

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

Puhemiesneuvosto

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnalle

EHDOTUS

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään säännökset valiokunnan mahdollisuudesta kokoontua kuulemaan asiantuntijoita puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä. Lisäksi työjärjestyksen säännöstä poissaolotiedon kirjaamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksen nykyinen maininta poissaolosta sairauden ja äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi korvataan maininnalla poissaolosta hyväksyttävän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tarkoitus on myös yksinkertaistaa poissaolojen kirjaamisen menettelyä.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian syysistuntokaudella 2021.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Valiokuntien etätyö

Eduskunnan työjärjestystä (40/2000) on covid-19-viruksen aiheuttaman pandemian takia täydennetty väliaikaisesti voimassa olevilla säännöksillä etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa (708/2020). Sääntelyn tarkoitus on ollut turvata eduskunnan toimintakyky erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin oloissa. Työjärjestyksen täydennys sisältää säännöksiä menettelystä poikkeussäännösten ottamisesta sovellettaviksi, säännökset valiokunnan etäkokouksesta ja säännökset etä-äänestyksestä täysistunnossa. Täydennys tuli voimaan 1.11.2020, ja se on voimassa 30.9.2021 saakka.

Eduskunta päätti 9.4.2021, että valiokuntatyöhön sovelletaan mainittuja eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesti voimassa olevia säännöksiä valiokunnan etäkokouksesta 14 päivänä huhtikuuta 2021 ja 31 päivänä toukokuuta 2021 välisenä aikana (PNE 1/2021 vp, PeVM 7/2021 vp). Asiaa koskevassa ehdotuksessaan puhemiesneuvosto kuitenkin suositteli, että valiokuntien viral-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

lisissä etäkokouksissa otettaisiin ratkaisevaan käsittelyyn kiireellisten ja muiden välttämättömien asioiden lisäksi vain riidattomia asioita.

Valiokunnat ovat toisaalta ennen poikkeussäännösten sovellettaviksi ottamistakin — ja jo vakiintuneesti — pitäneet epävirallisia kokouksia etäyhteyksiä käyttämällä. Näissä kokouksissa on kuultu asiantuntijoita ja käyty epävirallisia, alustaviksi luonnehdittavia keskusteluja. Päätökset on kuitenkin tehty ja viralliset keskustelut käyty valiokunnan kokoontuessa tavanomaiseen tapaan kokoukseensa.

Valiokunnat ovat kokoontuneet vuonna 2021 seuraavasti:

	Viralliset lähikokoukset	Viralliset etäkokoukset	Epäviralliset etäkokoukset
Tammi- ja helmikuu	78		149
Maaliskuu	68		206
Huhtikuu	61	38	125
Toukokuu	68	91	86
Kesäkuu	94		94

Puhemiesneuvosto on välillisesti hyväksynyt valiokuntien etäkokouskäytännön päättämällä 2.2.2021, että puhemiesneuvoston 1.12.2020 tekemää päätöstä eduskunnan etätyön tietotekniikasta poikkeuksellisissa oloissa ja puhemiesneuvoston niin ikään 1.12.2020 antamaa ohjetta valiokunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa noudatetaan soveltuvin osin myös valiokuntien epävirallisissa etäkokouksissa (PmNP 1/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valiokuntien epävirallisiksi luonnehdittujen etäkokousten käytäntöä aivan asianmukaisena, koska etäkokouksista ei ole annettu säännöksiä, vaikka valtiopäivätyö on perinteisesti ollut määrämuotoista ja verraten tarkkaan perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säänneltyä. Perustuslakivaliokunta katsoi eduskunnan työjärjestyksen em. väliaikaisesta täydennyksestä antamassaan mietinnössä, että eduskunnan toimintamuodot eivät lähitökohtaisesti voi poikkeusoloissakaan perustua yksinomaan eduskuntaryhmien välisille sopimuksille tai epävirallisille käytännöille perustuslain, työjärjestyksen tai eduskunnan puhemiesneuvoston antamien valiokuntien yleisohjeiden asemesta. Valiokunnan mielestä on myös selvää, että vireillä olevat asiat käsitellään valiokunnissa mainitun sääntelyn mukaisissa menettelyissä. (PeVM 23/2020 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen ja valiokuntien epävirallisen etäkokouskäytännön muunnuttua jo vakiintuneeksi valiokuntien toimintatavaksi on tarpeen täydentää eduskunnan työjärjestystä normaalioloissa noudatettavilla säännöksillä valiokuntien mahdollisuudesta kokoontua kuulemaan asiantuntijoita etäkokouksessa.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

