Veli-Pekka Viljanen

PNE 2/2021 vp eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 24.9.2021

Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan eduskunnan työjärjestykseen otettaisiin uusi säännös asiantuntijoiden etäkuulemisesta (37 a §) ja muutettaisiin työjärjestyksen nykyistä säännöstä poissaolojen kirjaamisesta (48 §). [1]

Perustuslain 52 §:n mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Ehdotetut säännökset kuuluvat tämän mukaisesti eduskunnan työjärjestyksellä säädettäviin asioihin (ks. myös PeVM 23/2020 vp).

1. Asiantuntijoiden etäkuuleminen

Ehdotetun 37 a §:n mukaan valiokunta voisi kokoontua kuulemaan asiantuntijoita ja 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä. Edellytyksenä olisi, että etäkuulemiseen osallistumaan ja siinä läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvallisessa yhteydessä keskenään.

Ehdotuksen perusteluissa viitataan siihen, että valiokunnat ovat normaalioloissakin – ja jo vakiintuneesti – pitäneet epävirallisia kokouksia etäyhteyksiä käyttämällä. Näissä kokouksissa on kuultu asiantuntijoita ja käyty epävirallisia, alustaviksi luonnehdittavia keskusteluja. Päätökset on kuitenkin tehty ja viralliset keskustelut käyty valiokunnan kokoontuessa tavanomaiseen tapaan kokoukseensa (PNE, s. 2). Perusteluissa (s. 2) viitataan lisäksi perustuslakivaliokunnan tuoreeseen kannanottoon, jonka mukaan eduskunnan toimintamuodot eivät lähtökohtaisesti voi poikkeusoloissakaan perustua yksinomaan eduskuntaryhmien välisille sopimuksille tai epävi-

[1] Olen puhemiesneuvoston ehdotuksen valmisteluvaiheessa antanut 11.6.2021 päivätystä ehdotusluonnoksesta asiantuntijalausunnon puhemiesneuvostolle (19.8.2021).

rallisille käytännöille perustuslain, työjärjestyksen tai eduskunnan puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen nojalla antamien valiokuntien yleisohjeiden asemasta (PeVM 23/2020 vp, s. 3).

Ehdotuksen mukaan perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen ja valiokuntien epäviralllisen etäkokouskäytännön muunnuttua jo vakiintuneeksi valiokuntien toimintatavaksi on tarpeen täydentää eduskunnan työjärjestystä normaalioloissa noudatettavilla säännöksillä valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua kuulemaan asiantuntijoita etäkokouksessa (PNE, s. 2).

Ehdotus merkitsisi valiokuntien etäkokousten mahdollistamista asiantuntijakuulemista varten ja asiantuntijoiden etäkuulemisen virallistamista myös normaalioloissa. Verrattuna väliaikaisesti (1.11.2020 – 30.9.2021) voimassa olevan eduskunnan työjärjestyksen 80 b §:n valiokunnan etäkokousta poikkeusoloissa koskevan sääntelyyn huomattava ero olisi valiokuntien etäkokousten käytön rajaaminen koskemaan vain asiantuntijakuulemista. Toisena merkittävänä erona on, että väliaikaisen 80 b §:n mukaan etäkokouksen pitämisestä päättää valiokunta, kun taas ehdotuksessa ei ole erityistä säännöstä siitä, miten etäkokouksesta päätetään, jolloin se jäisi valiokunnan puheenjohtajan päätettäväksi työjärjestyksen 35 §:n 1 momentin perusteella.

