23.9.2021

Eduskunnan pääsihteeri
Maija-Leena Paavola

PNE 2/2021 vp
Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

Ehdotus

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.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian syysistuntokaudella 2021.

Ehdotus on valmisteltu eduskunnan puhemiehen johtaman ja eduskuntaryhmien puheenjohtajista koostuvan eduskunnan uudistamistyöryhmän ensimmäisen alatyöryhmän aloitteesta virkatyönä eduskunnan kansliassa.

Valiokuntien etätyö

Asian tausta

Eduskunnan työjärjestystä (40/2000) on covid-19 viruksen aiheuttaman pandemian takia täydennetty väliaikaisesti voimassa olevilla säännöksillä etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa (708/2020). Sääntelyn tarkoitus on ollut turvata eduskunnan toimintakyky erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin oloissa. Työjärjestyksen täydennys sisältää säännöksiä menettelystä poikkeussäännösten ottamisesta sovellettaviksi, säännökset valiokunnan etäkokouksesta ja säännökset etä-äänestyksestä täysistunnossa. Täydennys tuli voimaan 1.11.2020 ja se on voimassa 30.9.2021 saakka.

Eduskunta päätti 9.4.2021, että valiokuntatyöhön sovelletaan mainittuja eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesti voimassa olevia säännöksiä valiokunnan etäkokouksesta 14 päivänä huhtikuuta 2021 ja 31 päivänä toukokuuta 2021 välisenä aikana (PNE 1/2021 vp, PeVM 7/2021vp).

Valiokunnat ovat toisaalta ennen poikkeussäännösten sovellettaviksi ottamistakin – ja jo vakiintuneesti – pitäneet epävirallisia kokouksia etäyhteyksiä käyttämällä. Näissä kokouksissa on kuultu asiantuntijoita ja käyty epävirallisia, alustaviksi luonnehdittavia keskusteluja. Päätökset ja viralliset keskustelut on kuitenkin tehty valiokunnan kokoontuessa tavanomaiseen tapaan kokoukseensa.

Puhemiesneuvosto on välillisesti hyväksynyt valiokuntien etäkokouskäytännön päättämällä 2.2.2021, että puhemiesneuvoston 1.12.2020 tekemää päätöstä eduskunnan etätyön tietotekniikasta poikkeuksellisissa oloissa ja puhemiesneuvoston niin ikään 1.12.2020 antamaa ohjetta valiokunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa

noudatetaan soveltuvin osin myös valiokuntien epävirallisissa etäkokouksissa (PmNP 1/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valiokuntien epävirallisiksi luonnehdittujen etäkokousten käytäntöä aivan asianmukaisena, koska etäkokouksista ei ole annettu säännöksiä, vaikka valtiopäivätyö on perinteisesti ollut määrämuotoista ja verraten tarkkaan perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säänneltyä. Perustuslakivaliokunta katsoi eduskunnan työjärjestyksen em. väliaikaisesta täydennyksestä antamassaan mietinnössä, että eduskunnan toimintamuodot eivät lähtökohtaisesti voi poikkeusoloissakaan perustua yksinomaan eduskuntaryhmien välisille sopimuksille tai epävirallisille käytännöille perustuslain, työjärjestyksen tai eduskunnan puhemiesneuvoston antamien valiokuntien yleisohjeiden asemesta. Valiokunnan mielestä on myös selvää, että vireillä olevat asiat käsitellään valiokunnissa mainitun sääntelyn mukaisissa menettelyissä. (PeVM 23/2020 vp, s. 3)

Perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen ja valiokuntien epävirallisen etäkokouskäytännön muunnuttua jo vakiintuneeksi valiokuntien toimintatavaksi, on katsottu tarpeelliseksi täydentää eduskunnan työjärjestystä normaalioloissa noudatettavilla säännöksillä valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua kuulemaan asiantuntijoita etäkokouksessa.

Ehdotus valiokuntien etätyön sääntelyksi

Eduskunnan työjärjestykseen otettaviksi ehdotetuilla säännöksillä luodaan pysyväisluonteinen säädöspohja valiokuntien mahdollisuudelle kokoontua kuulemaan asiantuntijoita etäkokouksessa. Vastaisuudessakin valiokunnat kuulevat asiantuntijoita yleensä lähikokouksissa. Sääntely nykyaikaisen

tietotekniikan käyttömahdollisuudesta tuo toisaalta valiokuntatyön järjestelyihin joustoa. Etäkuulemista harkittaessa voisi ottaa huomioon esimerkiksi valiokunnan työtilanteen ja käsiteltävänä olevan asian laadun. Etäyhteyden käyttö voi olla perusteltua myös esimerkiksi ulkomailla tai kotimaassa kauempana Helsingistä oleskelevien asiantuntijoiden kuulemisessa.

