

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Puhemiesneuvosto

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnalle

EHDOTUS

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen otetaan eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi tarpeelliset, 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 etäkokouksiin.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan eduskunnan syysistuntokauden alussa 2020 ja olemaan voimassa 30 päivään kesäkuuta 2021.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Puhemiesneuvosto asetti 16 päivänä huhtikuuta 2020 työryhmän valmistelemaan tarvittavia eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) muutoksia, joilla mahdollistetaan poikkeusoloissa etääänestäminen täysistunnossa ja viralliset valiokuntien kokoukset etäyhteyden kautta.

Poikkeusoloilla viitataan perustuslain 23 §:ssä Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen samoin kuin muihin kansakuntaa vakavasti uhkaaviin, laissa säädettyihin poikkeusoloihin. Tällaisissa oloissa sovellettavaksi säädetyn valmiuslain (1552/2011) 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat muun ohella erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valtioneuvosto katsoi 16 päivänä maaliskuuta 2020 Covid-19 viruksen aiheuttamassa tartuntatautiepidemiassa olevan kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta laajalle levinneestä tartuntataudista ja totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsevat valmiuslain asianomaisessa säännöksessä tarkoitettut poikkeusolot.

Valtioneuvosto antoi 17 päivänä maaliskuuta 2020 eduskunnan käsiteltäviksi valtioneuvoston asetuksen valmiuslain eräissä säännöksissä tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 1/

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

2020 vp) ja valtioneuvoston asetuksen valmiuslain joissakin säännöksissä tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönottamisesta välittömästi (M 2/2020 vp). Eduskunta päätti 18 päivänä maaliskuuta 2020, että asetukset saivat pääosin jäädä voimaan (EK 5/2020 vp, EK 6/2020 vp). Valtioneuvosto on sittemmin keväällä 2020 antanut ja eduskunta käsitellyt useita muita asetuksia valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta, toimivaltuuksien käytön jatkamisesta ja toimivaltuuksien soveltamisesta (M 3/2020 vp — M 18/2020 vp). Muitakin poikkeusoloihin liittyviä toimenpiteitä on tehty. On esimerkiksi säädetty laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020). Sen perusteella ravitsemisliikkeet ja niihin kuuluvat sisä- ja ulkotilat oli pidettävä suljettuina asiakkailta 31 päivään toukokuuta 2020 saakka.

Toimenpiteiden tarkoituksena on ollut hidastaa Covid-19 pandemian leviämistä ja etenemistä sekä huolehtia erityisesti terveydenhuolto- ja muiden henkilöresurssien riittävydestä.

Pandemian aiheuttanut virus on uusi, eikä ihmiskunnalla ole vastustuskykyä sitä vastaan. Virus leviää pääasiassa pisaratartuntana ihmisten välillä, ja tartunnan saanut saattaa levittää virusta ennen oireiden alkamista. Valtaosa tartunnoista tapahtuu kuitenkin vasta oireiden puhjettua.

Suomessa on 22.6.2020 mennessä todettu 7 144 varmistettua Covid-19-tapausta ja 327 kuolemantapausta. Suurin osa Suomessa todetuista koronavirustartunnoista on ollut lieviä. Sairaalassa olevien tautiin sairastuneiden potilaiden määrä oli 22.6.2020 koko Suomessa 21 ja tehohoidossa olevien määrä 2. Suuri osa Covid-19-tapauksista on todettu väkirikkaan Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) alueella, mutta tapauksia on ollut jokaisessa sairaanhoitopiirissä ja myös Ahvenanmaalla.

Suomessa käyttöönotettuja rajoitustoimia edeltävänä aikana epidemia oli hyvin nopeassa kasvuvaiheessa, jossa tapausmäärät lähes kaksinkertaistuivat päivittäin. Rajoitusten käyttöön ottamisen jälkeen päivittäin todettujen tapausten määrä tasaantui. Sairaalaan ja tehohoitoon päivittäin otettavien tapausten määrä on samoin tasoittunut. Epidemian kasvu on rajoitus- ja hygieniatoimien johdosta pysähtynyt koko maassa. Vaikka epidemian eteneminen on tällä hetkellä tasaantumassa, jollei jo kokonaan pysähtymässä, on edelleen olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä.

Covid-19-viruksen leviämisen jatkuminen voi vaarantaa eduskunnan toimintakyvyn, jos monet kansanedustajat tai eduskunnan toimintoja ylläpitävät henkilöt sairastuvat samanaikaisesti viruksen aiheuttamaan tautiin tai altistuvat sairastumiselle. Eduskunnassa on ryhdytty moniin erilaisiin toimenpiteisiin viruksen leviämisen estämiseksi edustajien ja muiden eduskunnassa työtään tekevien keskuuteen. On muun ohella rajoitettu valiokuntien kokoontuminen vain välttämättömien asioiden käsittelemiseen, sovittu supistetusta läsnäolojärjestelyistä eduskunnan täysistunnoissa, keskeytetty eduskuntatyöhön liittyvä matkustaminen ulkomaille ja kotimaassa, lisätty etätyötä ja rajoitettu ulkopuolisten käyntiä eduskunnan tiloissa. Puhemiesneuvosto on katsonut kuitenkin tarpeelliseksi valmistella poikkeusoloissa sovellettavaa sääntelyä täysistunnon mahdollisuudesta toimittaa äänestykset etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua etäkokouksiin.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Puhemiesneuvoston ehdotus on valmisteltu edellä mainitussa puhemiesneuvoston asettamassa työryhmässä.

2 Nykytila ja sen arviointi

Eduskunta kokoontuu eduskunnan työjärjestyksen 1 §:n 2 momentin mukaan eduskuntatalossa. Puhemies voi kuitenkin välttämättömistä syistä päättää muusta kokoontumispaikasta.

Työjärjestyksen säännöksillä on korvattu aiemmin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen (1928) 18 §:n säännökset, joissa eduskunnan kokoontumispaikaksi oli määritelty valtakunnan pääkaupunki, paitsi milloin se oli vihollisen maahanhyökkäyksen tai muiden tärkeiden esteiden vuoksi mahdotonta tai eduskunnan turvallisuudelle vaarallista. Tällöin tasavallan presidentillä oli valtiopäiväjärjestyksen nojalla oikeus määrätä eduskunnalle toinen kokoontumispaikka. Eduskunnan työjärjestyksen voimassa olevassa 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuna välttämättömänä syynä voidaan säännöksen esitöiden mukaan pitää paitsi puheena olevan valtiopäiväjärjestyksen 18 §:ssä mainittuja syitä myös esimerkiksi sellaisia istuntosalin korjaustöitä, jotka estävät eduskunnan kokoontumisen eduskuntatalossa (PNE 1/1999 vp, s. 4).

