Janne Salminen 27.5.2021

Perustuslakivaliokunta

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

Asia

1. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntöä koskevan kutsun mukaan eduskunnan täysistunnossa on Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä annetun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä syntynyt epäselvyyttä eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanoa koskevan sääntelyn sisällöstä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn on tällaisessa keskeisessä menettelykysymyksessä oltava selvää. Puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen 6.1 §:n 10 kohdan ja 43 a.5 §:n nojalla 11.12.2019 antamien valiokuntien yleisohjeiden mukaan (s. 78) valiokunta voi käsitellä O-asioina toimialaansa kuuluvista asioista laatimiaan tai laadituttamiaan selvityksiä. 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.

Asian käsittely perustuslakivaliokunnassa

2. Puhemiesneuvosto eduskunnan työjärjestyksen 6.1 §:n 1 momentin 10 kohdan ja 43 a.5 §:n nojalla antamien valiokuntien yleisohjeiden mukaan (ns. Valiokuntaopas 2019) valiokunnalla on perustuslain 47.2 §:n nojalla oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunnan valtioneuvostolta tai ministeriöltä pyytämät selvitykset käsitellään valiokunnan omina O-asioina. Valiokunta voi antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Valiokunnan yleisohjeen mukaan valiokunta voi käsitellä O-asioina myös muita toimialaansa kuuluvista asioista laatimiaan tai laadituttamiaan selvityksiä, kuten tutkimusraportteja.

3. Mainittujen ohjeiden mukaan perustuslakivaliokunnan toimialaan kuuluu muun muassa eduskunnan työjärjestys (s. 21).

4. Näillä perusteilla ollen katson, että perustuslakivaliokunta voi niin sanottuna O-asiana käsitellä eduskunnan työjärjestystä koskevaa selvitystä. Oma kysymyksensä on, mihin sellainen valiokunnan

selvitys lopulta johtaa tai antaa aiheen. Selvitys voidaan toimittaa puhemiesneuvoston käyttöön perustuslakivaliokunnan mainitsemassa tarkoituksessa.

Pöydällepanoa koskeva kysymys

5. Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:ssä on säännökset asian pöydällepanosta täysistunnossa.

6. Kokonaisuudessaan työjärjestyksen 57 § on viimeksi muutetussa muodossaan (71/2010) seuraava

> 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.

7. Työjärjestys sisältää siten etenkin säännökset 1) pöydällepanosta lähetekeskustelussa, 2) pakollisesta ensimmäisestä pöydällepanosta, 3) pöydällepanosta ensimmäisessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä ja muutoin. Lisäksi on 4) säännökset siitä, missä tilanteissa pöydällepano ei ole lainkaan mahdollinen.

8. Työjärjestyksen 57.2 §:n mukaan valtiokunnan mietintö esitellään aina ensin pöydälle pantavaksi istuntoon, joka pidetään aikaisintaan seuraavana päivänä, ellei ole erityistä syytä, jonka nojalla eduskunta päättäisi, asian panemisesta pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon.

9. Työjärjestyksen 57.3 §:n mukaan tällaisen pakollisen pöydällepanon jälkeen asia pannaan pöydälle ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä, jos kaksi edustajaa sitä pyytää. Samoin säännöksen mukaan asia pannaan muutoinkin pöydälle, jos eduskunta niin päättää.

10. Eduskunnan työjärjestyksen esitöiden mukaan pöydälle jättämistä koskevan instituution tarkoitus liittyy siihen, että edustajille turvataan mahdollisuus riittävästi tutustua käsillä olevaan asiaan. Mietinnön pakollista pöydällepanoa perustellaan nimenomaisesti sillä. Pakollista pöydällepanoa koskeva sääntely on vielä paremmin ymmärrettävissä sitä taustaa vasten, että samalla oli siirrytty lakiehdotusten käsittelystä kolmesta käsittelystä kahteen. Ennen lakiehdotuksen sisällön kannalta ratkaisevaa käsittelyä oli tarve varata riittävä aika mietintöön perehtymiseen. Tätä taustaa vasten myös sääntely siitä, että pöydälle jättäminen tapahtuu aikaisintaan seuraavana päivänä pidettävään istuntoon, tulee ymmärrettäväksi. Vain poikkeuksellisen kiireisissä tapauksissa asia voidaan pannan pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon (ks. PNE 1/1999 vp, s. 33-34).

11. Pakollisen pöydällepanon lisäksi ovat eduskunnan itsensä päättämät pöydällepanot työjärjestyksen 57.3 §:n mukaan (siis 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).

