5.2.2023

Eduskunnan pääsihteeri
Maija-Leena Paavola

PNE 2/2022 vp

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön 8 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle 9.2.2023

Ehdotus

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen tehtäväksi erinäisiä päivitysluonteisia muutoksia. Pääosaa ehdotuksista voidaan luonnehtia sisällöltään teknisluonteisiksi. Merkittävimmät ehdotukset koskevat työjärjestyksen sääntelyä asian pöydällepanosta, valtakirjojen tarkastamisesta, mahdollisuudesta sallia keskustelu pääministerin vaalin yhteydessä, eduskunta-aloitteen tekemisestä, äänestystavasta ja edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä. Työjärjestykseen ehdotetaan myös otettaviksi uudet säännökset puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokouksista.

Lisäksi puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan vaalisäännön sääntelyä ehdokaslistojen jättämisestä muutettavaksi nykyistä joustavammaksi.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2023.

Perustelut

Pöydällepano

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n säännöksiä asian pöydällepanosta ehdotetaan täsmennettäviksi. Mietinnön pakollisen pöydällepanon ja kannatetusta ehdotuksesta toteutetun pöydällepanon jälkeen asia voitaisiin ehdotuksen mukaan panna ensimmäisessä, ainoassa ja yhden käsittelyn asian käsittelyssä vielä kerran pöydälle eduskunnan päätöksellä. Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä asia voitaisiin niin ikään panna vielä kerran pöydälle, jos eduskunta niin päättää.

Tarkoitus on selkeyttää voimassa olevan säännöksen tulkinnanvaraisesta sanamuodosta ("Muutoin asia pannaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää") johtuvaa epäselvää oikeustilaa. Säännös näyttää jättävän sanonnallisesti avoimeksi sen, voiko asian panna "muutoin" pöydälle vain kerran vai onko eduskunnan mahdollista tehdä pöydällepanopäätöksiä rajaton määrä. Perustuslakivaliokunta on todennut työjärjestyksen sääntelyn osoittautuneen tältä osin tulkinnanvaraiseksi ja katsonut, että sääntelyn tulisi tällaisessa keskeisessä menettelykysymyksessä olla selkeää (PeVP 59/2021 vp).

Asian pöydällepanokertojen määrä on perinteisesti ollut säännöksin rajoitettu. Valtiopäiväjärjestyksen (1928) mukaan asiaa ei kannatetusta ehdotuksesta toteutetun pöydällepanon jälkeen enää lainkaan ollut mahdollista panna pöydälle ("…kun asia kolmannen kerran tulee esille, älköön sitä enää pöydälle pantako...").

Asian pöydällepanoa koskevan sääntelyn pääasiallinen tarkoitus on mahdollistaa tarvittavan ajan varaaminen edustajille perehtyä käsiteltävänä olevasta asiasta valmistuneeseen mietintöön asian lopullista

päätöksentekoa varten. Nyt ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa riittävän tämän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ehdotus ei vaikuta puhemiehen toimivaltaan poistaa asia päiväjärjestyksestä tai keskeyttää asian käsittely.

Edustajantoimen hoitamisen keskeytyminen Euroopan parlamentin jäsenenä toimimisen vuoksi

Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy perustuslain 28 §:n 1 momentin mukaan siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Työjärjestyksen 77 §:n nykyinen sääntely asiasta on ristiriidassa perustuslain kanssa, koska sen mukaan edustajantoimen hoitaminen keskeytyy tällaisessa tapauksessa vasta, kun edustajan varaedustajan valtakirja on tarkastettu.

Sääntely ehdotetaan näiltä osin saatettavaksi sopusointuun perustuslain kanssa poistamalla 77 §:n 1 momentista perustuslain kanssa ristiriidassa oleva virke. Lisäksi työjärjestystä ehdotetaan täydennettäväksi säännöksillä edustajaksi valitun velvollisuudesta ilmoittaa puhemiehelle edustajantoimen hoitamisen keskeytymisen päättymisestä.

Valtakirjojen tarkastaminen

Ehdotuksessa esitetään edustajien valtakirjojen tarkastamistehtävä siirrettäväksi valtioneuvoston yhteyteen kuuluvalta valtioneuvoston oikeuskanslerilta eduskunnan pääsihteerille.

Valtakirjojen tarkastamisessa on asiallisesti kyse seremoniasta, jossa vaaliviranomaisen eduskunnalle toimittamat kansanedustajan

valtakirjat annetaan valituiksi tulleille. Valtakirjan luovuttaminen valituksi tulleelle ei sellaisenaan toimenpiteenä edellytä ylimmän laillisuusvalvojan — sen enempää valtioneuvoston oikeuskanslerin kuin eduskunnan oikeusasiamiehenkään — läsnäoloa. Periaatteellisista syistä on tärkeää, että ylintä valtiollista valtaa käyttävän eduskunnan toimintoihin liittyviä tehtäviä hoidetaan nimenomaan eduskunnasta käsin. Puhemiesneuvoston mielestä valtakirjojen tarkastaminen on luontevaa osoittaa eduskunnan ylimmälle virkamiehelle.