Eduskunnan työjärjestyksen ja sitä edeltäneen valtiopäiväjärjestyksen säännökset ilmentävät ajatusta kansanedustajien kokoontumisesta valtiopäiville eduskuntataloon tai johonkin muuhun yhteiseen tilaan. Eduskunnan työjärjestystä 1900- ja 2000-lukujen vaihteessa säädettäessä ei vielä ollut esillä nykyaikaisen tietotekniikan tarjoama mahdollisuus etätyöhön. Eduskunnan työjärjestyksen säännöksellä puhemiehen toimivallasta päättää eduskunnan muusta kokoontumispaikasta eduskuntatalon sijasta ei ole säädetty puhemiehelle oikeutta päättää, että eduskunta tai sen valiokunnat voisivat kokoontua ja tehdä päätöksiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä ja ilman, että kansanedustajat tai jotkut heistä olisivat fyysisesti läsnä asianomaisessa kokoustilassa. Eduskunnan etätyömahdollisuuksille on siten luotava oikeusperusta säätämällä asiasta.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on turvata eduskunnan toimintakyky Covid-19-viruksen aiheuttamasta pandemiasta johtuvissa poikkeuksellisissa oloissa. Viruksen leviämisen jatkuminen voi vaarantaa eduskunnan toimintakyvyn, jos monet kansanedustajat tai eduskunnan toimintoja ylläpitävät henkilöt sairastuvat samanaikaisesti viruksen aiheuttamaan tautiin tai altistuvat sairastumiselle. Pelkkä altistuminen voi johtaa karanteeniin tai karanteeninomaisiin olosuhteisiin ja siten estää eduskuntatyön tavanomaisen tekemisen. Tavoitteena on lisätä mahdollisuuksia eduskuntatyön tekemiseen ilman viruksen leviämisen mahdollistavaa lähikontaktia muiden ihmisten kanssa tai välttämättömyyttä matkustaa työpaikalle ja ottaa siten riski virukselle altistumisesta tai muiden altistamisesta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan otettaviksi väliaikaiset eli määräajan voimassa olevat säännökset, joiden perusteella eduskunta voi erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta päättää eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi mahdollisuudesta toimittaa äänestykset täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokuntien mahdollisuudesta kokoon-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

tua etäkokouksiin. Eduskunnan tällaisiin toimintatapoihin pysyväisluonteisemmin puuttuva sääntely olisi asian periaatteellisen merkityksen vuoksi aiheellista toteuttaa tarkistamalla myös perustuslain säännöksiä.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi osallistumisen valiokunnan kokoukseen ja äänestykseen täysistunnossa olematta fyysisesti läsnä valiokunnan kokouhuoneessa tai valiokunnan muussa kokoontumistilassa taikka täysistuntosalissa. Sääntely vähentäisi kansanedustajien tarvetta matkustaa Helsinkiin eduskuntatyön tekemistä varten ja siten riskiä altistua tai altistaa muita sairastumiselle.

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole mahdollista vielä arvioida. Vaikutukset riippuvat käyttöön valittavista teknisistä järjestelmistä, mahdollisista tarpeista mukauttaa valituksi tulevaa järjestelmää eduskuntatyöhön soveltuvaksi ja eduskunnan käytössä jo olevien tietoteknisten järjestelmien kanssa yhteen sopivaksi samoin kuin esimerkiksi järjestelmien vaatimista mahdollisista laitehankinta-, rakentamis-, asennus-, testaus- ja auditointikustannuksista.

Etätyöhön siirtyminen edellyttää lisäksi, että niin järjestelmien toimintoja ylläpitävä henkilökunta kuin järjestelmiä käyttävät kansanedustajat saavat riittävän koulutuksen ja opastuksen käyttämään uusia järjestelmiä.

5 Toteuttamisvaihtoehtoja

5.1 Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia

On olemassa joitakin vaihtoehtoisia teknisiä järjestelmiä, joita käyttämällä valiokunnat voisivat kokoontua etäkokouksiin. Järjestelmän valinnassa on kiinnitettävä erityistä huomioita siihen, että valiokunnan kokoukset eivät pääsäännön mukaan ole julkisia ja että keskustelut valiokunnassa ovat luottamuksellisia. Järjestelmän tulee olla tältä kannalta riittävällä tietoturvan tasolla, ja sitä arvioitaessa on otettava huomioon myös ulkomaista palveluntarjoajaa velvoittavaan lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyvät säännökset tietojen luovuttamisesta palveluntarjoajan kotimaan viranomaisille. Toistaiseksi ei ole saatavilla sellaiselle tietoturvan tasolle yltävää järjestelmää, jonka välityksellä voisi luotettavasti ja riskittä käsitellä salassa pidettäviä tai vaiteliaisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Tietoturvallisuuden kaikissa osa-alueissa tulee ottaa huomioon kasvava uhka mahdollisuudesta väärentää ääntä ja videokuvaava reaaliaikaisesti. Henkilöiden vahva tunnistaminen on tästäkin syystä tärkeää eduskunnan kaikissa etätyötä tukevilla palveluilla.

Etääänestys täysistunnossa on sinänsä toteutettavissa erilaisilla teknisillä menetelmillä. Etääänestys voidaan toimittaa esimerkiksi videokokouksessa nimenhuudon mukaan, puhelimitse, sähköisesti allekirjoitetun äänestyslipun avulla, pilviäänestyspalvelun avulla tai eduskunnan koneäänestysjärjestelmään liitetyn verkkopalvelun avulla. Kaikki vaihtoehdot ovat alttiita toimintahäiriöille, joita voi aiheutua esimerkiksi päätelaiteongelmista, tietoliikennehäiriöistä, käyttäjien tunnistamiseen liittyvistä ongelmista ja palvelinhäiriöistä.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Käyttöön otettavaa etä-äänestysjärjestelmää valittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota jokaisen edustajan tosiasialliseen mahdollisuuteen äänestää teknisesti toimivassa järjestelmässä (saatavuus), äänestämään oikeutetun kansanedustajan luotettavaan tunnistamiseen (luotettavuus), annettujen äänten oikeaan kirjautumiseen (eheys) ja äänestystapahtuman eri vaiheiden jälkikäteiseen todentamiseen (kiistämättömyys). Järjestelmän tulee olla suojattu ulkopuolisia häiriöitä ja väärinkäytöksiä vastaan.

Äänestystehtävän delegointi toiselle kansanedustajalle valtuuttamalla tämä äänestämään puolestaan on kansanedustajan yksilölliseen ja henkilökohtaiseen valtaan ja vastuuseen rakentuvan perustuslakisääntelyn kannalta ongelmallinen ja siksi hylättävä vaihtoehto.

Puhemiesneuvoston tässä esityksessä ehdotetaan, että eduskunta voisi puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää työjärjestyksessä säädettävien edellytysten täytyessä kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan ehdotettuja säännöksiä etätyöstä. Puhemiesneuvosto päättäisi ehdotuksen tekemisestä tavallisella enemmistöllä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi voisi olla perusteltua, että puhemiesneuvosto päättäisi ehdotuksesta esimerkiksi kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Asiaa on syytä harkita ainakin silloin, jos eduskunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa säädetään vastaisuudessa pysyväisluonteisemmin.

5.2 Ulkomailla käytettyjä keinoja

Covid-19-viruksen leviämisen myötä parlamentit ovat pyrkineet monin tavoin turvaamaan toimintakykynsä poikkeuksellisissa oloissa. Useimmissa parlamenteissa täysistunto- ja valiokuntatyö on rajoitettu vain Covid-19-pandemiaan liittyvien kiireellisten asioiden käsittelyyn. Muita toimenpiteitä ovat olleet mm. istuntopäivien vähentäminen minimiin ja täysistunnoissa yhtä aikaa läsnä olevien edustajien lukumäärän rajaaminen.

Etätyökäytäntöjä on otettu käyttöön nopealla tahdilla lähes kaikissa parlamenteissa. Täysistuntojen etäkokoukset tai etä-äänestäminen eivät ole tällä hetkellä mahdollisia suurimmassa osassa parlamenteja. Valiokuntien etäkokoukset on otettu käyttöön esimerkiksi Euroopan parlamentissa, Tanskan, Norjan, Viron ja Puolan parlamenteissa sekä Yhdistyneen Kuningaskunnan alahuoneessa. Lisäksi monissa parlamenteissa selvitetään parhaillaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön etätyökäytäntöjä.

Euroopan parlamentissa etä-äänestäminen täysistunnoissa on ollut mahdollista 20.3.2020 lähtien, jolloin puhemiesneuvosto päätti äänestyskäytännön täydentämisestä väliaikaisella poikkeusmenettelyllä. Euroopan parlamentin työjärjestyksen 187 artiklan mukaan puhemies voi päättää, että äänestys toimitetaan sähköisesti. Puhemiesneuvosto antaa ohjeet sähköisestä menettelystä.

