Veli-Pekka Viljanen

PNE 4/2021 vp eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 25.1.2022

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen otettavaksi väliaikaisesti voimassa olevat säännökset, joiden perusteella eduskunta voisi erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta päättää mahdollisuudesta toimittaa äänestykset täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua päätösvaltaisiin etäkokouksiin. Ehdotetut eduskunnan työjärjestyksen väliaikaiset muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan eduskunnan kevätistuntokauden alussa 2022 ja olemaan voimassa vuoden 2022 loppuun.

Ehdotetut säännökset vastaavat sisällöltään pienin sanonnallisin täsmennyksin eduskunnan päätöstä eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta (708/2020), joka oli voimassa 1.11.2020 – 30.9.2021. Eduskunta hyväksyi kyseisen työjärjestyksen muutoksen eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta (PeVM 23/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, että eduskunnan työjärjestyksessä voidaan säätää eduskunnan menettelyistä, vaikka perussäännöksiä ei olisi sisällytetty perustuslakiin. Edellytyksenä kuitenkin on, että säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain säännösten tai näiden ilmentämien periaatteiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan toiminnan määrämuotoisuuden vaatimus perusteli ehdotetun sääntelyn tarvetta. Perustuslain säännöksistä ei valiokunnan mielestä ollut tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että ne välttämättä edellyttäisivät edustajien fyysistä läsnäoloa täysistunnossa tai valiokunnissa, olipa sitten kyse varsinaisesta asian käsittelystä tai äänestyksestä. Perustuslain kannalta olennaista on, että edustajilla oli yhtäläinen mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ja asiasta käytävään keskusteluun sekä käsittelyn päätteeksi järjestettävään äänestykseen ja että äänestysmenettely on luotettava. Näiden edellytysten täyttyessä poikkeusoloissa käyttöön otettavista valiokuntien etäkokouksista ja täysistunnon etä-äänestyksistä voitiin säätää eduskunnan työjärjestyksessä (PeVM 23/2020 vp, s. 2-3).

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn toteuttamista eduskunnan työjärjestyksellä oli perustuslakivaliokunnan mukaan merkitystä erityisesti sillä, että sääntely oli säädösperusteisesti kytketty

eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseen erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta (ETJ 80 a §). Ehdotuksen tavoitteena oli turvata eduskunnan toimintakyky Covid-19-viruksen aiheuttamasta pandemiasta johtuvissa poikkeuksellisissa oloissa. Ylimmän valtioelimen, eduskunnan, toimintakyvyn varmistaminen koronavirusepidemian aikana oli koko valtiojärjestyksen toiminnan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Viime kädessä puhemiesneuvoston ehdotus suojasi Suomen valtiosäännön mukaisen päätöksentekojärjestelmän toimintaa. Säädännäisten mekanismien luominen eduskunnan toiminnan turvaamiseksi myös poikkeusoloissa oli siten valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua. Mahdollisuus etä-äänestykseen täysistunnossa turvasi kansanedustajille laajemmat mahdollisuudet hoitaa koronavirusepidemian oloissa kansanedustajan tehtäviä. Edellä esitetyn perusteella ehdotettua sääntelyä voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää sekä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä että valtiosääntöoikeudellisesti tarpeellisena sääntelynä. Myös valiokuntien etäkokousten mahdollistamisella voitiin koronavirusepidemian aikana lisätä valiokuntien toimintaedellytyksiä ja lieventää tilanteen ongelmallisuutta (PeVM 23/2020 vp, s. 3-4).

Pandemiasta johtuva tautitilanne on työjärjestyksen väliaikaisesti voimassa olleiden säännösten voimassaolon päättymisen jälkeen merkittävästi huonontunut. THL:n perustuslakivaliokunnalle antaman lausunnon (21.1.2022) mukaan todetut koronatartunnat ovat viime viikkoina lisääntyneet omikronmuunnoksen voimakkaan leviämisen myötä. Tammikuun ensimmäisellä viikolla todettuja koronatartuntoja oli yhteensä 57 460 ja toisella viikolla 55 460. Ilmaantuvuus tammikuun kahden ensimmäisen viikon aikana oli 2030/ 100 000 asukasta.

