Veli-Pekka Viljanen

PNE 2/2022 vp eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.2.2023

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen tehtäväksi erinäisiä päivitysluonteisia muutoksia, joista pääosaa voidaan luonnehtia sisällöltään teknisluonteisiksi tarkistuksiksi. Ehdotetut muutokset ovat arvioni mukaan kauttaaltaan perusteltuja, eikä niihin nähdäkseni sisälly valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Käsittelen seuraavassa tarkemmin ehdotuksia valtakirjojen tarkastamisesta, pöydällepanosta, puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokouksista, mahdollisuudesta sallia keskustelu pääministerin vaalin yhteydessä sekä edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä.

Muilta osin minulla ei ole huomautettavaa puhemiesneuvoston ehdotuksen johdosta ja katson, että ehdotukset eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön 8 §:n muuttamisesta voidaan hyväksyä sellaisenaan.

1. Valtakirjojen tarkastus

Eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vastaisuudessa edustajien valtakirjat tarkastaisi oikeuskanslerin sijasta eduskunnan pääsihteeri. Nykyinen valtakirjojen tarkastusmenettely periytyy säätyvaltiopäivien ajalta. Kyse on eduskunnan järjestäytymiseen liittyvästä seremoniallisesta menettelystä, jolla kuitenkin on merkitystä edustajantoimen alkamisen kannalta. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä valtakirjojen tarkastajan määrääminen oli osoitettu tasavallan presidentin tehtäväksi ja vakiintuneeksi käytännöksi muodostui, että presidentti määräsi valtakirjojen tarkastuksen oikeuskanslerin tehtäväksi. Tämä käytäntö kirjattiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunnan työjärjestykseen.

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Säännös osoittaa eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä, jonka rinnalla ei voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä.

Eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä ei sovi hyvin yhteen menettely, jossa kansanedustajien valtakirjojen tarkastus on osoitettu eduskunnan ulkopuolisen tahon, nykyisin valtioneuvoston yhteydessä toimivan oikeuskanslerin tehtäväksi. Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan perustuslain 52 §:n mukaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Siten ei ole myöskään täysin ongelmatonta, että eduskunnan työjärjestyksessä osoitetaan tehtäviä eduskunnan ulkopuolisille toimijoille.

Pidän näiden seikkojen vuoksi erinomaisen perusteltuna ehdotusta valtakirjojen tarkastamistehtävän osoittamista eduskunnan omalle virkamiehelle. Tehtävä on luontevimmin osoitettavissa ehdotetulla tavalla eduskunnan ylimmälle virkamiehelle, eduskunnan pääsihteerille.

2. Pöydällepano

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:ssä on säännökset asian pöydällepanosta täysistunnossa. Työjärjestyksen 57 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan mietintö esitellään ensin pöydälle pantavaksi istuntoon, joka pidetään aikaisintaan seuraavana päivänä. Erityisestä syystä eduskunta voi kuitenkin päättää panna asian pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon.

Työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin mukaan ensimmäisessä käsittelyssä sekä 54 (yhden käsittelyn asiat) ja 55 §:ssä (ainoa käsittely) tarkoitetussa käsittelyssä asia pannaan tämän jälkeen kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Muutoin asia pannaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Työjärjestyksen 57 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston tiedonantoa ja selontekoa sekä välikysymystä ei keskustelun niistä alettua voida panna pöydälle. Säännökset asioiden pöydällepanosta eivät koske pääministerin ilmoitusta eivätkä ajankohtaiskeskustelua.

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n 3 momentin säännös on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen. Säännöksen mukaan asia pannaan ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä pöydälle mietinnön työjärjestyksen 57 §:n 2 momentissa tarkoitetun pöydällepanon jälkeen kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Pykälän 3 momentin jälkimmäinen virke, jonka mukaan ”muutoin” asia pannaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää, mahdollistaa sen sijaan erilaisia tulkintoja. Sanamuodon mukaan se voi viitata mahdollisuuteen, jonka mukaan asia voidaan ensimmäisessä käsittelyssä, yhdessä käsittelyssä ja ainoassa käsittelyssä panna vielä tämän jälkeen pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Toinen sanamuodon mahdollistama tulkintavaihtoehto on, että mahdollisuus panna asia vielä kerran pöydälle ei koske ensimmäistä

käsittelyä, yhtä käsittelyä eikä ainoaa käsittelyä, vaan muita tilanteita, kuten pöydällepanoa mietinnön toisessa käsittelyssä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota pöydällepanoa koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuuteen vuoden 2021 valtiopäivillä. Perustuslakivaliokunta on tuolloin katsonut, että sääntelyn on tällaisessa keskeisessä menettelykysymyksessä oltava selvää (PeVP 59/2021 vp, kohta 10, 2.6.2021).

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa pöydällepanoa koskevaa menettelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Ehdotetun 57 §:n 3 momentin uuden sanamuodon mukaan asia pannaan ensimmäisessä käsittelyssä, ainoassa käsittelyssä ja yhdessä käsittelyssä kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Tämän jälkeen asia voidaan panna näissä käsittelyissä kerran pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Toisessa käsittelyssä asia voidaan panna eduskunnan päätöksellä kerran pöydälle. Asia pannaan pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista.

Pidän ehdotettua pöydällepanoa koskevan sääntelyn selkeyttämistä asianmukaisena ja hyvin perusteltuna. Pöydällepanomenettelyn tarkoituksena on perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen esitöiden mukaan varmistaa edustajille riittävä mahdollisuus asiaan perehtymiseen ennen ensimmäistä käsittelyä ja sen aikana (ks HE 1/1998 vp, s. 122, PNE 1/1999 vp, s. 33-34). Sen sijaan pöydällepanomenettelyä ei ole tarkoitettu käytettäväksi estämään eduskunnan päätöksentekoa tai jarruttamaan asian käsittelyä eduskunnassa.