Täysistunnon etä-äänestyksessä päiväjärjestyksen äänestyslista, äänestyslomake sekä äänestyksen alkamis- ja päättymisaika lähetetään sähköpostitse kunkin edustajan Euroopan parlamentin sähköpostitilille. Edustajat palauttavat fyysisesti allekirjoitetut skannatut tai valokuvatut äänestyslomakkeet sähköpostitse.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Euroopan parlamentin valiokunnat pitävät toistaiseksi vain etäkokouksia (käytössä Broadcaster Interactio, Jabber, WebMeeting, WebEx, BT MeetMe). Valiokuntien etä-äänestykset toimitetaan sähköpostitse samaan tapaan kuin täysistuntojen etä-äänestykset.

Ruotsissa täysistunnot pidetään paikan päällä eikä etä-äänestäminen ole mahdollista. Eduskuntaryhmien välisen sopimuksen mukaan täysistunnoissa toimitettavissa äänestyksissä saa olla paikalla yhtä aikaa 55 edustajaa. Edustajat ovat saaneet 16.4.2020 alkaen valita paikkansa vapaasti istuntosalissa äänestyksien yhteydessä, jotta turvavälit voidaan mahdollistaa.

Asioiden valmisteluun liittyvissä valiokuntakokouksissa etäosallistuminen on mahdollista. Sen sijaan päätöksiä tehtäessä jäsenten on oltava fyysisesti läsnä kokouksissa. Valiokuntakokouksiin etäosallistumisen tekniikkana on puhelin. Työjärjestykseen ei ole tehty muutoksia.

Tanskassa täysistuntoihin voi osallistua ainoastaan paikan päällä eikä etä-äänestäminen ole mahdollista. Edustajat äänestävät pienissä ryhmissä, jotta istuntosalissa yhtä aikaa oleskelevien määrää on saatu vähennettyä. Äänestysvuoroaan odottavat edustajat jonottavat istuntosalin ulkopuolella.

Sen sijaan valiokuntien kokouksiin edustajat voivat osallistua etänä (Microsoft Teams). Puheenjohtajan, sihteerin, kokousteknisen avustajan ja hallituksen edustajien, kun heitä kuullaan, on kuitenkin oltava fyysisesti paikalla kokoushuoneessa. Valiokuntien etäkokoukset eivät ole vaatineet muutoksia työjärjestykseen tai perustuslakiin.

Norjassa täysistunnot pidetään paikan päällä eikä etä-äänestäminen ole mahdollista. Täysistuntoon osallistuvien lukumäärä on rajattu 87 edustajaan.

Norjassa valiokuntien etätö mahdollistui sen jälkeen, kun Stortinget päätti 12.3.2020 toistaiseksi poiketa työjärjestyksen 25 §:n ja 26 §:n vaatimuksesta henkilökohtaisesta läsnäolosta valiokuntien kokouksissa. Työjärjestyksen 79 §:n mukaan poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan päättää poiketa yksittäisistä työjärjestyksen säännöksistä. Päätös vaatii 2/3 määräänemmistön. Mikäli esityksen tekee puhemies, niin yksinkertainen enemmistö riittää. Valiokuntien etäkokouksissa on käytetty Skype for Business ja Microsoft Teams videoneuvottelutekniikoita.

Virossa valiokuntien kokouksia on mahdollista pitää etänä. Perustuslakivaliokunta päätti 16.3.2020, että valiokuntien etäkokoukset eivät ole työjärjestyksen vastaisia, mikäli kaikki valiokuntakokouksen olennaiset toiminnot toteutuvat. Valiokuntien etäkokoukset pidetään Microsoft Teamsillä, äänestettäessä kanta ilmaistaan joko suullisesti tai kirjallisesti.

Riigikogu hyväksyi 20.5.2020 perustuslakivaliokunnan ehdotuksen työjärjestyksen muuttamisesta siten, että täysistuntoon voi osallistua etäyhteydellä. Puhemiesneuvosto voi jatkossa päättää painavien syiden vuoksi istunnon pitämisestä etänä. Etäistunnossa tulee olla läsnä vähintään puolet edustajista.

Työjärjestyksen mukaan etätäysistunnossa edustajien tulee voida seurata istunnon kulkua reaaliajassa ja suorittaa muita istuntoon liittyviä toimia (esimerkiksi käyttää puheenvuoroja ja äänes-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

tää). Edustajilla tulee olla mahdollisuus ilmoittaa, mikäli toimintoja ei voi suorittaa. Mikäli estettä ei voida poistaa, puhemies ilmoittaa istunnon keskeyttämisestä.

Saksan Bundestagissa täysistuntoihin ei voi osallistua etänä eikä etä-äänestäminen ole mahdollista. Valiokuntien kokouksien osalta 25.3.2020 hyväksyttiin väliaikainen työjärjestyksen muutos, joka mahdollistaa valiokuntien etäkokoukset mukaan lukien etä-äänestämisen. Asiantuntijoiden kuuleminen etänä on ollut mahdollista jo aiemmin. Valiokuntien etäkokouksissa käytetään parlamentin omaa videoneuvottelujärjestelmää.

Ranskan kansalliskokouksen työjärjestyksessä ei ole säädetty täysistuntojen tai valiokuntien etäkokouksista. Poliittiset ryhmät ovat kuitenkin yksimielisesti sopineet, että valiokuntien ja puhemiesneuvoston kokouksia voidaan pitää etäyhteyden (Zoom) avulla. *Senaatin* täysistunnoissa valtakirjaäänestys on mahdollinen.

Espanjan parlamentin ala- ja ylähuoneissa täysistuntojen tai valiokuntien etäkokoukset eivät ole mahdollisia. Sen sijaan etä-äänestys täysistunnossa on työjärjestyksen mukaan mahdollinen. Työjärjestyksen mukaan puhemiehistö päättää etä-äänestyksen käyttämisestä edustajan pyynnöstä raskauden, vanhempainvapaan tai vakavan sairauden estäessä edustajaa osallistumassa täysistuntoon. Covid-19-viruksen levitessä puhemiehistö päätti, että pandemiaa voidaan pitää erityisenä olosuhteena, jonka takia etä-äänestysmahdollisuus sallitaan jokaiselle edustajalle.

Etä-äänestyksen alkamis- ja loppumisaika ilmoitetaan etukäteen. Etä-äänestys tapahtuu ennen parlamentissa paikan päällä toimitettavaa äänestystä. Tämän takia etä-äänestystä voidaan käyttää vain sellaisissa asioissa, joissa ei keskustelun kuluessa voida tehdä muutosehdotuksia. Etä-äänestyspäivänä edustaja kirjautuu parlamentin sisäverkkoon henkilökohtaiselle tililleen käyttäen salasanaansa. Parlamentin sisäverkosta on yhteys erilliseen äänestyssovellukseen. Edustajan henkilöllisyys todetaan sähköisen allekirjoituksen avulla. Etä-äänestyksen jälkeen, ennen paikan päällä parlamentissa toimitettavan äänestyksen alkua, puhemies tai nimetty toimitus tarkistaa edustajalta puhelimitse äänestystiedon oikeellisuuden.

Yhdistyneen Kuningaskunnan alahuoneessa valiokuntien on mahdollista pitää etäkokouksia, joihin edustajat voivat osallistua sähköpostitse, videoneuvotteluyhteydellä tai videopuheluin. Työjärjestyksen valiokuntien etäkokouksia koskeva tilapäinen päätös on voimassa 30.6.2020 saakka.

Alahuoneen täysistuntoja jatkettiin pidennetyn pääsiäistauon jälkeen 21.4.2020, jolloin hyväksyttiin etäosallistuminen täysistuntoihin. Uuden säännöksen mukaan parlamentin istuntosalissa voi olla kerrallaan läsnä enimmillään 50 edustajaa. Samaan aikaan täysistuntoon voi etänä osallistua enintään 120 edustajaa (käytössä parlamentille kehitetty tietoturvasempi versio Zoom-sovelluksesta). Etäosallistujat voivat myös osallistua täysistuntokeskusteluun.