Sääntelyllä on myös taloudellisia vaikutuksia. Asiantuntijoiden etäkuuleminen vähentää jonkin verran kuultaville maksettavien matka- ja majoituskulukorvausten määrää. Valiokuntien kuulemille asiantuntijoille maksettujen matka- ja päivärahakulujen kokonaismäärä oli vuonna 2020 3 888 € ja vuonna 2019 12 708 €. Pandemiaa edeltävinä neljänä vuotena vastaavat luvut olivat 25 582 € (v. 2018), 31 793 € (v. 2017), 39 137 € (v. 2016) ja 38 436 € (v. 2015).

Valiokunnan puheenjohtaja kutsuisi eduskunnan työjärjestyksen 35 §:n 1 momentin perusteella valiokunnan kokoukseen. Puheenjohtaja näin ollen kutsuisi harkintansa mukaan valiokunnan joko tavanomaiseen lähikokoukseen tai etäkokoukseen asiantuntijoiden kuulemista varten.

Ehdotuksessa tarkoitettu valiokunnan kokous voidaan pitää vain asiantuntijoiden kuulemiseksi, ei asioiden muuta käsittelyä tai päätösten tekemistä varten. Etäkuulemiseen tarkoitetussa kokouksessa ei siten voi muodollisesti päättää esimerkiksi asiantuntijakuulemisen lopettamisesta, vaan tästäkin on päätettävä valiokunnan lähikokouksessa. Ministerin ollessa kuultavana suuressa valiokunnassa tai erikoisvaliokunnassa ministeri on eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija ja häntä voidaan siten kuulla etäkokouksessa. Tällöinkään etäkokouksessa ei voida hyväksyä eduskunnan kantaa tai tehdä muita päätöksiä. Esimerkiksi suuren

valiokunnan on vastaisuudessakin tehtävä lähikokouksissa päätökset Euroopan unionin asioiden lähettämisestä erikoisvaliokunnille lausuntoa tai mahdollisia toimenpiteitä varten tai tiedoksi. Aikataulukiireiden niin vaatiessa erikoisvaliokunnat voivat aloittaa kiireellisten unioniasioiden ennakkokäsittelyn odottamatta suuren valiokunnan muodollista päätöstä asian lähettämisestä erikoisvaliokunnan käsiteltäväksi. Asian ilmoittaminen ja merkitseminen saapuneeksi valiokuntaan ei ole päätös. Tällaiset pöytäkirjaamistoimet ovat siten tehtävissä myös valiokunnan etäkokouksessa.

Poissaolotietojen kirjaaminen

Asian tausta

Poissaolotiedon kirjaamisesta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 48 §:ssä. Sen mukaan tieto poissaolosta täysistunnosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän sekä sairauden ja äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan (ns. perhevapaan) vuoksi merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Puhemiesneuvosto antaa ohjeita eduskuntatyöhön liittyviksi luettavista tehtävistä sekä läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta.

Edustaja on siten poissaolojen kirjaamiskäytännössä poissa täysistunnosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi, sairauden takia, ns. perhevapaan vuoksi taikka muusta syystä. Puhemiesneuvoston vahvistama ohje sisältää yksityiskohtaisen luettelon eduskuntatyöhön rinnastettavista tehtävistä ja matkoista. Korona-aikana myös etätyö on katsottu eduskuntatyöhön liittyväksi tehtäväksi.

Poissaolosta toimitetaan lomake eduskunnan keskuskansliaan, kun poissaolon syynä on eduskuntatyöhön liittyvä tehtävä tai sairaus taikka ns. perhevapaa. Muusta poissaolosta ei tehdä ilmoitusta. Eduskunnan ollessa koolla ei poissaolosta valiokunnan kokouksesta tehdä erikseen

ilmoitusta. Valiokuntapoissaolosta ilmoitetaan erikseen vain valtiopäivien ollessa keskeytettyinä.

Edustajien poissaoloista täysistunnoista ja valiokuntien kokouksista laaditaan eduskunnan verkkosivulle poissaolotilastot. Eduskuntatyöhön liittyvä tehtävä rinnastetaan poissaolojen tilastoinnissa läsnäoloon eduskuntatyössä. Tilastossa eritellään sairaudesta ja ns. perhevapaasta johtuvat poissaolot sekä muut poissaolot.

Poissaoloilmoitukset käsitellään eduskunnan keskuskansliassa. Tällöin tutkitaan, onko edustajan matka tai tehtävä puhemiesneuvoston hyväksymien ohjeiden ja tehtäväluettelon mukainen. Asia siirretään puhemiehistön tai puhemiesneuvoston ratkaistavaksi, jos keskuskanslia ei katso voivansa päättää asiasta sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi.