Poissaolotietojen kirjaaminen

Poissaolotiedon kirjaamisesta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 48 §:ssä. Sen mukaan tieto poissaolosta täysistunnosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän sekä sairauden ja äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan (ns. perhevapaan) vuoksi merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Puhemiesneuvosto antaa ohjeita eduskuntatyöhön liittyviksi luettavista tehtävistä sekä läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta.

Edustaja on siten poissaolojen kirjaamiskäytännössä poissa täysistunnosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi, sairauden takia, ns. perhevapaan vuoksi taikka muusta syystä. Puhemiesneuvoston vahvistama ohje sisältää yksityiskohtaisen luettelon eduskuntatyöhön rinnastettavista tehtävistä ja matkoista. Korona-aikana myös etättyö on katsottu eduskuntatyöhön liittyväksi tehtäväksi.

Poissaolosta toimitetaan lomake eduskunnan keskuskansliaan, kun poissaolon syynä on eduskuntatyöhön liittyvä tehtävä tai sairaus taikka ns. perhevapaa. Muusta poissaolosta ei tehdä ilmoitusta. Eduskunnan ollessa koolla ei poissaolosta valiokunnan kokouksesta tehdä erikseen ilmoitusta.

Valiokuntapoissaolosta ilmoitetaan erikseen vain valtiopäivien ollessa keskeytettyinä.

Edustajien poissaoloista täysistunnoista ja valiokuntien kokouksista laaditaan eduskunnan verkkosivulle poissaolotilastot. Eduskuntatyöhön liittyvä tehtävä rinnastetaan poissaolojen tilastoinnissa läsnäoloon eduskuntatyössä. Tilastossa eritellään sairaudesta ja ns. perhevapaasta johtuvat poissaolot sekä muut poissaolot.

Poissaoloilmoitukset käsitellään eduskunnan keskuskansliassa. Tällöin tutkitaan, onko edustajan matka tai tehtävä puhemiesneuvoston hyväksymien ohjeiden ja tehtäväluettelon mukainen. Asia siirretään puhemiesneuvoston ratkaistavaksi, jos keskuskanslia ei katso voivansa päättää asiasta sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi.

Nykyinen menettely on käytännössä lähestynyt vuonna 2007 lopetetun poissaololupamenettelyn kaltaista järjestelmää (PeVM 12/2006 vp — PNE 4/2006 vp, LA 169/2006 vp), josta oli tuolloin tarkoitus luopua, koska poliittisessa vastuussa olevien kansanedustajien poissaolojen hyväksymismenettelyä ei pidetty mielekkäänä.

Edustajat saavat nykyisin enenevässä määrin kutsuja edustajantoimeen liittyviin seminaareihin ja tilaisuuksiin Suomessa ja ulkomailla. Edustajia kutsutaan heidän asemansa ja osaamisensa vuoksi puhumaan tai osallistumaan erilaisiin tilaisuuksiin, jotka edistävät edustajien verkostoitumista, kansainvälistymistä, kielitaitoa ja ammattitaidon monipuolista kehittämistä.

Moni hyödyllinen seminaari ja tilaisuus ei nykyisin tule hyväksytyksi eduskuntatyöhön liittyväksi tehtäväksi. Koulutukseen liittyviä poissaoloja ei puolestaan hyväksytä lainkaan eduskuntatyöhön liittyviksi, elleivät ne ole puhemiesneuvoston hyväksymässä luettelossa.