Alahuoneen menettelytapavaliokunta ilmoitti 5.5.2020, että etä-äänestysjärjestelmä on valmis käyttöön otettavaksi. Ensimmäinen etä-äänestys toimitettiin 12.5.2020.

Etä-äänestysjärjestelmä perustuu jo aiemmin alahuoneessa käytössä olleeseen monivaiheista tunnistautumista vaativaan MemberHub-järjestelmään (parlamentissa kehitetty oma järjestelmä), jonka avulla edustajat ovat voineet jättää sähköisesti kysymyksiä ja aloitteita. Menettelytapava-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

liokunta totesi päätöksessään muun muassa, että mikäli edustaja ei todennetun teknisen esteen vuoksi voi äänestää etänä, hänen äänensä voidaan rekisteröidä manuaalisesti sen jälkeen, kun edustajan henkilöllisyys on erikseen varmistettu.

Henkilövaaleissa etä-äänestysmahdollisuus on ollut olemassa jo ennen Covid-19-pandemiaa. Käytössä on palvelu, jonka kautta edustaja saa sähköpostiinsa linkin äänestyssivulle. Äänestämisen jälkeen edustaja saa vahvistuksen äänestyksestä sähköpostiinsa.

Puolan parlamentissa hyväksyttiin 26.3.2020 työjärjestyksen väliaikaiset muutokset, jotka mahdollistavat sekä valiokuntien etäkokoukset että etä-äänestämisen täysistunnoissa. Parlamentissa on käytössä konferenssijärjestelmä, joka sisältää erillisen videoneuvottelujärjestelmän.

Täysistuntojen etä-äänestyksissä käytetään parlamentin taulutietokoneita. Edustajat ovat allekirjoittaneet sopimuksen, jonka mukaan henkilökohtaista taulutietokonetta tai sen käyttäjätunnuksia ja salasanoja ei saa luovuttaa ulkopuolisten käyttöön. Etä-äänestyksissä edustajat kirjautuvat äänestysjärjestelmään sähköpostilinkin kautta kertakäyttöisellä pin-koodilla, joka lähetetään matkapuhelimeen.

6 Lausuntopalaute

Puhemiesneuvosto sai ehdotusta valmistelleen työryhmän mietinnöstä lausunnot eduskuntaryhmiltä, Liike Nyt -eduskuntaryhmää lukuun ottamatta, neljältä valtiosääntöoikeuden asiantuntijalta sekä Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilta.

Kaikki lausunnon antaneet eduskuntaryhmät suhtautuivat myönteisesti etätyösäännösten ottamiseen eduskunnan työjärjestykseen. Useimmat eduskuntaryhmät kannattivat tai puolsivat ainakin pääosin virkamiestyöryhmän mietinnön esityksiä. Joitakin mietinnön yksityiskohtia kommentoitiin tai niihin ehdotettiin kokonaisuuden kannalta pienehköjä tarkistuksia. Lausunnoissa korostettiin etätyösäännösten käytön kuuluvan vain poikkeusoloihin ja olevan silloinkin viimesijainen keino eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi. Yleisesti eduskuntaryhmät korostivat tietoturvaan huolehtimisen tärkeyttä käyttöön otettavia teknisiä järjestelmiä valittaessa. Tätä painotti lausunnossaan myös Traficom.

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoilla oli eri käsityksiä siitä, voidaanko virkamiestyöryhmän esitystä eduskunnan työjärjestyksen väliaikaiseksi muuttamiseksi toteuttaa ilman perustuslakiin tehtäviä täydennyksiä. Useimmat kuitenkin katsoivat, että esitysten toteuttaminen ei edellytä perustuslain muuttamista, vaan asiasta voidaan säätää eduskunnan työjärjestyksellä. Sellainenkin kantaa esitettiin, että asiasta voitaisiin jo voimassa olevan perustuslain puitteissa säätää myös pysyväisluonteisesti eduskunnan työjärjestyksellä, eikä pelkästään lyhyen määräajan voimassa olevalla työjärjestyksen väliaikaisella muutoksella.

Virkamiestyöryhmän esityksessä olevaa säännösmuotoilua poikkeusoloista ja niihin rinnastuvista erityisistä oloista arvosteltiin lausuntopalautteessa väljäksi ja epämääräiseksi. Puhemiesneuvosto on palautteen perusteella tarkistanut ja täsmentänyt ehdotusta tältä osin.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Valtiopäiville kokoontuminen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Sen mukaan eduskunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa säädetään 8 a luvussa.

44 §. Suuri valiokunta. Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla, jonka mukaan asioiden käsittelyssä suuressa valiokunnassa noudatetaan soveltuvin osin nyt ehdotetun uuden 8 a luvun säännöksiä valiokunnan etäkokouksesta, jollei suuren valiokunnan työjärjestyksestä muuta johdu.

61 §. Äänestystapa. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla, jonka mukaan äänestys täysistunnossa voidaan toimittaa myös ehdotetussa uudessa 8 a luvussa tarkoitettuna etä-äänestyksenä.

8 a luku

Etätyö poikkeuksellisissa oloissa

80 a §. Päätös luvun säännösten soveltamisesta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jossa eduskunta voisi päättää ottaa ehdotetun uuden 8 a luvun säännökset etätyöstä sovellettaviksi. Ehdotuksen mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiaa perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan tämän luvun säännöksiä. Edellytyksenä ehdotuksen mukaan on, että tämä on vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä.

Eduskunta voisi päättää asiasta vain erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin oloissa. Ehdotus rinnastuu valmiuslain 3 §:n 5 kohtaan, jonka mukaan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen taruntauti muodostaa laissa tarkoitettut poikkeusolot.

Eduskunta päättää luvun säännösten soveltamisesta riippumatta valmiuslaissa säädetyistä poikkeusolojen toteamisen menettelystä. Valmiuslain järjestelmässä poikkeusolojen vallitsemisen toteaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Tällaisen toteamisen jälkeen valtioneuvosto voi antaa määräajan voimassaolevaksi tarkoitettun käyttöönottoasetuksen valmiuslain säännösten soveltamisen aloittamisesta. Asetus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi, ja eduskunta päättää, onko asetus kumottava osittain tai kokonaan. Ehdotuksen perusteella eduskunta voi kuitenkin päättää luvun säännösten soveltamisesta siitä riippumatta, onko poikkeusolojen todettu valmiuslain perusteella vallitsevan tai onko valmiuslain käyttöönottoasetusta annettu eduskunnan käsiteltäväksi tai onko eduskunta päättänyt sellaisen asetuksen voimassaolosta.

Edellytyksenä ehdotuksen mukaan on, että luvun säännösten soveltaminen on välttämätöntä eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuissa oloissa. Vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin ilmaantuminen ei sellaisenaan vielä luo edellytyksiä luvun säännösten soveltamiselle. Taudin ilmaantumisen ei välttämättä vielä sellaisenaan ole vaikutusta eduskunnan toimintakykyyn, eikä ehdotetun luvun säännösten soveltaminen tule silloin kysymykseen.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Luvun säännösten käyttöönoton tulee ehdotuksen mukaan olla välttämätöntä eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi. Ei siten riitä, että etätyön tekeminen olisi tarpeellista tai ehkä hyödyllistäkin. Sen tulee olla välttämätöntä, ja välttämätöntä nimenomaan eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi, ei muiden tarkoitusten saavuttamiseksi. Välttämättömyyteen sisältyy ajatus keinon viimesijaisuudesta. Luvun säännökset voidaan ottaa käyttöön vain, jos eduskunnan toimintakyky ei ole turvattavissa muilla tavoilla. Eduskunnan toimintakyky voi poikkeuksellisissa oloissa vaarantua eri tavoin. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että eduskunta ei syystä tai toisesta voi kokoontua tavanomaiseen tapaan eduskuntatalossa tai tavanomainen kokoontuminen itsessään vaarantaa eduskunnan toimintakyvyn. Voi esimerkiksi olla välttämätöntä turvata eduskunnan toimintakyky estämällä vaarallisen tartuntataudin leviämisen kansanedustajien samoin kuin eduskunnan toimintoja ylläpitävän henkilökunnan keskuudessa.

