Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (PNE 2/2021 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään säännökset valiokunnan mahdollisuudesta kokoontua kuulemaan asiantuntijoita puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä Lisäksi työjärjestyksen säännöstä poissaolotiedon kirjaamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksen nykyinen maininta poissaolosta sairauden ja äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi korvataan maininnalla poissaolosta hyväksyttävän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tarkoitus on myös yksinkertaistaa poissaolojen kirjaamismenettelyä.

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle 16.9.2020 lausunnon puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta, jolla oli tarkoitus mahdollistaa eduskunnan etätyöskentely covid 19 -viruksen aiheuttamissa poikkeusoloissa. Viittasin lausunnossani perustuslain 52.1 §:ään, jonka mukaan ”eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä”. Ilmaisin käsityksenäni, että työjärjestyksessä voidaan määrätä myös sellaisesta menettelystä, josta perustuslaki ei sisällä säännöksiä. Lausuin, että 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. Katsoin, että tällaista tulkintaa puoltaa nykyisen perustuslain syntytausta. Eräänä tavoitteena oli keventää eduskuntatyön perutuslain tasoista sääntelyä ja siirtää painopistettä työjärjestykseen. Luonnehdin perustuslakitasoisen sääntelyn täydellisyysperiaatetta

oikeudellisesti velvoittamattomaksi, nvaltiosääntöpoliitseksi periaatteeksi, joka sitä paitsi ulottuu vain julkisen vallan käytön perusratkaisuihin. Tulkitsinkin oikeustilaa siten, että työjärjestyksessä voidaan säätää eduskunnan menettelyistä, vaikka perussäännöksiä ei olisi sisällytetty perustuslakiin. Edellytyksenä kuitenkin on , että säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain säännösten tai niiden ilmentämien periaatteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta omaksui mietinnössään 23/2020 vp lausunnossani perustelemat lähtökohdat.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä tarkasteltu puhemiesneuvoston ehdotus koski työjärjestyksen väliaikaista muuttamista. Totesin kuitenkin 19.6.2020 antamassani lausunnossa, että perustelemani lähtökohdat soveltuvat sekä väliaikaisiin että toistaiseksi voimassa oleviin työjärjestykseen muutoksiin. En pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että väliaikaisiin ja toistaiseksi voimassa oleviin työjärjestykseen muutoksiin sovellettaisiin eri lähtökohtia. Ilmaisin käsityksenäni, että jos perustuslaki ei mahdollista tietynlaisia muutoksia toistaiseksi voimassa olevina, se ei mahdollista niitä myöskään väliaikaisina. Katsonkin, että perustuslakivaliokunnan mietinnössään 23/2020 vp väliaikaisen muutoksen käsittelyt ilmaisemat kannanotot ovat sovellettavissa myös toistaiseksi voimassa olevaan muutokseen, jollaisesta nyt käsiteltävässä puhemiesneuvoston ehdotuksessa on kysymys.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa on esitetty tilastotietoja valiokuntien virallisista ja epävirallisista kokouksista vuonna 2021. Tiedot osoittavat, että selvästi eniten on järjestetty epävirallisia etäkokouksia. Puhemiesneuvoston mukaan tällaisissa kokouksissa on myös kuultu asiantuntijoita. Epävirallisten etäkokousten korkea osuus selittynee ainakin osaksi poikkeuksellisilla oloilla. Pidän kuitenkin muun muassa pöytäkirjaamiskäytäntöjen ja asiantuntijalausuntojen julkiseksi tulon kannalta huolestuttavana, että valiokuntatyön näin selkeä painopiste siirtyisi epävirallisiin etäkokouksiin. Tällaisia kokouksia ei varmaankaan voida – eikä ole edes syytä – kokonaan estää, mutta käsitykseni on, että niissä ei tulisi kuulla asiantuntijoita. Pidän tämän vuoksi puhemiesneuvoston nyt valmistelemaa työjärjestyksen muutosta näiltä osin tervetulleena. Se on tervetullut myös asiantuntijoiden kannalta. Esimerkiksi autoa ajamattoman, Sysmän kodissaan varsinkin korona-aikana enimmäkseen asuvan asiantuntijan osallistuminen valiokuntien fyysisiin lähikokouksiin on lähes tulkoon mahdotonta. Pitäisin myös tärkeänä, että puhemiesneuvosto antaisi ohjeita siitä, missä muissa tarkoituksissa kuin asiantuntijoiden kuulemiseksi epävirallisia etäkokouksia olisi sopivaa pitää.

Sen sijaan epävirallisten kokousten sääntely työjärjestyksessä tuntuu erikoiselta ajatukselta: jos kokouksia säännellään työjärjestyksessä, ne eivät enää ole epävirallisia!

Poissaolotietojen kirjaamista koskeva työjärjestyksen 48 §:n muutosehdotus on perusteltu niiltä osin kuin hyväksyttäviä henkilökohtaisia syitä ei enää lueteltaisi säännöksessä eikä myöskään edellytettäisi kirjattavaksi. Pidän kuitenkin tärkeänä, että muutos ei anna väärää viestiä täysistuntoon tai ylipäätään eduskuntatyöhön osallistumisesta. Viesti ei saisi olla, että mikä tahansa henkilösuhtainen syy käy. Onkin tärkeää, että nyt käsiteltävässä ehdotuksessa edellytetään *hyväksyttävää* henkilökohtaista syytä. Pidän myös tärkeänä, että puhemiesneuvosto antaisi edelleenkin, kuten esityksen perusteluissakin pidetään tarpeellisena, yleisluonteisia ohjeita siitä, minkälaisia syitä se pitää hyväksyttävinä.

Olen antanut esitysluonnoksesta puhemiesneuvostolle lausunnon 29.8.2021. Tuolloin esittämäni pienehköt huomautukset on otettu huomioon nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa.

Helsingissä 21.9.2021

Kaarlo Tuori