Pidän ehdotusta, jonka mukaan valiokunnilla on mahdollisuus järjestää normaalioloissakin asiantuntijakuulemisia etäkokouksina, eduskunnan ja sen valiokuntien toiminnan kannalta perusteltuna. Kun etäkokoukset rajataan koskemaan vain asiantuntijakuulemisia, ei sääntely merkitse olennaista poikkeusta valiokuntien normaalista asioiden käsittelytavasta eikä sillä olisi vaikutusta myöskään valiokunnan päätöksentekomenettelyihin. Mahdollisuus asiantuntijoiden etäkuulemiseen voi tehostaa valiokuntien työskentelyä ja näin turvata eduskunnan toiminta-edellytyksiä. On ilmeistä, ettei asiantuntijamenettelyn tarkoitus normaalisti kärsi siitä, että asiantuntijoita kuullaan etäkokouksissa. Oman kokemukseni mukaan asiantuntijoiden etäkuulemiset ovat olleet myös suhteellisen toimivia. Valtiosääntöoikeudellista estettä ehdotetulle työjärjestyksen sääntelylle ei ole nähdäkseni olemassa.

Valiokuntien etäkokouksia poikkeusoloja koskevaa väliaikaista sääntelyä käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyn valtiosääntöinen merkitys kuitenkin edellyttää, että valiokunta käyttää viimekätistä päätösvaltaa etäkokouksen järjestämisestä (PeVM 23/2020 vp, s. 5). Tosin tuolloin arvioitavana oli malli, jossa valiokuntien etäkokousten alaa ei olisi nyt ehdotetulla tavalla rajattu koskemaan vain asiantuntijakuulemista. Ehdotuksen mukaan etäkuulemiseen tarkoitettu kokous voitaisiin pitää ehdotuksen mukaan vain asiantuntijoiden kuulemiseksi, ei asioiden muuta käsittelyä tai päätöksen tekemistä varten (PNE, s. 7). Tämä huomioon ottaen

en pidä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallisena, että päätöksen etäkokoukseen kutsumisesta tekee eduskunnan työjärjestyksen yleisten menettelysäännösten mukaisesti valiokunnan puheenjohtaja (ETJ 35 § 1 mom.).

Sinänsä sillä seikalla, järjestetäänkö asiantuntijakuuleminen etäkokouksessa vai valiokunnan normaalissa jäsenten läsnäoloa edellyttävässä kokouksessa, voi olla ainakin joissakin tilanteissa yleisempää merkitystä. En pidä valiokuntien toimintatapojen osalta täysin ongelmattomana sellaista kehitystä, että asiantuntijakuuleminen normaalioloissakin siirtyisi pääsääntöisesti etäkokouksissa pidettäväksi. Tällä voisi olla kielteistä vaikutusta esimerkiksi asiantuntijakuulemisen perusteellisuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen. Pidän tärkeänä, että eduskunnan työjärjestyksen muutoksesta huolimatta vastaisuudessakin valiokunnat kuulisivat asiantuntijoita yleensä lähikokouksissa, kuten puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa todetaan. Puhemiesneuvoston perustelujen mukaan etäkuulemista harkittaessa voisi ottaa huomioon esimerkiksi valiokunnan työtilanteen ja käsiteltävänä olevan asian laadun. Lisäksi todetaan etäyhteyksien voivan olla perusteltua myös esimerkiksi ulkomailla tai kotimaassa kauempana Helsingistä oleskelevien asiantuntijoiden kuulemisessa (PNE, s. 5). Pidän näitä puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluja asianmukaisina.

Ehdotetun 37 a §:n 1 momentin viimeinen virke ja 2-4 momentti vastaavat väliaikaisesti voimassa olevan työjärjestyksen 80 b §:n 2-5 momentin säännöksiä. Tällaisenaan pidän niitä asianmukaisina.

2. Poissaolojen kirjaaminen (48 §)

Ehdotuksen 48 §:n mukaan pöytäkirjaan merkittäisiin vastaisuudessa ainoastaan tieto poissaolosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän ja hyväksyttävän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Pidän poissaolotietojen kirjaamisen yksinkertaistamista koskevaa ehdotusta perusteltuna puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa (PNE, s. 3-4) esitetyistä syistä. Ehdotettuun muutokseen ei nähdäkseni sisälly valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.