Etä-äänestys täysistunnossa ja valiokunnan etäkokous ovat poikkeuksia pääsääntöjen mukaisiin eduskunnan toimintatapoihin, minkä lisäksi etätyöhön itseensä liittyy riskejä esimerkiksi toiminnan tietoturvallisuuden kannalta. Siksi päätöksenteon etätyösäännösten käyttöönotosta tulee perustua huolelliseen harkintaan ja olla harkintaa tukevan, tavanomaista päätöksentekoa korkeamman kynnyksen takana. Ehdotuksen mukaan eduskunta voisi päättää asiasta puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan siitä perustuslakivaliokunnan kannanoton. Puhemiesneuvosto voisi ehdottaa myös luvun ottamista käyttöön osittain esimerkiksi siten, että sovellettaviksi ehdotettaisiin vain säännöksiä valiokunnan etäkokouksesta tai vain säännöksiä etä-äänestyksestä täysistunnossa.

Päätös ehdotetun luvun säännösten soveltamisesta olisi voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan. Tavanomaisesta poikkeaviin työtapoihin voisi siten turvautua kerrallaan verraten lyhyen ajan, jota eduskunta kuitenkin voisi uudella päätöksellä pidentää, jos se olisi eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä. Eduskunnan päätettyä asiasta eduskuntatyöhön sovellettaisiin eduskunnan päätöksen mukaisesti joko 8 a luvun kaikkia taikka vain 80 b tai 80 c §:n säännöksiä.

Koska kyse on vain mahdollisuudesta käyttää etä-äänestystä tai kokoontua etäkokoukseen ja koska tämä mahdollisuus olisi täysistunnon ja valiokuntien käytettävissä vain verraten lyhyen ajan kerrallaan, ei ehdotukseen ole sisällytetty säännöstä luvun säännösten soveltamisen keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Äänestys voidaan täysistunnossa toimittaa kaikilla eduskunnan työjärjestyksen 61 §:ssä säädetyillä tavoilla ja valiokunnat voivat kokoontua tavanomaiseen tapaan myös sinä aikana, jolloin ehdotetun luvun säännökset ovat sovellettavina.

80 b §. Valiokunnan etäkokous. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valiokunnan etäkokouksesta.

Valiokunta voi ehdotetun *1 momentin* mukaan kokoontua ja valiokunnan kokoukseen voi osallistua tai olla kokouksessa läsnä käyttämällä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä. Valiokunta voisi siten kokoontua joko niin, että kaikki kokoukseen osallistuvat ovat etäyhteydessä keskenään, tai niin, että jotkut kokoukseen osallistuvat ovat koolla valiokunnan kokoustilassa ja vain jotkut osallistuvat kokoukseen etäyhteydellä. Valiokunta voi tehdä etäkokouksessa päätöksiä myös äänestämällä esimerkiksi siten, että päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluvat kansanedustajat ilmaisevat nimenhuudon mukaan kantansa kokouksen puheenjohtajalle.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

tajan äänestysesitykseen. Kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut voisivat niin ikään olla läsnä etäyhteydellä.

Valiokunnan etäkokouksen asianmukainen toteutus edellyttää, että siihen käytettävät laitteet ovat teknisesti sopivat ja täyttävät tietoturvallisuuden vaatimukset. Valiokunnan etäkokoukseen voi ehdotuksen mukaan osallistua vain puhemiesneuvoston tähän tarkoitukseen hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä. Puhemiesneuvosto voi esimerkiksi päättää, että valiokunnan etäkokoukseen voi osallistua vain eduskunnan tähän tarkoitukseen osoittamilla laitteilla ja luotettavien teleoperaattoreiden yhteyksillä. Puhemiesneuvosto voi myös esimerkiksi kieltää tietoturvallisuutta tai etäkokouksen asianmukaista toteutusta vaarantavan laitteen tai ohjelmiston käytön valiokunnan etäkokoukseen osallistumiseen tai läsnäoloon sellaisessa kokouksessa.

Tietoturvallisuutta arvioitaessa on huomattava, että useiden maiden lainsäädännössä luodaan maan tiedusteluviranomaisille toimivalta saada tietoa palveluntarjoajan välittämästä tai tallentamasta sisällöstä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on voimassa 23.3.2018 säädetty ns. Cloud Act (the Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act), joka velvoittaa sikäläisiä palveluntarjoajia luovuttamaan maan viranomaisille kansallisen turvallisuuden perusteella viranomaisen vaatimia tietoja silloinkin, kun tiedot on tallennettu palveluntarjoajan palveluun Yhdysvaltojen ulkopuolelle. Tämän tapaisen lainsäädännön velvoittamaan palveluntarjoajaan teknisesti sidottu ohjelmistotuote on ongelmallinen valiokunnan etäkokouksessa käytettävien laitteiden tietoturvallisuuden kannalta.

Valiokunnan puheenjohtaja päättää ehdotetun momentin viimeisen virkkeen mukaan valiokunnan kokoontumisesta etäkokoukseen. Toimivalta päättää asiasta kuuluu luontevasti valiokunnan puheenjohtajalle, jonka tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 35 §:n 1 momentin nojalla kutsua valiokunta kokoukseen.

Valiokunnan etäkokouksen edellytyksenä *2 momentin* mukaan on, että kokoukseen osallistumaan ja kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvallisessa yhteydessä eli ehdotetussa pykälässä tarkoitettussa etäyhteydessä keskenään.

Tietoturvallisuudella säännöksessä tarkoitetaan ennen muuta sitä, että ulkopuoliset eivät saa etäyhteyksiä käytettäessä tietoja valiokunnan työstä ja että etäyhteyksin välitetyt viestit ja tiedot pysyvät etäyhteyttä käytettäessä eheinä ja väärentämättöminä. Puhemiesneuvoston tulee ottaa vaatimus tietoturvallisuudesta huomioon päättäessään käytettävien välineiden ja laitteiden hyväksymisestä 1 momentin nojalla. Vaatimus tietoturvallisuudesta on ehdotuksen mukaan kuitenkin valiokunnan etäkokouksen oikeudellinen edellytys. Kokouksen puheenjohtajan on siksi keskeytettävä tai päätettävä kokous heti, jos hän havaitsee tietoturvallisuuden konkreettisesti vaarantuneen etäkokousta pidettäessä.

Valiokunnan etäkokoukseen osallistuvilla ja kokouksessa läsnä olevilla tulee ehdotuksen mukaan olla yhteys keskenään. Jokaisella etäkokouksessa olevalla tulee siten olla yhteys jokaiseen muuhun etäkokouksessa olevaan.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan otettaviksi tarkempia säännöksiä valiokunnan etäkokouksen tietoturvallisuudesta huolehtimisesta.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Valiokunnan etäkokouksen järjestelyillä on ehdotuksen mukaan huolehdittava siitä, että valiokunnan keskustelut etäkokouksessa voidaan käydä luottamuksellisesti ja että ulkopuoliset eivät saa tietoja valiokunnan etäkokouksessa käsittelemistä asioista tai asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tuloa. Kokouksen järjestelyillä viitataan säännöksessä paitsi käytettävissä oleviin laitteisiin ja yhteyksiin myös etäkokouksen konkreettiseen kulkuun, josta viime kädessä vastaa kokouksen puheenjohtaja.

