Veli-Pekka Viljanen

O 17/2021 vp Eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeen selvittäminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.5.2021

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:ssä on säännökset asian pöydällepanosta täysistunnossa. Eduskunnan täysistunnossa on Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä annetun hallituksen esityksen 260/2020 vp käsittelyn yhteydessä syntynyt epäselvyyttä eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanoa koskevan sääntelyn sisällöstä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn on tällaisessa keskeisessä menettelykysymyksessä oltava selvää. Lausuntopyynnön mukaan perustuslakivaliokunta on päättänyt tarkastella pöydällepanoa koskevaa sääntelyä ja sen tulkintaa valiokunnan omana asiana selvittääkseen, kohdistuuko työjärjestyksen sääntelyyn tältä osin uudistamistarpeita. Valiokunnan lausuntopyynnössä ilmoitetaan, että valiokunta toimittaa havaintonsa myös puhemiesneuvoston käyttöön otettavaksi huomioon työjärjestyksen uudistamistyössä.

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n 1 momentin mukaan asia jää lähetekeskustelussa pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista, jos joku edustaja sitä pyytää. Tämän jälkeen asiaa ei enää lähetekeskustelussa voida panna pöydälle.

Työjärjestyksen 57 §:n 2 momentin mukaan 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.

Työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin mukaan ensimmäisessä käsittelyssä sekä 54 (yhden käsittelyn asiat) ja 55 §:ssä (ainoa käsittely) tarkoitetussa käsittelyssä asia pannaan tämän jälkeen kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Muutoin asia pannaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää.

Työjärjestyksen 57 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston tiedonantoa ja selontekoa sekä välikysymystä ei keskustelun niistä alettua voida panna pöydälle. Säännökset asioiden pöydällepanosta eivät koske pääministerin ilmoitusta eivätkä ajankohtaiskeskustelua.

Työjärjestyksen 57 § muutettiin nykyiseen muotoonsa vuonna 2010 (13.12.2010/71 v. 2011), jolloin tehtiin jako 2 ja 3 momenttiin ilman, että tällä teknisellä momenttijaolla oli tarkoitus asiallisesti muuttaa pöydälle panoa koskevia säännöksiä (ks. PNE 2/2010 vp, s. 5).

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin säännös on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen. Säännöksen mukaan asia pannaan ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä pöydälle mietinnön työjärjestyksen 57 §:n 2 momentissa tarkoitetun pöydällepanon jälkeen kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Pykälän 3 momentin jälkimmäinen virke, jonka mukaan ”muutoin” asia pannaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää, mahdollistaa sen sijaan erilaisia tulkintoja. Sanamuodon mukaan se voi viitata mahdollisuuteen, jonka mukaan asia voidaan ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä panna vielä tämän jälkeen pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Toinen sanamuodon mahdollistama tulkintavaihtoehto on, että mahdollisuus panna asia vielä kerran pöydälle ei koske ensimmäistä käsittelyä, yhtä käsittelyä eikä ainoaa käsittelyä, vaan muita tilanteita, kuten pöydällepanoa mietinnön toisessa käsittelyssä.

Asia saa selvennystä eduskunnan työjärjestyksen esitöistä, joiden mukaan 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 (PNE 1/1999 vp, s. 34).

Tämä esityölausuma huomioon ottaen eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanosäännöksiä on tulkittava seuraavasti:

1) Valiokunnan mietinnön valmistuttua se esitellään pöydälle pantavaksi istuntoon, joka pidetään aikaisintaan seuraavana päivänä. Erityisestä syystä eduskunta voi kuitenkin päättää panna asian pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon. Tässä on kyse ns. pakollisesta pöydällepanosta (TJ 57 § 2 mom.)

2) Tämän jälkeen ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä asia pannaan kerran pöydälle kannatetusta ehdotuksesta (TJ 57 § 3 mom., ensimmäinen virke). Vähintään kahdella kansanedustajalla on siis oikeus saada asia vielä uudelleen pöydälle ilman äänestystä. Jos keskustelun aikana esitetään toisistaan poikkeavia ehdotuksia pöydällepanon ajankohdasta, eduskunta päättää äänestyksellä, mihin täysistuntoon asia pannaan pöydälle.

3) Asia voidaan tämän jälkeen panna vielä pöydälle, jos eduskunta äänestyksessä hyväksyy tätä tarkoittavan kannatetun ehdotuksen (TJ 57 § 3 mom., toinen virke). Tämä koskee sekä ensimmäistä, yhtä ja ainoaa käsittelyä että asian toista käsittelyä. Tässä tapauksessa kannatettu ehdotus tulee viedä äänestykseen, vaikka ehdotukseen ei olisi tehty vastaehdotusta.

4) Työjärjestyksen 57 §:n 3 momentti ei suoranaisesti rajaa eduskunnan mahdollisuutta jättää asia vielä tämänkin jälkeen pöydälle. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon perustuslain 42 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan puhemies ei saa kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn eikä tehtyä ehdotusta äänestykseen, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia, muuta lakia tai ”eduskunnan jo tekemää päätöstä”. Jos eduskunta on jo äänestyksessä hylännyt asiaa koskevan pöydällepanoehdotuksen, voidaan uuden pöydällepanoehdotuksen katsoa olevan vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä.