Puhemiesneuvoston yksityiskohtaiseen ja alati täydentyvään hyväksyttävien poissaolosyiden luetteloon perustuva poissaolojen kirjaamiskäytäntö ei ole tarkoituksenmukainen eikä toimiva.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

Eduskuntatyöhön liittyviksi luettavissa olevat tehtävät ovat moninaisia eikä yksityiskohtaisen — ja kasuistisuudesta huolimatta tai juuri sen takia tulkinnanvaraisen — luettelon ylläpitäminen ja päivittäminen niistä ole mielekäästä. Nykyinen menettely asettaa myös hyvin mekaaniset ja joustamattomat rajat eduskuntatyöhön liittyviksi luettaville tehtäville ja siten käytännössä edustajien mahdollisuudelle kehittää omaa osaamistaan, jota tarvetta he pystyvät itse parhaiten arvioimaan. Myös sairautta ja äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaata koskeva kirjaus on joustamaton ja tiukka. Nykyisessä sääntelyssä ei ole otettu huomioon edustajan mahdollisuutta etätyöhön.

Poissaolojärjestelmästä on vuosien varrella tullut varsin monimutkainen ja etenkin ulkopuolisille vaikeasti avautuva. Poissaolojen kirjaamisjärjestelmää on tarpeen yksinkertaistaa.

Eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän ja erityisesti henkilökohtaisen syyn kategorioihin kuuluvien poissaolojen syitä on tarpeen laajentaa ja siirtää harkinta poissaolon syyn arvioinnista edustajan vastuulle. Sääntelyä kehitettäessä on huomioitava myös edustajan mahdollisuus tehdä etätyötä.

Puhemiesneuvoston ehdotus on valmisteltu eduskunnan puhemiehen johtaman ja eduskuntaryhmien puheenjohtajista koostuvan eduskunnan uudistamistyöryhmän ensimmäisen alatyöryhmän aloitteesta virkatyönä eduskunnan kansliassa.

2 Vertailutietoja

Valiokuntien etätyö

Valiokuntien etätyö Euroopan maiden parlamenteissa on ennen pandemiaa ollut verraten harvinaista. Esimerkiksi Ruotsissa valiokunnan jäsenen on yksittäisissä poikkeustapauksissa katsottu voivan osallistua valiokunnan tiedonhankintakokoukseen puhelimitse. Tällöin häntä ei kuitenkaan ole kirjattu kokouksessa läsnä olevaksi. Myös Virossa valiokunnan yksittäinen jäsen ja valiokunnassa kuultava asiantuntija ovat poikkeustapauksissa voineet olla kokouksessa läsnä tai kuultavana tietoliikenneyhteyksien välityksellä. Saksassa valiokunnan jäsen on valiokunnan puheenjohtajan luvalla voinut antaa äänensä kirjallisesti liittopäivien ollessa istuntotauolla. Valiokunnan tietojenhankintakokouksissa on Saksassa voinut olla läsnä ja asiantuntijoita kuulla myös tietoliikenneyhteyksiä käyttämällä. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin alahuoneen valiokunnat ovat niin ikään kuulleet asiantuntijoita videoyhteyksien avulla jo ennen pandemian aikaa.

Pandemian aikana parlamentit ovat varsin laajasti sallineet valiokuntiensa kokoontua etäkokouksiin hankkimaan tietoja, keskustelemaan ja tekemään päätöksiä. Yleensä tämän on katsottu edellyttävän muutoksia tai täydennyksiä parlamentin työtä sääntelevään työjärjestykseen tai vastaavaan säädökseen. Näin on tehty esimerkiksi Ruotsissa ja Islannissa, joissa työjärjestyksen täydennykset on säädetty olemaan voimassa pysyväisluonteisesti. Saksassa työjärjestyksen asianomainen muutos on säädetty olemaan voimassa vain lyhyen määräjän. Muutoksen voimassaoloaikaa on tosin muutaman kerran jatkettu.