Nykyinen menettely on käytännössä lähestynyt vuonna 2007 lopetetun poissaololupamenettelyn kaltaista järjestelmää (PeVM 12/2006 vp – PNE 4/2006 vp, LA 169/2006 vp), josta oli tuolloin tarkoitus luopua, koska poliittisessa vastuussa olevien kansanedustajien poissaolojen hyväksymismenettelyä ei pidetty mielekkäänä.

Edustajat saavat nykyisin enenevässä määrin kutsuja edustajantoimeen liittyviin seminaareihin ja tilaisuuksiin Suomessa ja ulkomailla. Edustajia kutsutaan heidän asemansa ja osaamisensa vuoksi puhumaan tai osallistumaan erilaisiin tilaisuuksiin, jotka edistävät edustajien verkostoitumista, kansainvälistymistä, kielitaitoa ja ammattitaidon monipuolista kehittämistä.

Moni hyödyllinen seminaari ja tilaisuus ei nykyisin tule hyväksytyksi eduskuntatyöhön liittyväksi tehtäväksi. Koulutukseen liittyviä poissaoloja ei puolestaan hyväksytä lainkaan eduskuntatyöhön liittyviksi, elleivät ne ole puhemiesneuvoston hyväksymässä luettelossa. Puhemiesneuvoston yksityiskohtaiseen ja alati täydentyvään hyväksyttävien poissaolosyiden luetteloon perustuva poissaolojen

kirjaamiskäytäntö ei ole tarkoituksenmukainen eikä toimiva. Eduskuntatyöhön liittyviksi luettavissa olevat tehtävät ovat moninaisia eikä yksityiskohtaisen – ja kasuistisuudestaan huolimatta tai juuri sen takia tulkinnanvaraisen – luettelon ylläpitäminen ja päivittäminen niistä ole mielekästä. Nykyinen menettely asettaa myös hyvin mekaaniset ja joustamattomat rajat eduskuntatyöhön liittyviksi luettaville tehtäville ja siten käytännössä edustajien mahdollisuudelle kehittää omaa osaamistaan, jota tarvetta he pystyvät itse parhaiten arvioimaan. Myös sairautta ja äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaata koskeva kirjaus on joustamaton ja tiukka. Nykyisessä sääntelyssä ei ole otettu huomioon edustajan mahdollisuutta etätyöhön.

Poissaolojärjestelmästä on vuosien varrella tullut varsin monimutkainen ja etenkin ulkopuolisille vaikeasti avautuva. Poissaolojen kirjaamisjärjestelmää on katsottu tarpeelliseksi yksinkertaistaa.

Eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän ja erityisesti henkilökohtaisen syyn kategorioihin kuuluvien poissaolojen syitä on tarpeen laajentaa ja siirtää harkinta poissaolon syyn arvioinnista edustajan vastuulle. Sääntelyä kehitettäessä on huomioitava myös edustajan mahdollisuus tehdä etätyötä.

Ehdotus poissaolotietojen kirjaamista koskevaksi sääntelyksi

Eduskunnan työjärjestyksen säännöstä poissaolotiedon kirjaamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että täysistunnon pöytäkirjaan kirjataan hyväksyttävää henkilökohtaista syytä koskeva poissaolo eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän lisäksi. Hyväksyttävä henkilökohtaisen syy korvaisi työjärjestyksen aiemman maininnan sairautta, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaata koskevasta poissaolon syystä. Hyväksyttävää henkilökohtaista syytä koskeva maininta olisi aiempaa säännöstä laajempi.

Eduskuntatyöhön liittyvää tehtävää koskeva maininta jäisi työjärjestyksessä ennalleen, mutta siihen kuuluvien hyväksyttävien poissaolojen syitä on tarkoitus laajentaa puhemiesneuvoston nykyistä yleisemmillä ohjeilla.

Puhemiesneuvoston on vastaisuudessakin aiheellista antaa yleisluonteisia ohjeita poissaolojen hyväksyttävyyteen liittyvistä syistä sekä niiden käsittelystä ja kirjaamisesta. Puhemiesneuvoston ei kuitenkaan olisi enää tarpeen vahvistaa erillistä ja yksityiskohtaista luetteloa niistä tehtävistä ja matkoista, jotka rinnastetaan eduskuntatyöhön.

Ehdotus yksinkertaistaisi poissaolotietojen kirjaamisen nykyisiä, raskaita hallinnollisia menettelyjä ja ottaisi nykyistä paremmin huomioon edustajantoimeen liittyvät erilaiset tehtävät. Tämä puolestaan edistäisi edustajien käytännön mahdollisuuksia verkostoitumiseen ja kansainväliseen kanssakäymiseen sekä yleisemminkin ammattitaidon monipuoliseen kehittämiseen.