Ehdotus rajaisi nyt selkeästi pöydällepanojen määrän eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n 2 momentissa tarkoitetun pakollisen pöydällepanon lisäksi ensimmäisessä, ainoassa ja yhdessä käsittelyssä enintään kahteen kertaan. Tämä vastaa hyvin pöydällepanomenettelyn tarkoitusta antaa edustajille riittävästi perehtymisaikaa käsiteltävänä olevaan valiokunnan mietintöön. Tärkeänä pidän myös täsmennystä, jonka mukaan asia pannaan pöydälle johonkin lähinnä seuraavaan täysistuntoon, joka estää asian lykkäämisen pöydällepanomenettelyn avulla pitkälle tulevaisuuteen.

3. Puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokoukset

Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 75 a §, joka mahdollistaisi puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokoukset. Nykyisin puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokouksista tai mahdollisuudesta osallistua niiden kokouksiin etäyhteyksien avulla

ei ole säännöksiä eduskunnan työjärjestyksessä. Käytäntönä on ollut, että puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan jäsenet ovat voineet osallistua mainittujen toimielimien kokouksiin myös etäyhteyksillä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään valiokuntien etäkuulemista koskevien säännösten ottamista eduskunnan työjärjestykseen korostanut, että eduskunnan toimintamuodot eivät lähtökohtaisesti voi edes poikkeusoloissa perustua yksinomaan eduskuntaryhmien välisille sopimuksille tai epävirallisille käytännöille perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen tai puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen nojalla antamien yleisohjeiden asemesta. Tällä perusteella perustuslakivaliokunta piti perusteltuna säätää valiokuntien etäkuulemisista eduskunnan työjärjestyksessä (PeVM 13/2021 vp, kappale 6).

Vastaavin perustein voidaan puoltaa puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokousten sääntelyä työjärjestyksessä. Eduskuntatyön joustavuuden kannalta on ilmeisen perusteltua sallia jatkossakin mahdollisuus puhemiesneuvoston ja kansliatoiminnan etäkokouksille sekä osallistumiselle niiden kokouksiin etäyhteyksin. Edellytyksiltään ehdotettu sääntely vastaisi eduskunnan työjärjestyksen 37 a §:n valiokuntia koskevaa asiantuntijoiden etäkuulemisen sääntelyä.

4. Keskustelun salliminen pääministerin vaalin yhteydessä

Eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että eduskunta voisi puhemiesneuvoston ehdotuksesta sallia keskustelun ennen perustuslain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettua pääministerin vaalia.

Perustuslain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettu pääministerin vaali tulee toimitettavaksi ainoastaan, jos normaalissa menettelyssä ilmoitettu pääministeriehdokas ei saa uusitussakaan äänestyksessä taakseen yli puolta annetuista äänistä. Kyse on siis hyvin poikkeuksellisesta menettelystä, jolla pyritään ratkaisemaan parlamentaarinen kriisitilanne.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa keskustelun sallimista perustellaan sillä, että tällaiseen, poliittisen umpikujan ratkaisemiseksi tarkoitettuun pääministerin valitsemismenettelyyn voisi olla perusteltua liittää eduskunnalle mahdollisuus keskustella eduskunnan enemmistön tuen kannalta keskeisistä asiakysymyksistä (PNE, s. 7). En pidä keskustelun sallimista pääministerin vaalin yhteydessä välttämättömänä, koska – kuten ehdotuksen perusteluissa todetaan – on selvää, että pääministerin valinnasta ja hallituksen muodostamisesta käydään runsaasti erilaisia epävirallisia keskusteluja ja neuvotteluja ennen vaalitoimitukseen ryhtymistä (ks. PNE, s. 7).

Lisäksi eduskunnalle tarjoutuu keskustelumahdollisuus hallituspolitiikan sisällöstä valtioneuvoston perustuslain 62 §:n mukaisesti ohjelmastaan ”viivytyksettä” antaman tiedonannon käsittelyn yhteydessä. Toisaalta en pidä työjärjestyksen 65 §:n 4 momentin muutosehdotusta myöskään valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, jos eduskunnassa nähdään yleisesti tarpeelliseksi mahdollistaa tällainen täysistuntokeskustelu pääministerin vaalin yhteydessä.

5. Edustajantoimen hoitamisen keskeytyminen

Perustuslain 28 §:n 1 momentin mukaan edustajantoimen hoitaminen keskeytyy siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Edustajantointa hoitaa tänä aikana hänen varaedustajansa.

Eduskunnan työjärjestyksen 77 §:n 1 momentin mukaan jos edustaja toimii jäsenenä Euroopan parlamentissa, hänen edustajantoimensa hoitaminen keskeytyy silloin, kun hänen varaedustajansa valtakirja on tarkastettu.

Työjärjestyksen kyseinen säännös Euroopan parlamentin jäseneksi valitun kansanedustajan edustajantoimen keskeytymisen ajankohdasta poikkeaa perustuslain 28 §:n 1 momentin säännöksestä, kuten puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa on asianmukaisesti selvitetty (ks. PNE, s. 4-5). Tämän vuoksi työjärjestyksen 77 §:n muuttaminen siten, että siitä poistetaan säännös edustajantoimen keskeytymisen liittämisestä varaedustajan valtakirjan tarkastamiseen, on valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä. Pidän puhemiesneuvoston ehdotusta työjärjestyksen 77 §:n uudeksi muotoiluksi asianmukaisena.