Valiokunnan mahdollisuus pitää etäkokouksia on Ruotsin tapaan yleensä rajattu koskemaan vain poikkeusoloja, kuten sellaista pandemiaa, terrorihyökkäystä taikka luonnonkatastrofia, jonka vuoksi fyysinen osallistuminen valiokunnan kokoukseen olisi mahdotonta tai vaikeaa.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

Saksassa työjärjestyksen muutoksen ja sen määräaikaisen voimassaolon taustalla ovat konkreettisesti covid-19-viruksesta johtuvasta pandemiasta aiheutuvat kokoontumisriskit. Islannissa on otettu huomioon muitakin kuin nykyisen pandemian aiheuttamia tilanteita. Siellä valiokunnan kokoukseen voi osallistua etäyhteyksin erityisestä syystä, jollaisena pidetään esimerkiksi omaa tai läheisen sairautta, tarvetta estää tartuntoja ja keskeytyksiä liikenneyhteyksissä.

Kaikissa maissa uusi sääntely ei ole ollut tarpeellista. Norjassa suurkäräjät voi poikkeusoloissa päättää, ettei työjärjestyksen joitakin säännöksiä sovelleta. Suurkäräjät on tämän toimivaltansa nojalla päättänyt väliaikaisesti luopua fyysisen läsnäolon vaatimuksesta valiokuntien kokouksissa ja niiden äänestyksissä. Norjassa on nyttemmin kuitenkin lisätty suurkäräjien työjärjestykseen säännös, jonka mukaan valiokunnat kokoontuvat pääsäännön mukaan fyysisesti, mutta ne voivat poikkeustapauksissa päättää kokoontua tietoliikenneyhteyksiä käyttämällä.

Tanskassa ei ole ollut sääntelyä valiokunnan kokoustavasta, ja siellä on tätä tulkittu niin, että sääntelyn puuttuessa valiokunnat voivat kokoontua myös etäyhteyksiä käyttämällä. Virossa on niin ikään tulkittu parlamentin työjärjestyksen sallivan valiokuntien etäkokoukset. Tanskan ja Viron tulkintoihin ei sisälly vaatimusta poikkeusolojen käsillä olost, vaikka valiokuntien mahdollisuutta etäkokouksiin onkin näissä maissa hyödynnetty laajemmin vasta pandemian aikana.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin alahuoneen valiokunnat ovat jo ennen pandemiaa voineet kokoontua muuallakin kuin parlamentin tiloissa sekä hankkia tietoja ja kuulla asiantuntijoita videoyhteyksien välityksellä. Pandemian takia alahuone on antanut väliaikaisesti voimassa olevan määräyksen muiden kuin lakia säätävien valiokuntien mahdollisuudesta hoitaa tehtävänsä virtuaalisesti.

Poissaolotietojen kirjaaminen

Ruotsissa, Norjassa sekä Tanskassa istuntopöytäkirjaan ei merkitä erikseen tietoa poissaolosta täysistunnossa. Muissa Pohjoismaissa ei toimiteta nimenhuutoa istunnon alussa. Pöytäkirja osoittaa, ketkä edustajat ovat puhuneet täysistunnossa, mutta ei sitä, ketkä edustajat ovat olleet istunnossa läsnä käyttämättä puheenvuoroa. Äänestysten osalta merkitään tiedot siitä, miten kukin edustaja on äänestänyt ja ketkä edustajista ovat olleet poissa äänestyksistä. Muissa Pohjoismaissa ei myöskään laadita erikseen vastaavia poissaolotilastoja kuin Suomessa. Virossa on melko samanlaiset poissaoloja koskevat järjestelyt kuin Suomessa.

