

Grundlagsutskottet

Talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning

INLEDNING

Remiss

Talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning (TKF 2/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola, riksdagens kansli
- riksdagens lagstiftningsdirektör Tuula Kulovesi, riksdagens kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning kompletteras med bestämmelser om en möjlighet för utskotten att för att höra sakkunniga sammanträda med hjälp av it-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt. Dessutom föreslås det att bestämmelsen om registrering av frånvaro ändras i arbetsordningen så att den gällande skrivningen om frånvaro på grund av sjukdom eller moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet ersätts med en skrivning om frånvaro på grund av godtagbara personliga skäl. Meningen är också att förenkla förfarandet för registrering av frånvaro.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft så snart som möjligt under höstsessionen 2021.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning kompletteras med bestämmelser om en möjlighet för utskotten att i syfte att höra sakkunniga sammanträda med hjälp av it-utrust-

Betänkande GrUB 13/2021 rd

ning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt (hörande på distans). Dessutom föreslås det att bestämmelsen om registrering av frånvaro ändras i arbetsordningen.

(2) På grund av den pandemi som orsakats av covid-19-viruset har riksdagens arbetsordning kompletterats med sådana bestämmelser om distansarbete under exceptionella förhållanden som gäller till och med den 30 september 2021. I arbetsordningen finns temporära bestämmelser om bland annat utskottssammanträden på distans. Den 9 april 2021 beslutade riksdagen att de temporära bestämmelserna om utskottssammanträde på distans i riksdagens arbetsordning tillämpas på utskottsarbetet mellan den 14 april 2021 och den 31 maj 2021 (TKF 1/2021 rd, GrUB 7/2021 rd).

(3) Utskotten har också hållit informella sammanträden med distanskontakt både innan och efter det att undantagsbestämmelserna började tillämpas. Vid dessa sammanträden har man hört sakkunniga och fört informella diskussioner av preliminär karaktär. Besluten har dock fattats och de officiella diskussionerna förts när utskottet sammanträtt på sedvanligt sätt.

(4) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av den temporära regleringen om sammanträden på distans i arbetsordningen konstaterat att kravet på formbundenhet i riksdagens arbete motiverar behovet av reglering. Enligt grundlagsutskottet kan man inte av bestämmelserna i grundlagen dra den slutsatsen att de absolut skulle kräva att ledamöterna är fysiskt närvarande till exempel i utskotten, utan det väsentliga är att ledamöterna har lika möjligheter att delta i behandlingen av ett ärende (GrUB 23/2020 rd, s. 3).

(5) Det nu aktuella förslaget avviker till vissa delar betydligt från den temporära regleringen i arbetsordningen. Regleringen hänför sig inte till att garantera att riksdagen kan fungera under en pandemi, och den gäller inte alls beslutsfattandet vid utskottens sammanträden utan endast utfrågningen av sakkunniga.

(6) Enligt grundlagsutskottet får riksdagens verksamhetsformer i princip inte ens under undantagsförhållanden grunda sig enbart på överenskommelser mellan riksdagsgrupperna eller inofficiell praxis i stället för på grundlagen, arbetsordningen eller de allmänna anvisningar som talmanskonferensen utfärdar med stöd av 6 § 1 mom. 10 punkten eller 43 a § 5 mom. i riksdagens arbetsordning (GrUB 23/2020 rd, s. 3). Det är således motiverat att bestämmelser om hörande på distans utfärdas i riksdagens arbetsordning.

(7) Grundlagsutskottet framhåller en omständighet som nämns också i talmanskonferensens förslag, nämligen att utskotten även i fortsättningen i allmänhet ska höra sakkunniga vid fysiska sammanträden. När man överväger ett hörande på distans kan man enligt motiveringen till förslaget beakta till exempel utskottets arbetssituation och arten av det ärende som behandlas. Grundlagsutskottet betonar vikten av att utfrågningen av de sakkunniga är grundligt och interaktivt, särskilt när man behandlar ärenden som bedömts vara juridiskt komplicerade eller omtvistade (se även GrUB 7/2021 rd, s. 2).