Pääministerin vaali

Eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 4 momentin mukaan pääministerin valintaa tarkoittavassa asiassa ei nykyisin sallita keskustelua. Tämä vastaa eduskunnan työjärjestyksen 16 §:n 1 momentin yleistä säännöstä henkilövaaleissa sovellettavasta keskustelukiellosta.

Pääministerin valinnasta säädetään valtioneuvoston muodostamista sääntelevässä perustuslain 61 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta ennen pääministerin valintaa. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

Tässä vaiheessa äänestyksessä on kyse vain yhden asetetun pääministeriehdokkaan valitsemisesta. Siksi äänestys on mahdollista toimeenpanna tavanomaisena koneäänestyksenä (HE 1/1998 vp, s. 113).

Eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 1 momentin mukaan pääministeriehdokkaan hyväksymisestä toimitetaan koneäänestys tai avoin lippuäänestys.

Pääministeriehdokkaan nimeämistä edeltävät eduskuntaryhmien neuvottelut sekä ryhmien kuuleminen. Valtaosassa tilanteita on siten jo etukäteen selvillä, että ilmoitetulla pääministeriehdokkaalla on takanaan eduskunnan enemmistön kannatus. (HE 1/1998 vp, s. 113)

Siltä varalta, ettei presidentin ilmoittama pääministeriehdokas tulisikaan valituksi, säädetään perustuslain 61 §:n 3 momentissa jatkomenettelystä. Tällöin on sen ensimmäisen virkkeen mukaan asetettava samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas, joka voi olla myös ensimmäisellä kierroksella valitsematta jäänyt ehdokas. Säännös edellyttää koko pääministeriehdokkaan nimeämismenettelyn kaikkien vaiheiden uusimista, mukaan lukien eduskuntaryhmien neuvottelut sekä eduskunnan puhemiehen ja ryhmien kuuleminen. (HE 1/1998 vp, s. 113.)

Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan perustuslain 61 §:n 3 momentin toisen virkkeen perusteella eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö. Tämä vaali toimitetaan ilman ehdokasasettelua. Äänestyksessä käytetään eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla äänestyslippuja, joissa saa olla painettuna ainoastaan edustajan nimi. Edustajan tulee kirjoittaa äänestyslippuun sen henkilön nimi, jota hän äänestää, niin selvästi ilmaistuna, ettei epätietoisuutta tarkoitetusta henkilöstä voi syntyä, tai jättää äänestyslippu tyhjänä. Tässä menettelyssä pääministerin valintaan ei enää vaadita annettujen äänten enemmistöä, vaan valituksi tulee eniten ääniä saanut henkilö. (HE 1/1998 vp, s. 113—114.)

Eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 4 momentin mukaan tässäkään — perustuslain 61 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa pääministerin — vaalissa ei sallita keskustelua. On kuitenkin selvää, että pääministerin valinnasta ja hallituksen muodostamisesta käydään runsaasti erilaisia epävirallisia keskusteluja ja neuvotteluja ennen vaalitoimitukseen ryhtymistä. Toisaalta tällaiseen, poliittisen umpikujan ratkaisemiseksi tarkoitettuun pääministerin valitsemismenettelyyn on puhemiesneuvoston mielestä perusteltua liittää eduskunnalle mahdollisuus keskustella eduskunnan enemmistön tuen kannalta keskeisistä asiakysymyksistä. Varsinainen keskustelu hallituspolitiikan sisällöstä luottamusäänestyksineen käydään, kun hallitus perustuslain 62 §:n takia antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle.

Eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 4 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta sallia keskustelun ennen perustuslain 61 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettua avoimena äänestyksenä toimeenpantavaa pääministerin vaalia.

Ennen pääministerin vaalin toimeenpanoa käydään oletettavasti moninaisia epävirallisia keskusteluja ja neuvotteluja pääministerin valinnasta ja hallituksen muodostamiseen liittyvistä muista kysymyksistä. Näistä asioista voi kuitenkin olla perusteltua keskustella avoimestikin. Ehdotuksen mukaan keskustelutarpeen arvioisi ensi vaiheessa puhemiesneuvosto, joka niin katsoessaan tekisi eduskunnalle ehdotuksen keskustelun sallimiseksi. Arviossaan puhemiesneuvoston tulisi ottaa huomioon, että keskustelu hallituspolitiikan sisältökysymyksistä tulee joka tapauksessa käytäväksi, kun valtioneuvosto perustuslain 62 §:n mukaisesti antaa ohjelman tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi.

Puhemiesneuvoston mahdollisen ehdotuksen pohjalta eduskunta päättäisi, salliiko se keskustelun ennen pääministerin vaalia.

Muita työjärjestyksen muutosehdotuksia

Ehdotuksessa esitetään työjärjestykseen tehtäväksi lisäksi joitakin, lähinnä teknisluonteisia tarkistuksia ja päivityksiä.

Talousarvioaloitteen jättämistä koskevaa määräaikasääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että eduskunta voi painavasta syystä puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää säädettyä lyhyemmästä talousarvioaloitteen jättämisajasta esimerkiksi tilanteissa, joissa lisätalousarvioesityksen tai talousarvioesitystä täydentävän esityksen eduskuntakäsittelylle on tavanomaisesta poikkeava kiire.