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Valiokuntien etätyö

Eduskunnan työjärjestykseen otettaviksi ehdotetuilla säännöksillä luodaan pysyväisluonteinen säädöspohja valiokuntien mahdollisuudelle kokoontua kuulemaan asiantuntijoita etäkokouksessa. Vastaisuudessaakin valiokunnat kuulevat asiantuntijoita yleensä lähikokouksissa. Sääntely nykyaikaisen tietotekniikan käyttömahdollisuudesta tuo toisaalta valiokuntatyön järjestelyihin joustoa. Etäkuulemista harkittaessa voisi ottaa huomioon esimerkiksi valiokunnan työtilanteen ja käsiteltävänä olevan asian laadun. Etäyhteyden käyttö voi olla perusteltua myös esimerkiksi ulkomailla tai kotimaassa kauempana Helsingistä oleskelevien asiantuntijoiden kuulemisessa.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

Sääntelyllä on myös taloudellisia vaikutuksia. Asiantuntijoiden etäkuuleminen vähentää jonkin verran kuultaville maksettavien matka- ja majoituskulukorvausten määrää. Valiokuntien kuulemille asiantuntijoille maksettujen matka- ja päivärahakulujen kokonaismäärä oli 3 888 euroa vuonna 2020 ja 12 708 euroa vuonna 2019. Pandemiaa edeltävinä neljänä vuotena vastaavat luvut olivat 25 582 euroa (v. 2018), 31 793 euroa (v. 2017), 39 137 euroa (v. 2016) ja 38 436 euroa (v. 2015).

Poissaolotietojen kirjaaminen

Eduskunnan työjärjestyksen säännöstä poissaolotiedon kirjaamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että täysistunnon pöytäkirjaan kirjataan henkilökohtaista syytä koskeva poissaolo eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän lisäksi. Henkilökohtainen syy korvaisi työjärjestyksen aiemman maininnan sairautta, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaata koskevasta poissaolon syystä. Henkilökohtaista syytä koskeva maininta olisi aiempaa säännöstä laajempi. Eduskuntatyöhön liittyvää tehtävää koskeva maininta jäisi työjärjestyksessä ennalleen, mutta siihen kuuluvien hyväksyttävien poissaolojen syitä on tarkoitus laajentaa puhemiesneuvoston nykyistä yleisemmillä ohjeilla.

Puhemiesneuvoston on vastaisuudessaakin aiheellista antaa yleisluonteisia ohjeita poissaolojen hyväksyttävyyteen liittyvistä syistä sekä niiden käsittelystä ja kirjaamisesta. Puhemiesneuvoston ei kuitenkaan olisi enää tarpeen vahvistaa erillistä ja yksityiskohtaista luetteloa niistä tehtävistä ja matkoista, jotka rinnastetaan eduskuntatyöhön.

Ehdotus yksinkertaistaisi poissaolotietojen kirjaamisen nykyisiä, raskaita hallinnollisia menettelyjä ja ottaisi nykyistä paremmin huomioon edustajantoimeen liittyvät erilaiset tehtävät. Tämä puolestaan edistäisi edustajien käytännön mahdollisuuksia verkostoitumiseen ja kansainväliseen kanssakäymiseen sekä yleisemminkin ammattitaidon monipuoliseen kehittämiseen.

4 Lausuntopalaute

Puhemiesneuvosto sai virkатыönä valmistellusta ehdotusluonnoksesta lausunnot kolmelta valtiosääntöoikeuden asiantuntijalta. He kaikki katsoivat, että eduskunnan työjärjestyksellä voidaan antaa säännöksiä asiantuntijoiden etäkuulemisesta ja poissaolotietojen kirjaamisesta luonnoksessa hahmotellulla tavalla. Asiantuntijoiden lausuntopalautteessa esittämät yksityiskohtaiset huomiot ja kommentit luonnoksesta on pyritty jatkovalmistelussa ottamaan huomioon.

5 Säännöskohtaiset perustelut

37 a §. Asiantuntijoiden etäkuuleminen. Pykälään ehdotetaan otettaviksi säännökset valiokunnan mahdollisuudesta kokoontua kuulemaan asiantuntijoita etäkokouksessa.