(8) Enligt 35 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning kallar utskottets ordförande utskottet till sammanträde. Det är således utskottets ordförande som har rätt att besluta om att ordna hörandet på distans. Grundlagsutskottet ansåg att den konstitutionella betydelsen av den temporära reglering-

Betänkande GrUB 13/2021 rd

en om utskottssammanträden på distans krävde att det är utskottet som i sista hand har rätt att besluta om att ett sammanträde ska hållas på distans (GrUB 23/2020 rd, s. 5). Med beaktande av att det i den föreslagna regleringen är fråga om att höra sakkunniga och inte om annan behandling av eller beslutsfattande i ett ärende, medför den föreslagna bestämmelsen inte några problem i konstitutionellt hänseende.

(9) I praktiken sammanträder ett utskott enligt sin möteskalender och det beslut som fattats vid utskottets föregående sammanträde. Enligt de allmänna anvisningarna till utskotten kan ett utskott om det behövs diskutera och komma överens om mötestider under sammanträdena. Grundlagsutskottet anser att det på samma sätt också är möjligt att diskutera och komma överens om att ordna hörandet på distans. Vid bedömningen av frågan om ett sammanträde ska hållas på distans ska ordföranden enligt grundlagsutskottet i vilket fall som helst beakta ärendets natur och den diskussion som eventuellt förts i utskottet om hur hörandet ska ordnas.

(10) Vid hörande på distans får både sakkunniga och de personer som avses i 37 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning höras. Grundlagsutskottet anser att det inte i sig finns något hinder för en sådan reglering. Utskottet noterar dock att det i 37 § 2 mom. föreskrivs om en skyldighet för ett utskott att ge vissa företrädare tillfälle att bli hörda. Denna omständighet kan vara av betydelse vid bedömningen av det lämpligaste sättet att ordna utfrågningen i utskottet.

(11) Utskottet tillstyrker förslaget, men med de ändringar som framgår av detaljmotiven.

DETALJMOTIVERING

(12) **37 a §. Hörande av sakkunniga på distans.** Enligt 1 mom. får ett utskott sammanträda med hjälp av it-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt för att höra sakkunniga och personer som avses i 37 § 2 mom. Enligt grundlagsutskottet framgår det av bestämmelsens ordalydelse att exempelvis kravet på att använda utrustning som riksdagen anvisat för hörande gäller utskottet, inte de sakkunniga som ska höras där.

(13) Enligt paragrafens 2 mom. ska den som deltar i ett hörande genom distanskontakt se till att inga utomstående befinner sig i samma utrymme medan hörandet pågår. Grundlagsutskottet föreslår för tydlighetens skull att bestämmelsen får ett omnämnande av ledamot som deltar i ett hörande genom distanskontakt.

(14) **Ikraftträdandebestämmelsen.** Utskottet föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 11 oktober 2021.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Betänkande GrUB 13/2021 rd

Riksdagen godkänner förslaget till riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning i talmanskonferensens förslag TKF 2/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Riksdagens beslut

om ändring av riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen,
ändras i riksdagens arbetsordning (40/2000) 48 §, sådan den lyder i riksdagens beslut 219/2007, och
fogas till arbetsordningen en ny 37 a § som följer:

37 a §

Hörande av sakkunniga på distans

Ett utskott får sammanträda med hjälp av it-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt för att höra sakkunniga och personer som avses i 37 § 2 mom. (*hörande på distans*). En förutsättning är att de som har rätt att delta och att vara närvarande har informationssäker förbindelse (*distanskontakt*) med varandra.

Arrangemangen för ett hörande på distans ska vara sådana att hörandet kan ske konfidentiellt och att utomstående inte får veta något om de aktuella ärendena eller handlingarna innan de blir offentliga. **En ledamot** som deltar i ett hörande genom distanskontakt ska se till att inga utomstående befinner sig i samma utrymme medan hörandet pågår.

Vid hörande på distans får varken sekretessbelagda handlingar eller ärenden som omfattas av sekretess behandlas.

Bestämmelser om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande finns i 43 c §.

48 §

Registrering av frånvaro

I protokollet från plenum antecknas uppgifter om frånvaro på grund av uppdrag i anknytning till riksdagsarbetet eller godtagbara personliga skäl.

Talmanskonferensen utfärdar anvisningar om registreringen av frånvaro.

Detta beslut av riksdagen träder i kraft den **11 oktober** 2021.

Betänkande GrUB 13/2021 rd

Helsingfors 30.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.