Pöydälle panosta on erotettava puhemiehen oikeus poistaa asia päiväjärjestyksestä tai keskeyttää asian käsittely esimerkiksi siitä syystä, että istunto on lopetettava tai jokin kiireellinen asia on otettava käsiteltäväksi. Eduskuntakäytännössä on jo vanhastaan myös katsottu, että äänestys mietinnön pöydällepanosta voidaan siirtää seuraavaan istuntoon.[1]

Pöydällepanomenettelyn tarkoituksena on perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen esitöiden mukaan varmistaa edustajille riittävä mahdollisuus asiaan perehtymiseen ennen ensimmäistä käsittelyä ja sen aikana (ks. HE 1/1998 vp, s. 122, PNE 1/1999 vp, s. 33-34). Sen sijaan pöydällepanomenettelyä ei ole tarkoitettu käytettäväksi estämään eduskunnan päätöksentekoa tai jarruttamaan asian käsittelyä eduskunnassa. Tässä mielessä voidaan nähdä ongelmaksi, jos pöydälle panon avulla asian käsittelyä pyritään lykkäämään pitkälle tulevaisuuteen. Valiokunnan mietinnön pöydällepanoajan pituutta ei ole eduskunnan työjärjestyksessä säädöspohjaisesti rajoitettu lukuun ottamatta työjärjestyksen 57 §:n 2 momentin tarkoittamaa pakollista pöydällepanoa, johon edellyttää, että asia pannaan pöydälle aikaisintaan seuraavana päivänä pidettävään istuntoon, jollei ole erityistä syytä panna asia pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon. Jos työjärjestyksen pöydällepanoa koskevia säännöksiä uudistetaan, tulisi mielestäni harkita myös jonkinlaisen enimmäisaikarajan asettamista valiokunnan mietinnön pöydälle panoa varten. (vrt. esim. TJ 57 § 1 mom.: ”johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista”). Jos

[1] Ks. Esko Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait, 1939, s. 558.

asia ehdotetaan pantavaksi pöydälle vasta esimerkiksi useamman viikon päästä pidettävään istuntoon, ei kyse ole enää asiaan tarvittavasta perehtymisajasta, vaan pyrkimyksestä viivyttää asian käsittelyä.

Pöydällepanomenettelyä uudistettaessa voi olla perusteltua myös arvioida uudelleen tarve panna asia pöydälle sen jälkeen, kun se on kerran kannatetusta ehdotuksesta jo pantu pöydälle. Tällainen asetelma vastaisi vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 56 §:n ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 65 §:n perusratkaisua. Viime mainitun pykälän mukaan valiokunnan mietintö on, kun se ensi kerran esitellään, pantava pöydälle. Seuraavalla kerralla esiteltäessä on se, keskusteltua tai keskustelutta, vielä pantava pöydälle, jos kaksi tai useammat sitä pyytävät, mutta kun asia kolmannen kerran tulee esille, älköön sitä enää pöydälle pantako.

Tuolloinen säätämisratkaisu oli nykyistä selkeämpi rajoittaessaan valiokunnan mietinnön pöydälle panon enintään kahteen kertaan. Pöydällepanomenettelyn perimmäisen tarkoituksen kannalta ei voitane vakuuttavasti perustella vaatimusta, jonka mukaan pöydälle panoa tulisi voida käyttää pakollisen pöydällepanon ja kannatetusta ehdotuksesta tehdyn automaattisen pöydällepanon jälkeen.

Jos ilmenee seikkoja, jotka perustelevat asian siirtämistä myöhemmin pidettävään täysistuntoon, tämä voidaan hoitaa puhemiehen toimivaltuuksin poistamalla asia päiväjärjestyksestä tai keskeyttämällä asian käsittely.

Joka tapauksessa perustuslakivaliokunnan viittaama Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä annetun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä syntynyt epäselvyys eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanoa koskevan sääntelyn sisällöstä perustelee mielestäni vahvasti tarvetta täsmentää työjärjestyksen pöydälle panoa koskevien säännösten sisältöä. Sinänsä pidän hallituksen esityksen 260/2020 vp osalta eduskunnassa noudatettua menettelyä, jossa edustaja Vähämäen tekemä uusi pöydällepanoehdotus otettiin äänestykseen, eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n mukaisena ja valtiosääntöoikeudellisesti oikeana menettelynä.

Asian yhteydessä täysistunnossa käydyn keskustelun johdosta pidän kuitenkin eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanoa koskevan sääntelyn tarkistamista aiheellisena. Nähdäkseni työjärjestyksen täsmennys olisi perusteltua tehdä rajaamalla selvästi pöydällepanokertojen lukumäärää pakollisen pöydällepanon lisäksi enintään yhteen kertaan.