Valiokunta voi pykälän *1 momentin* mukaan kokoontua kuulemaan asiantuntijoita ja 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (*etäkuuleminen*). Sanalla "kokoontua" ehdotuksessa viitataan siihen, että kyseessä on valiokunnan kokous ja että kokous voidaan pitää etäyhteyksiä käyttämällä. Valiokunnan jäsenet voisivat siten kuultavien asiantuntijoiden tavoin joko osallistua kokoukseen etäyhteyksien avulla tai olla kokouksessa fyysisesti läsnä. Ehdotettuja säännöksiä etäkuulemisesta sovel-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

letaan eduskunnan työjärjestyksen 41 §:n 2 momentin nojalla myös valiokunnan jaoston työskentelyssä.

Valiokunnan puheenjohtaja kutsuu eduskunnan työjärjestyksen 35 §:n 1 momentin perusteella valiokunnan kokoukseen. Puheenjohtaja näin ollen kutsuisi harkintansa mukaan valiokunnan joko tavanomaiseen lähikokoukseen tai etäkokoukseen asiantuntijoiden kuulemista varten.

Ehdotuksessa tarkoitettu valiokunnan kokous voidaan pitää vain asiantuntijoiden kuulemiseksi, ei asioiden muuta käsittelyä tai päätösten tekemistä varten. Etäkuulemiseen tarkoitettussa kokouksessa ei siten voi muodollisesti päättää esimerkiksi asiantuntijakuulemisen lopettamisesta, vaan tästäkin on päätettävä valiokunnan lähikokouksessa.

Ministerin ollessa kuultavana suuressa valiokunnassa tai erikoisvaliokunnassa ministeri on eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija ja häntä voidaan siten kuulla etäkokouksessa. Tällöinkään etäkokouksessa ei voida hyväksyä eduskunnan kantaa tai tehdä muita päätöksiä. Esimerkiksi suuren valiokunnan on vastaisuudessaakin tehtävä lähikokouksissa päätökset Euroopan unionin asioiden lähettämistä erikoisvaliokunnille lausuntoa tai mahdollisia toimenpiteitä varten tai tiedoksi. Aikataulukkiireiden niin vaatiessa erikoisvaliokunnat voivat aloittaa kiireellisten unioniasioden ennakkokäsittelyn odottamatta suuren valiokunnan muodollista päätöstä asian lähettämistä erikoisvaliokunnan käsiteltäväksi. Asian ilmoittaminen ja merkitseminen saapuneeksi valiokuntaan ei ole päätös. Tällaiset pöytäkirjaamistoimet ovat siten tehtävissä myös valiokunnan etäkokouksessa.

Asiantuntijoiden kuulemiseen ehdotuksessa rinnastetaan eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentissa tarkoitettut henkilöt. Heitä ovat kansalaisaloitteen tekijöiden edustajat kansalaisaloitetta käsiteltäessä ja saamelaisten edustajat saamelaisia erityisesti koskevaa asiaa käsiteltäessä.

Valiokunnan kokous etäkuulemista varten voidaan ehdotuksen mukaan toimeenpanna vain puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä. Tältä osin ehdotus vastaa eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesti voimassa olevan 80 b §:n 1 momentin sääntelyä. Myös etäyhteydellä kuultava asiantuntija muodostaa yhteyden valiokuntaan eduskunnan käyttämän etätyöohjelman avulla.

Etäkuulemisen edellytyksenä ehdotuksen mukaan on, että kuulemiseen osallistumaan ja siinä läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisissä yhteydessä keskenään eli ehdotuksessa tarkoitettua etäyhteydessä keskenään. Ehdotus vastaa eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisena voimassa olevaa 80 b §:n 2 momenttia.

Läsnäolo-oikeudesta valiokunnan kokouksessa säädetään eduskunnan työjärjestyksessä ja annetaan ohjeita puhemiesneuvoston antamissa valiokuntien yleisohjeissa. Puhemies ja varapuhemies saavat työjärjestyksen 36 §:n nojalla olla läsnä valiokuntien kokouksissa. Tiedusteluvalvontavalio-
kunnan kokouksissa he saavat kuitenkin olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää. Kaikilla edustajilla on oikeus olla läsnä suuren valiokunnan kokouksessa lainsäädäntöasiaa käsiteltäessä. Ahvenanmaan vaalipiiristä valittu edustaja saa kuitenkin aina olla läsnä suuren valiokunnan kokouksessa. Valiokunnan varajäsen saa valiokuntien yleisohjeiden mukaan olla läsnä

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

nä silloinkin, kun valiokunta on täysilukuinen. Valiokuntaan kuultavaksi kutsutulla on luonnollisesti oikeus olla läsnä valiokunnan kokouksessa häntä kuultaessa.

