöydällepano näyttää siinä olevan varsin hyvin täysistunnon kontrollissa. Pöydällepano valiokunnan mietinnön esittelyvaiheessa (TJ 57,2 §) on tarpeellinen eikä liene käytännössä aiheuttanut ongelmia. Työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin ensimmäinen virke antaa kahdelle edustajalle mahdollisuuden saada asia vielä pöydälle ilman vaatimusta pöydällepanon hyväksymisestä äänestyksessä. Tällöinkin voidaan kannatetulla vastaehdotuksella saada aikaan äänestys siitä, mihin istuntoon asia pannaan pöydälle, Saman momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan voidaan asia tämän jälkeenkin vielä panna pöydälle, mutta vain jos täysistunto sen äänestyksellä hyväksyy. Täysistunnolle tässä kuuluvasta toimivallasta voidaan viitata myös kuvaukseen Esko Hakkilan vuonna 1939 ilmestyneessä perustuslakikommentaarissa (s.556):

> ”Mutta milloin VJ ja TJ eivät toisin säädä tahi niiden säännöksistä ei ole katsottava muuta johtuvan, näyttää siltä, että edk. v o i uudistaa pöydällepanon oman harkintansa mukaan miten monta kertaa tahansa, koska edk:lla on katsottava olevan oikeus VJ:n ja TJ:n asettamissa puitteissa pysyen itse päättää siitä menettelystä, jota asian käsittelyssä on noudatettava ja siis myöskin siitä, milloin asia on pantava pöydälle milloin ei.”

En siis näe, että viime aikoina keskustelua herättäneistä tapahtumista johtuen tai muusta syystä olisi ainakaan mitään selvää tarvetta ryhtyä valmistelemaan TJ 57 §:n 2 ja 3 momentin säännösten uudistamista. (Samoissa yhteyksissä julkisessa keskustelussa esillä olleet kysymykset jarrutuskeskustelusta ja varapuhemiehen esiintymisestä ovat pöydällepanomahdollisuudesta erillisiä kysymyksiä.) Se tapa, jolla pöydällepanomahdollisuutta käytettiin edellä selostetussa tapauksessa vuoden 2014 valtiopäivien loppuvaiheessa, voisi kuitenkin herättää kysymyksen tietynsisältöisen rajoitetun muutoksen aiheellisuudesta. Tuossa tapauksessahan kansanedustaja teki kannatetun ehdotuksen asian panemisesta pöydälle maanantain 9.3.2015 istunnosta perjantain 13.3.2015 istuntoon tietoisena siitä, että vuoden 2014 valtiopäivät olivat vaalien alla juuri päättymässä ja että asian loppuunkäsittely kävisi siinä tilanteessa tällaisen (näin pitkän) pöydällepanon vuoksi mahdottomaksi. Kyseessä oli TJ 57 §:n 3 momentin ensimmmäisen virkkeen mukainen tilanne, jossa ei tarvittu pöydällepanon hyväksymistä äänestyksellä. Tapauksessa noudatetu menettely oli muodollisesti selvästi laillinen, mutta samalla selväästi ristiriidassa terveen parlamentaarisen käytännön kanssa. Jos parlamentaarisia käytäntöjä ei pidetä riittävänä estämään tällaisen tapauksen toistumista, voitaisiin ehkä harkita rajattua säännöstä, jonka mukaan pöydällepanoa ei kuitenkaan voida tehdä niin pitkällä olevaan istuntoon, että asian tavanomainen (loppuun) käsittely juuri tämän pitkälle siirtämisen vuoksi käy mahdottomaksi tai merkittävästi vaarantuu. Tämänkaltainen muotoilu voisi olla riittävän joustava, harkinnanvaraa jättävä. Jos puhemies sen nojalla kieltäytyisi esittämästä pöydällepanoehdotusta äänestykseen, kieltäytymisen oikeellisuus voitaisiin tarvittaessa saada testatuksi perustuslakivaliokunnassa. Tämänkaltaiseen muutokseen ryhtyminen tietysti vaatisi tarkkaa harkintaa sekä muutoksen tarpeellisuuden että sen muotoilun ja perustelujen suhteen.