Valiokunnan kokoukset eivät ole perustuslain 50 §:n 2 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan julkisia. Valiokuntien kokousten ei-julkisen luonteen avulla pyritään antamaan mahdollisuus valmistella asioita valiokunnassa luottamuksellisten neuvottelujen ja tietojenvaihdon ilmapiirissä. Valiokunnan kokouksissa käydyistä keskusteluista ei valiokuntakäsittelyn tuloksellisuuden turvaamiseksi yleensä anneta tietoja julkisuuteen edes asian valmistuttua valiokunnasta (HE 1/1998 vp, s. 99). Valiokunnassa vireillä olevan asian käsittelyasiakirjat tulevat eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan julkisiksi vasta, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty.

Valiokunnan etäkokouksen puheenjohtaja vastaa siitä, että valiokunnan keskustelut voidaan myös etäkokouksessa käydä luottamuksellisesti ja etteivät asian käsittelyasiakirjat tai niiden sisältämät tiedot tule ennen aikaisesti ulkopuolisten tietoon. Puheenjohtajan on aiheellista myös esimerkiksi muistuttaa valiokunnan etäkokouksessa kuultavia ulkopuolisia asiantuntijoita kokouksen luottamuksellisesta ja ei-julkisesta luonteesta. Hänen tulee keskeyttää tai päättää etäkokous, jos hän havaitsee luottamuksellisten keskustelujen tai tietojen olevan vaarassa tulla ulkopuolisten tietoon. Puhemiesneuvoston puolestaan tulee laitteita ja yhteyksiä etäkäyttöön hyväksyessään ottaa huomioon perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksistä johtuva valiokunnan kokousten luottamuksellinen ja käsittelyasiakirjojen ei-julkinen luonne.

Etäyhteydellä etäkokoukseen osallistuvan on ehdotuksen mukaan huolehdittava siitä, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kokouksen aikana läsnä ulkopuolisia, ja ilmoitettava hänen käyttämänsä etätyötilaan saapuneesta ulkopuolisesta välittömästi kokouksen puheenjohtajalle. Kokoukseen etäyhteydellä osallistuvan on siten valiokunnan etäkokouksen luottamuksellisuuden turvaamiseksi huolehdittava itse siitä, että hänen käyttämässään etätyötilassa ei ole eikä sinne kokouksen aikana saavu ulkopuolisia. Jos etätyötilaan kuitenkin turvatoimenpiteistä huolimatta pääsee joku ulkopuolinen saapumaan, on kokoukseen etäyhteydellä osallistuvan ilmoitettava siitä välittömästi kokouksen puheenjohtajalle, jonka on tällöin päätettävä toimenpiteistä kokouksen luottamuksellisuuden palauttamiseksi taikka kokouksen keskeyttämisestä tai päättymisestä.

Puhemiesneuvosto voi eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla antaa ohjeita eduskuntatyön järjestelyistä ja 10 kohdan nojalla yleisohjeita valiokuntatyöstä. Puhemiesneuvoston on aiheellista antaa tarkempia ohjeita valiokuntien etäkokousten järjestelyistä samoin kuin etäkokoukseen osallistuvan tai kokouksessa läsnä olevan toimintatavoista.

Pykälän *4 momentiksi* ehdotetaan otettavaksi nimenomainen kieltä käsitellä etäkokouksessa vaihtelaisuuden alaisia asioita ja salassa pidettäviä asiakirjoja.

Pykälän *5 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi informatiivinen viittaus eduskunnan työjärjestyksen 43 c §:ään, jossa säädetään salassa pidettävien tietojen vaitiolovelvollisuudesta ja sellaisten

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

tietojen hyväksikäyttökiellosta. Lisäksi työjärjestyksen 43 c §:ssä viitataan rikoslain (38/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ään, joissa säädetään rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta.

80 c §. *Etä-äänestys täysistunnossa.* Pykälään ehdotetaan otettaviksi säännökset täysistunnossa toimitettavan etä-äänestyksen perusteista. Tarkempi sääntely on etä-äänestyksen teknisen erityisluonteen vuoksi aiheellista jättää puhemiesneuvoston ohjeilla toteutettavaksi.

Äänestys täysistunnossa voidaan *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan toimittaa jokaisen kansanedustajan käytettävissä olevalla puhemiesneuvoston hyväksymällä tietoturvalisella tietoteknisellä järjestelmällä. Tietoturvalisuuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, etteivät muut kuin kansanedustajat pääse käyttämään järjestelmää äänen antamiseksi ja että kansanedustajien antamat äänet kirjautuvat järjestelmään oikein. Tietoturvalisuuuden takia on selvää, että etä-äänestyksessä käytetään ainoastaan eduskunnan tähän tarkoitukseen hankkimia ja puhemiesneuvoston nimenomaisesti hyväksymiä välineitä ja yhteyksiä.

Vaalia ei momentin toisen virkkeen mukaan toimiteta etä-äänestyksenä. Henkilövaali ei toteuttamistapansa vuoksi sovellu etä-äänestyksellä toimitettavaksi. Säännös ei estä esimerkiksi jonkin toimielimen jäsenten valitsemista eduskunnan vaalisäännön (250/2000) 10 §:ssä tarkoitettulla yksimielisellä vaalilla. Tällöin vaalia ei nimittäin toimiteta äänestyslipuun vaan — koska asianomaisen toimielimen jäseniksi ja varajäseniksi ehdotettuja on yhtä monta kuin vaalissa on valittavia — puhemies vain toteaa eduskunnan valinneen nimetyt ehdokkaat toimielimen jäseniksi.

Puhemies ilmoittaa *2 momentin* mukaan etä-äänestyksestä hyvissä ajoin ennen sen toimittamista. Kansanedustajan on ilmoitauduttava etä-äänestykseen ennalta puhemiehen asettamassa määräajassa. Käytettävissä olevan äänestysjärjestelmän tekniset ominaisuudet vaikuttavat siihen, miten pitkän ajan puhemies varaa kansanedustajille etä-äänestykseen osallistuviksi ilmoittautumista varten. Vain etä-äänestykseen määräajassa ilmoittautuneet kansanedustajat voivat antaa äänensä etä-äänestysjärjestelmässä. Muut edustajat voivat antaa äänensä kulloisessakin äänestyksessä käytettävällä tavanomaisella äänestystavalla.

Etä-ääni annetaan äänestysjärjestelmään luotettavasti tunnistautuneena. Säännös asettaa vaatimuksia äänestysjärjestelmän tekniselle toteutustavalle. Käytössä voi olla vain järjestelmä, jossa äänen antaja tunnistetaan luotettavasti äänestämään oikeutetuksi kansanedustajaksi. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettu vahva sähköinen tunnistaminen on ehdotuksessa tarkoitettu luotettava tunnistautumistapa.

Puhemies päättää ehdotetun *3 momentin* nojalla etä-äänestyksen alkamisesta ja päättymisestä.

Puhemies voi *4 momentin* perusteella uudistaa äänestyksen, jos äänestys ei puhemiehen mielestä ole antanut luotettavaa vastausta tai äänet ovat menneet tasan. Vastauksen luotettavuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon, onko käytetty äänestysjärjestelmä ja -menettely kokonaisuudessaan toiminut luotettavasti ja onko äänestys voitu kaikilta osin toimittaa ilman ulkopuolista häirintää. Jos puhemies ei pidä äänestyksen uudistamista tarkoituksenmukaisena, hän voi eduskunnan työjärjestyksen 46 §:n 3 momentin nojalla keskeyttää asian käsittelyn.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Puhemiesneuvosto antaa ehdotetun *5 momentin* mukaan tarkemmat ohjeet etäänestyksen toimittamisesta. Etäänestyksen toimittamisesta tarvitaan sen teknisen luonteen vuoksi sellaisia yksityiskohtaisia ohjeita, joita on tarkoituksenmukaista antaa eduskunnan työjärjestyksen sijasta puhemiesneuvon ohjeilla.