12. Esitöissä on tältä osin todettu, että ”toisessa käsittelyssä asia pannaan pöydälle vain, jos siitä tehdään kannatettu ehdotus, jonka eduskunta äänestyksessä hyväksyy.” Lisäksi ”[k]un 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 ehdotuksenjohdosta käyttämättä jääneet puheenvuorot. Samoin menetellään jatkettaessa keskustelua siinä istunnossa, johon asia on päätetty jättää pöydälle.” (Ks. PNE 1/1999 vp, s. 34)

13. Eduskunnan työjärjestyksen 57.3 §:n säännös ei sanamuotonsa mukaan rajaa pöydällepanojen määrää. Samassa sääntely-yhteydessä on lisäksi nimenomainen säännös siitä, että joissakin tilanteissa pöydällepano on nimenomaisesti mahdollista vain kerran. Näinhän on säädetty 57.1 §:n säännöksessä pöydällepanosta lähetekeskustelussa.

14. Työjärjestyksen 57 §:n säännökset ovat aikanaan korvanneet valtiopäiväjärjestyksen 64 ja 65 §:n sekä aikaisemman eduskunnan työjärjestyksen 41 §:n säännökset. Vertailun vuoksi on todettava, että aikaisemmin, tämän tyyppisten asioiden vielä ollessa valtiopäiväjärjestyksessä säädettynä, valtiopäiväjärjestyksen 65 § sisälsi nimenomaisen sääntelyn siitä, kuinka monta kertaa pöydällepano oli sallittua.

15. Viimeisimmässä muodossa valtiopäiväjärjestyksen 65 § (1056/1990) oli näet seuraavan sisältöinen.

> 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.
>
> Mitä 1 momentissa on säädetty, ei koske toista käsittelyä. Suuren valiokunnan mietintö on kuitenkin sitä ensi kerran esiteltäessä pantava pöydälle, jos kaksi edustajaa sitä pyytää.

16. Perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunnan menettelytapasääntelyistä osa tuotiin eduskunnan säätämään työjärjestykseen, mikä liittyy pyrkimykseen mahdollistaa eduskunnan työtapojen kehittäminen. Nimenomaan esimerkiksi valtiopäiväjärjestyksen 65 §:n säännöksiä pöydällepanosta pidettiin sellaisina, että ne voitiin ”kokonaisuudessaan ehdottaa siirrettäviksi työjärjestykseen” (HE 1/1998 vp, s. 122).

17. Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n sanamuodon ja esitöiden perusteella (PNE 1/1999 vp, s. 34) tulkitsen, että eduskunta on päätöksellään voinut vielä panna asian pöydälle sen jälkeen, kun asia on toisen kerran pantu pöydälle kahden edustajan sitä pyydettyä. Tulkintani mukaan esitöistä ei varsinaisesti ilmene, onko aikaisemman sääntelyn sisältöä ollut tarkoitus tältä osin muuttaa vai ei. Siten aikaisemmalla sääntelyllä ei mielestäni ole tässä merkitystä.

18. Minulla ei ole ollut käytössäni selvitystä siitä, miten eduskunnassa on käytännössä mahdollisesti toimittu vastaavissa aikaisemmissa tilanteissa. Pidän mahdollisena, ettei vastaavia uusia ehdotuksia pöydällepanosta myöskään ole työjärjestyksen voimassaolon aikana ollut.

19. Eduskunnan työjärjestyksen esitöiden mukaan pöydällepanon tarkoitusperä liittyy nimenomaisesti siihen, että varataan edustajille riittävästi aikaa perehtyä käsiteltävänä olevaan asiaan. Tälle pyrkimykselle muut tarkoitusperät ovat etäisiä. Eduskunta käytännössä voi tosin olla muodostunut muitakin pöydällepanemisen aiheita, jotka eivät liity pöydällepanon varsinaiseen perusteeseen.

20. Pöydällepanon ajallisen keston osalta on perusteltua sen varsinaisen syyn vuoksi päätyä puoltamaan mieluummin lyhytkestoisia kuin erityisen pitkäkestoisia pöydällepanoja. Joka tapauksessa asiat on tässä vaiheessa tulleet jo hyvin selvitetyiksi. Siten pitkäkestoiselle pöydällepanemiselle on vaikea esittää perusteita, jotka liittyisivät asiaan perehtymisen turvaamiseen. Pöydällepanemisella ei myöskään ole tarkoitus lykätä asian käsittelyä.

21. Lähtökohtaisesti pöydällepanomenettely on tarkoitettu sitä varten, että edustajilla on mahdollisuus perehtyä esitykseen. Kun pöydällepanemisen keskeinen aihe liittyy nimenomaisesti tarpeeseen mahdollistaa riittävä perehtyminen käsiteltävänä olevaan asiaan, pidän mahdollisena, että pöydällepanojen määrää myös rajoitettaisiin. Tarve mahdollistaa asiaan perehtyminen tulee turvatuksi ilman useiden peräkkäisten pöydällepanemisen mahdollistamista. Valtiopäiväjärjestyksen aikaan vastaavia rajoituksia on ollut.