Työjärjestykseen ehdotetaan otettaviksi säännökset puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan mahdollisuudesta pitää etäkokouksia.

Täysistunnon päätöspöytäkirjaa koskeva sääntely ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana, sillä pöytäkirjaamiseen liittyvät tarpeelliset asiat tulevat katetuiksi säännöksillä täysistunnon pöytäkirjasta.

Äänestystapaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että se nykyistä paremmin ilmentää koneäänestyksen olevan ensisijainen äänestystapa, sekä täydennettäväksi niin, että se tarvittaessa mahdollistaa äänestyksen toteuttamisen koneäänestyksen, avoimen lippuäänestyksen ja seisomaan nousten toimeenpantavan äänestyksen yhdistelmänä.

Lippuäänestyksiä koskevasta sääntelystä ehdotetaan vanhentuneina poistettaviksi maininnat äänestyslippujen julki lukemisesta.

Lakiehdotuksen käsittelyssä noudatettavaan menettelyyn liittyen ehdotetaan säädettäväksi, että ehdotukset — myös pykäläkohtaiset ehdotukset — tehdään nykyisestä poiketen jo ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelussa.

Työjärjestykseen ehdotetaan lisättäviksi säännökset eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vaalista.

Työjärjestyksen säännöstä tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi ja varajäseneksi aiotun kansanedustajan tietojen tarkistamisesta ehdotetaan täydennettäväksi niin, että sääntelyä sovelletaan tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamisen lisäksi sen kokoonpanoa muutettaessa. Lisäksi säännöksessä vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta ehdotetaan selvyyden vuoksi mainittavaksi valiokunnan jäsenen lisäksi valiokunnan varajäsen.

Eduskunnan vaalisääntö

Vaalisäännön 8 §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi edellytys siitä, että ehdokaslistan jättäjän tulee olla asiamies tai ehdokaslistan muu allekirjoittaja.

Vastaisuudessa ehdokaslistan jättämiseen oikeutettujen henkilöiden piiriä ei olisi säännöksin rajoitettu. Käytännössä ehdokaslistan voisi toimittaa keskuskansliaan edustajan lisäksi esimerkiksi eduskuntaryhmän pääsihteeri tai joku muu ryhmäkanslioiden henkilöstöstä. Ehdokaslista olisi myös edelleen kahden edustajan

allekirjoitettava ja päivättävä. Ehdokaslista voitaisiin jättää voimassa olevaan tapaan keskuskanslian päivystykseen tai allekirjoitettu ehdokaslista voitaisiin toimittaa skannattuna sähköpostitse keskuskanslian sähköpostiin. Sähköpostitse toimitettunakin ehdokaslista tulee olla asianmukaisesti allekirjoitettu ja päivätty.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetuissa työjärjestyksen muutoksissa on pääasiassa kyse eduskunnan työskentelyä koskevan sääntelyn tavanomaisesta, osin puhtaasti teknisluonteisesta päivittämisestä. Perustuslain kannalta huomionarvoisia, joskaan eivät päätöksen säätämisjärjestykseen vaikuttavia, ovat ehdotukset valtakirjojen tarkastamista ja edustajantoimen hoitamisen keskeytymistä koskevien säännösten muuttamiseksi.

Valtakirjojen tarkastaminen ehdotetaan työjärjestyksen 2 §:n muutoksella osoitettavaksi valtioneuvoston oikeuskanslerin sijasta eduskunnan pääsihteerille. Ehdotus on nykyistä sääntelyä paremmin sopusoinnussa perustuslain kanssa, sillä eduskunnan työjärjestyksellä ei ole aivan asianmukaista säätää valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä olkoonkin, että tehtävä liittyy eduskuntatyöhön.

Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy perustuslain 28 §:n 1 momentin mukaan siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Edustajantointa hoitaa tänä aikana hänen varaedustajansa. Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy siten suoraan perustuslain säännöksen perusteella siksi ajaksi, jonka hän toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Työjärjestyksen 77 §:ssä on perustuslain 28 §:n 1 momentin näkökulmasta ongelmallinen säännös edustajantoimen hoitamisen keskeytymisen alkamisajankohdasta. Työjärjestyksen puheena

olevan pykälän viimeinen virke kuuluu seuraavasti: "Jos hän toimii jäsenenä Euroopan parlamentissa, hänen edustajantoimensa hoitaminen keskeytyy silloin, kun hänen varaedustajansa valtakirja on tarkastettu." Perustuslain kannalta edustajantoimen hoitamisen keskeytyminen kytkeytyy Euroopan parlamentin jäsenenä toimimisen tosiasiaan. Edustajantoimen hoitamisen keskeytymisen edellytyksenä eivät siten voi olla muut seikat tai toimenpiteet, kuten esimerkiksi varaedustajan valtakirjan tarkastaminen.

Ehdotuksessa esitetään, että työjärjestyksen 77 § saatetaan sopusointuun perustuslain kanssa poistamalla pykälästä perustuslain kannalta ongelmallinen virke.