Voimaantulo. Ehdotettu eduskunnan työjärjestyksen väliaikainen muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syysistuntokauden alussa 2020 ja olemaan voimassa 30 päivään kesäkuuta 2021. Voimaantulosäännös on jätetty voimaantuloajankohdan osalta tavanomaiseen tapaan avoimeksi. Tätä ehdotusta valmistelevasti käsittelevän valiokunnan tulee ottaa miehtöönsä voimaantuloajankohdalla täydennetty ehdotus voimaantulosäännökseksi.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

Perustuslain säännökset eduskunnan toiminnasta rakentuvat ajatukselle kansanedustajien kokoontumisesta yhteiseen tilaan valtiopäiville. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 33 §:n 1 momentissa säädetään eduskunnan kokoontuvan valtiopäiville vuosittain eduskunnan päättämänä aikana. Vaalikauden aikana valtiopäivät jatkuvat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen. Vaalikauden viimeiset valtiopäivät jatkuvat perustuslain 33 §:n 2 momentin mukaan siihen saakka, kunnes eduskunta päättää lopettaa työskentelynsä. Tasavallan presidentti julistaa tämän jälkeen eduskunnan työn päättyneeksi siltä vaalikaudelta. Tällöin eduskunta ei ole kokoon-tuneena valtiopäiville eikä eduskunta siten koolla. Eduskunnan puhemiehellä on kuitenkin oikeus tarvittaessa kutsua valtiopäivät uudelleen koolle ennen uusien vaalien toimittamista.

Eduskunnan on oltava perustuslain 26 §:n 1 momentin mukaan koolla määrättäessä enenaikaiset eduskuntavaalit toimittaviksi. Eduskunnan on oltava koolla myös valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa. Tästä säädetään perustuslain 61 §:n 4 momentissa. Kansanedustaja voi perustuslain 70 §:n mukaan tehdä lakialoitteen eduskunnan ollessa koolla.

Sääntely perustuslaissa eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville ja eduskunnan koolla olosta viittaa yhtäältä siihen, että eduskunnan tulee tehdä päätöksensä määrämuotoisissa kokouksissa, ja toisaalta siihen, että joitakin toimenpiteitä saa tehdä vain eduskunnan ollessa toiminnassa ja valmiina reagoimaan kyseisiin toimenpiteisiin määrämuotoisissa kokouksissa.

Perustuslakia 1900- ja 2000-lukujen vaihteessa säädettäessä eivät vielä olleet yleisesti esillä teknisten tiedonvälitystapojen tarjoamat nykyaikaiset mahdollisuudet etätööhön ja etäkokoontumiseen tietoteknisten välineiden avulla. Tekniikan kehitys on sittemmin johtanut myös lainsäädäntöön uusien tiedonvälitystapojen käytön sääntelemiseksi. Esimerkiksi kuntalakiin (410/2015) on otettu säännökset sähköisestä päätöksentekomenettelystä v. 2015. Oikeudenkäymiskaareen (4/1734) ja lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) on lisätty säännökset teknisen tiedonvälitystavan käyttämisestä v. 2018.

Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan perustuslain 52 §:n 1 momentin nojalla perustuslakia tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Eduskunnan työjärjestyksen valtiosääntöinen merkitys lisääntyi vuoden 2000

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

perustuslakiuudistuksen yhteydessä huomattavasti, kun suuri osa tuolloiseen, perustuslakina voimassa olleeseen valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön yksityiskohtaisesta sääntelystä siirrettiin eduskunnan työjärjestykseen (HE 1/1998 vp, s. 38). Tarkoitus oli luoda aiempaa joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 37). Eduskunnan työjärjestyksen lisääntyneen merkityksen vuoksi sen säätämistä ja muuttamista koskevat ehdotukset käsitellään nykyisin perustuslain 52 §:n 1 momentin perusteella lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä (HE 1/1998 vp, s. 100—101).

Perustuslaissa ei nykyisin säädetä mahdollisuudesta eduskuntatyön tekemiseen tietoteknisten välineiden ja yhteyksien avulla. Toisaalta ei voitane katsoa, että perustuslaki estäisi ottamasta lainkaan huomioon tekniikan kehitystä säänneltäessä valtiopäivillä noudatettavia menettelyitä ja eduskuntatyötä eduskunnan työjärjestyksellä, vaikka valtiosääntöpoliittinen perustuslain täydellisyyperiaate (HE 1/1998 vp, s. 6) puoltaakin merkittävien eduskunnan toimintatapoja koskevien uusien perusratkaisujen käyvän ainakin jollakin yleisyyden tasolla ilmi perustuslain säännöksistä. On annettava painoa myös eduskunnan työjärjestyksen valtiosääntöoikeudelliselle asemalle aiemmin perustuslakina voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen korvaajana eduskuntatyön yksityiskohtaisessa sääntelyssä. Mahdollisuudesta tehdä eduskuntatyötä tietoteknisten välineiden ja yhteyksien avulla voidaan puhemiesneuvoston mielestä säätää eduskunnan työjärjestyksellä, kunhan sääntely täyttää kuhunkin työhön ja toimintaan perustuslaista muutoin johtuvat vaatimukset.

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestyksestä muutettavaksi väliaikaisesti, vuoden 2020 lopussa päättyväksi määräajaksi, sillä pysyväisluonteisemmat muutokset tällaiseen eduskunnan toimintatapoja koskevaan sääntelyyn on aiheellista toteuttaa tarkistamalla myös perustuslain säännöksiä asiasta. Ehdotuksen mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan perustuslakivaliokunnan lausunnon päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan ehdotettuja säännöksiä valiokunnan etäkokouksesta ja täysistunnossa toimitettavasta etä-äänestyksestä. Edellytyksenä on, että etätyömahdollisuuksien käyttöönotto on vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä. Luvun säännökset voitaisiin siten ottaa käyttöön vain viimesijaisena keinona, jos eduskunnan toimintakyky ei ole turvattavissa muilla tavoilla.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on, että valiokunnat voisivat mainittuna ajankohtana kokoontua paitsi tavanomaiseen tapaan valiokuntien kokoustoiloissa myös etäkokouksiin ja äänestys täysistunnossa voitaisiin toimittaa eduskunnan työjärjestyksen 61 §:ssä nykyisin säädettyjen tapojen lisäksi myös etä-äänestyksenä. Valiokunnan kokoontumisesta etäkokoukseen päättäisi valiokunnan puheenjohtaja kokous kerrallaan, ja etä-äänestyksen toimittamisesta täysistunnossa päättäisi puhemies. Tarkoitus on, että etätyömahdollisuutta käytetään ehdotuksessa tarkoitettuna ajanjaksona kussakin yksittäisessä tilanteessakin viimesijaisena keinona vain eduskunnan toimintakyvyn turvaamisen välttämättä niin vaatiessa.

Eduskunnan valiokuntien kokoukset eivät ole perustuslain 50 §:n 2 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan julkisia, ja kokousten luottamukselliseen luonteeseen liittyen asian käsittelyasiakirjat tulevat eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan julkisiksi

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

vasta, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Ehdotettu sääntely valiokunnan etäkokouksesta sisältää vaatimukset käytettävien laitteiden ja yhteyksien tietoturvasta sekä tarvittavista muista toimenpiteistä valiokuntatyön luottamuksellisuudesta huolehtimiseksi etäkokouksena koonnuttaessa.

Ehdotettu sääntely etä-äänestyksestä täysistunnossa sisältää säännökset jokaisen kansanedustajan mahdollisuudesta äänestää edustajan käytettävissä olevalla puhemiesneuvoston hyväksymällä tietoturvallisella järjestelmällä. Jos etä-äänestys ei puhemiehen mielestä ole antanut luotettavaa vastausta, voi puhemies uudistaa äänestyksen. Hän voi myös päättää eduskunnan työjärjestyksen 61 §:n mukaisesti muun äänestystavan käytöstä.