Puhemiesneuvoston ehdotuksen perustelujen mukaan Covid-19-viruksen leviämisen jatkuminen voi vaarantaa eduskunnan toimintakyvyn, jos monet kansanedustajat tai eduskunnan toimintoja ylläpitämät henkilöt sairastuvat samanaikaisesti viruksen aiheuttamaan tautiin tai altistuvat sairastumiselle. Ehdotuksen tavoitteena on turvata eduskunnan toimintakyky poikkeuksellisissa oloissa. Tavoitteena on lisätä mahdollisuuksia eduskuntatyön tekemiseen ilman viruksen leviämisen mahdollistamaa lähikontaktia muiden ihmisten kanssa tai välttämättömyyttä matkustaa työpaikalle ja ottaa siten riski virukselle altistumisesta tai muiden altistamisesta (PNE, s. 2).

Koronapandemian epidemiologinen tilannekuva perustelee nähdäkseni riittävästi ehdotettua eduskunnan työjärjestyksen väliaikaista muutosta. Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, eduskunnan toimintakyvyn varmistaminen koronavirusepidemian aikana on koko valtiojärjestyksen toiminnan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Viime kädessä

puhemiesneuvoston ehdotus suojaa Suomen valtiosäännön mukaisen päätöksentekojärjestelmän toimintaa. Säädännäisten mekanismien luominen eduskunnan toiminnan turvaamiseksi myös poikkeusoloissa on siten perustuslakivaliokunnan aikaisemmin omaksumaa kantaa seuraten valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua (ks. PeVM 23/2020 vp, s. 4).

Ehdotettu työjärjestyksen väliaikainen muutos on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 2022 loppuun eli noin 11 kuukauden ajan. Pandemiatilanteen kehityksen arviointi näin pitkällä aikavälillä on sinänsä hankalaa, joskin voidaan pitää todennäköisenä, ettei koronavirusepidemiasta päästä kokonaan eroon kuluvan vuoden aikana. Päätös poikkeussäännösten soveltamisesta edellyttää ehdotetun 80 a §:n mukaan, että se on välttämätöntä vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi. Päätös työjärjestyksen 8 a luvun säännösten soveltamisesta tehdään erikseen eduskunnassa puhemiesneuvoston ehdotuksesta, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä, ja eduskunnan hankittua asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton ja että soveltamispäätös voidaan tehdä kerrallaan enintään kolmeksi kuukaudeksi. Sääntely sisältää siten vahvat pidäkkeet sille, että 8 a luvun säännöksiä etätyöstä ryhdyttäisiin eduskunnassa soveltamaan liian matalalla kynnyksellä. Erityisesti on huomattava, että 80 a §:n mukainen menettelytapa tarkoittaa sitä, että perustuslakivaliokunta arvioi aina erikseen, että säännösten soveltamisen oikeudelliset edellytykset ovat olemassa (vrt. PeVM 7/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin arvioinut nyt uudelleen voimaan saatettavaksi ehdotettujen väliaikaisten eduskunnan työjärjestyksen säännösten sisältöä ja yhteensopivuutta perustuslain eduskuntatyölle asettamiin vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin ehdotettua sääntelyä sekä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä että valtiosääntöoikeudellisesti tarpeellisena sääntelynä (PeVM 23/2020 vp, s. 4). Mahdollisuus valiokuntien virallisten etäkokousten pitämiseen osoittautui ymmärtääkseni tarpeelliseksi 14.4. – 31.5.2021 välisenä aikana, jolloin valiokunnan etäkokouksia koskevaa väliaikaista sääntelyä sovellettiin ja jolloin valiokunnat pitivät 129 etäkokousta (PNE, s. 1). Eduskunnan työjärjestykseen sittemmin lisätty normaalioloihinkin ulottuva mahdollisuus pitää valiokuntien etäkokouksia asiantuntijoiden kuulemista varten (ETJ 37 a §, 864/2021) ei poista tarvetta laajentaa valiokuntien mahdollisuutta pitää etäkokouksia myös asioiden ratkaisemista ja muuta käsittelyä kuin asiantuntijakuulemista varten.

Edellä olevin perustein pidän puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta valtiosääntöoikeudellisesti tarpeellisena ja perusteltuna. Ehdotukseen ei sisälly arvioni mukaan valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.