Edellä olevan perusteella puhemiesneuvosto ehdottaa,

että eduskunnan työjärjestykseen tehdään seuraava väliaikainen muutos:

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 44 §, sellaisena kuin se on eduskunnan päätöksessä 10/2006, ja 61 §:n 1 momentti, sekä

lisätään eduskunnan työjärjestyksen 1 §:ään uusi 3 momentti sekä työjärjestykseen uusi 8 a luku seuraavasti:

1 §

Valtiopäiville kokoontuminen

Eduskunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa säädetään 8 a luvussa.

44 §

Suuri valiokunta

Jollei suuren valiokunnan työjärjestyksestä muuta johdu, noudatetaan asioiden käsittelyssä suuressa valiokunnassa soveltuvin osin, mitä 34, 35, 37, 39—43 ja 43 a §:ssä sekä 8 a luvussa valiokunnan etäkokouksesta säädetään.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

61 §

Äänestystapa

Äänestys toimitetaan koneäänestyksenä, seisomaan nousten tai avoimena lippuäänestyksenä taikka 8 a luvussa tarkoitettuna etä-äänestyksenä. Puhemies ilmoittaa äänestystavan. Keskustelua äänestystavasta ei sallita.

8 a luku

Etätyö poikkeuksellisissa oloissa

80 a §

Päätös luvun säännösten soveltamisesta

Jos vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi on välttämätöntä, voi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

80 b §

Valiokunnan etäkokous

Valiokunta voi kokoontua ja valiokunnan kokoukseen voi osallistua tai olla kokouksessa läsnä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (*valiokunnan etäkokous*). Kokoontumisesta valiokunnan etäkokoukseen päättää valiokunnan puheenjohtaja.

Valiokunnan etäkokouksen edellytyksenä on, että kokoukseen osallistumaan ja kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessa yhteydessä (*etäyhteys*) keskenään.

Valiokunnan etäkokouksen järjestelyillä on huolehdittava, että valiokunnan keskustelut etäkokouksessa voidaan käydä luottamuksellisesti ja että ulkopuoliset eivät saa tietoja valiokunnan etäkokouksessa käsittelemistä asioista tai asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tuloa. Etäyhteydellä etäkokoukseen osallistuvan on huolehdittava, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kokouksen aikana läsnä ulkopuolisia.

Valiokunnan etäkokouksessa ei saa käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja eikä vaiteliaisuuden alaisia asioita.

Vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään 43 c §:ssä.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

80 c §

Etä-äänestys täysistunnossa

Äänestys täysistunnossa voidaan toimittaa jokaisen kansanedustajan käytettävissä olevalla puhemiesneuvoston hyväksymällä tietoturvallisella tietoteknisellä järjestelmällä (*etä-äänestys*). Vaalia ei toimiteta etä-äänestyksenä.

Puhemies ilmoittaa etä-äänestyksestä hyvissä ajoin ennen sen toimittamista. Kansanedustajan on ilmoitettava etä-äänestykseen ennalta puhemiehen asettamassa määräajassa. Kansanedustaja antaa äänensä etä-äänestysjärjestelmässä siihen luotettavasti tunnistautuneena.

Puhemies päättää äänestyksen alkamisesta ja päättymisestä.

Jos äänestys ei puhemiehen mielestä ole antanut luotettavaa vastausta tai äänet ovat menneet tasan, voi puhemies uudistaa äänestyksen.

Puhemiesneuvosto antaa tarkemmat ohjeet etä-äänestyksen toimittamisesta.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2020 ja on voimassa 30 päivään ke-
säkuuta 2021.

Helsingissä 22.6.2020

Eduskunnan puhemies Anu Vehviläinen
Eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavola

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 44 §, sellaisena kuin se on eduskunnan päätöksessä 10/2006, ja 61 §:n 1 momentti, sekä

lisätään työjärjestyksen 1 §:ään uusi 3 momentti sekä työjärjestykseen uusi 8 a luku seuraavasti:

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Rinnakkaisteksti

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
	<p>1 § Valtiopäiville kokoontuminen</p> <p>-----</p> <p><i>Eduskunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa säädetään 8 a luvussa.</i></p>
<p>44 § Suuri valiokunta</p> <p>Jollei suuren valiokunnan työjärjestyksestä muuta johdu, noudatetaan asioiden käsittelyssä suuressa valiokunnassa soveltuvien osien, mitä 34, 35, 37, 39—43 ja 43 a §:ssä säädetään.</p>	<p>44 § Suuri valiokunta</p> <p>Jollei suuren valiokunnan työjärjestyksestä muuta johdu, noudatetaan asioiden käsittelyssä suuressa valiokunnassa soveltuvien osien, mitä 34, 35, 37, 39—43 ja 43 a §:ssä sekä 8 a luvussa valiokunnan etäkokouksesta säädetään.</p>
<p>61 § Äänestystapa</p> <p>Äänestys toimitetaan koneäänestyksenä, seisomaan nousevien tai avoimena lippuäänestyksenä. Puhemies ilmoittaa äänestystavan. Keskustelua äänestystavasta ei sallita.</p> <p>-----</p>	<p>61 § Äänestystapa</p> <p>Äänestys toimitetaan koneäänestyksenä, seisomaan nousevien tai avoimena lippuäänestyksenä taikka 8 a luvussa tarkoitettuna etääänestyksenä. Puhemies ilmoittaa äänestystavan. Keskustelua äänestystavasta ei sallita.</p> <p>-----</p>

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
	<p>8 a luku Etätyö poikkeuksellisissa oloissa</p> <p>80 a § Päätös luvun säännösten soveltamisesta</p> <p>Jos vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi on välttämätöntä, voi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan tämän luvun säännöksiä.</p>
	<p>80 b § Valiokunnan etäkokous</p> <p>Valiokunta voi kokoontua ja valiokunnan kokoukseen voi osallistua tai olla kokouksessa läsnä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (valiokunnan etäkokous). Kokoontumisesta valiokunnan etäkokoukseen päättää valiokunnan puheenjohtaja.</p> <p>Valiokunnan etäkokouksen edellytyksenä on, että kokoukseen osallistumaan ja kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessa yhteydessä (etäyhteys) keskenään.</p> <p>Valiokunnan etäkokouksen järjestelyillä on huolehdittava, että valiokunnan keskustelut etäkokouksessa voidaan käydä luottamuksellisesti ja että ulkopuoliset eivät saa tietoja valiokunnan etäkokouksessa käsittelemistä asioista tai asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tuloa. Etäyhteydellä etäkokoukseen osallistuvan on huolehdittava, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kokouksen aikana läsnä ulkopuolisia.</p> <p>Valiokunnan etäkokouksessa ei saa käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja eikä vaiteliaisuuden alaisia asioita.</p> <p>Vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään 43 c §:ssä.</p>

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 3/2020 vp

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
	<p>80 c § Etä-äänestys täysistunnossa</p> <p><i>Äänestys täysistunnossa voidaan toimittaa jokaisen kansanedustajan käytettävissä olevalla puhemiesneuvoston hyväksymällä tietoturvalisellä tietoteknisellä järjestelmällä (etä-äänestys). Vaalia ei toimiteta etä-äänestyksenä.</i></p> <p><i>Puhemies ilmoittaa etä-äänestyksestä hyvissä ajoin ennen sen toimittamista. Kansanedustajan on ilmoitauduttava etä-äänestykseen ennalta puhemiehen asettamassa määräajassa. Kansanedustaja antaa äänensä etä-äänestysjärjestelmässä siihen luotettavasti tunnistautuneena.</i></p> <p><i>Puhemies päättää äänestyksen alkamisesta ja päättymisestä.</i></p> <p><i>Jos äänestys ei puhemiehen mielestä ole antanut luotettavaa vastausta tai äänet ovat menneet tasan, voi puhemies uudistaa äänestyksen.</i></p> <p><i>Puhemiesneuvosto antaa tarkemmat ohjeet etä-äänestyksen toimittamisesta.</i></p>