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 valiokunnan etäkokoontumisen oikeudellinen edellytys. Kokouksen puheenjohtajan on siksi keskeytettävä tai päätettävä kokous heti, jos hän havaitsee tietoturvallisuuden konkreettisesti vaarantuneen etäkuulemisen aikana.

Kuulemiseen osallistuvilla ja siinä läsnä olevilla tulee ehdotuksen mukaan olla yhteys keskenään. Jokaisella etäkokouksessa olevalla tulee siten olla yhteys jokaiseen muuhun etäkokouksessa olevaan.

Etäkuulemisen järjestelyillä on pykälän 2 momentin mukaan huolehdittava, että kuuleminen voidaan toimeenpanna luottamuksellisesti ja että ulkopuoliset eivät saa tietoja kuulemisessa esillä olevista asioista tai asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tuloa. Tältä osin ehdotus vastaa eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisena voimassa olevan 80 b §:n 3 momentin sääntelyä.

Etäkuulemisen järjestelyillä viitataan säännöksessä paitsi käytettävissä oleviin laitteisiin ja yhteyksiin myös kuulemisen 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 kokouksen puheenjohtaja vastaa siitä, että valiokunnan keskustelut voidaan myös etäkuulemisessa käydä luottamuksellisesti ja etteivät asian käsittelyasiakirjat tai niiden sisältämät tiedot tule ennen aikaisesti ulkopuolisten tietoon. Valiokunnan etäkuulemiseen osallistuvan ei esimerkiksi pidä samanaikaisesti osallistua muihin kokouksiin ja siten vaarantaa valiokunnan kokouksen luottamuksellisuutta. Puheenjohtajan on aiheellista myös muistuttaa valiokunnassa kuultavia asiantuntijoita kokouksen luottamuksellisesta ja ei-julkisesta luonteesta. Hänen tulee keskeyttää tai päättää etäkuuleminen, 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.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

Valiokunta voi perustuslain 50 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Selvää on, etteivät valiokunnan kokouksen luottamuksellisuuden ja etäyhteyksien tietoturvan vaatimukset sellaisinaan koske valiokunnan julkisia kuulemistilaisuuksia.

Etäyhteydellä asiantuntijakuulemiseen osallistuvan on ehdotuksen mukaan huolehdittava siitä, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kokouksen aikana läsnä ulkopuolisia. Etäkuulemiseen ei siten voi osallistua esimerkiksi yleisölle avoimessa kahvilassa tai matkustettaessa junan yleisessä vaunuosastossa. Ehdotus vastaa eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisena voimassa olevassa 80 b §:n 3 momentissa olevaa säännöstä.

Kuulemiseen etäyhteydellä osallistuvan on valiokunnan kokouksen 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. Puhemiesneuvosto onkin 1.12.2020 antanut ohjeet valiokunnan etätyöstä poikkeuksellisissa oloissa (PmNP 127/2020 vp) ja sittemmin päättänyt, että niitä noudatetaan soveltuvin osin myös valiokuntien epävirallisissa etäkokouksissa (PmNP 1/2021 vp). Puhemiesneuvoston on vastaisuudessakin aiheellista antaa tarkempia ohjeita valiokuntien etäkokouksien järjestelyistä samoin kuin koontumiseen osallistuvan tai siinä läsnä olevan toimintatavoista.

Pykälän 3 *momentiksi* ehdotetaan eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisena voimassa olevan 80 b §:n 4 momentin tapaan otettavaksi nimenomainen kielto käsitellä etäkuulemisessa vaiteliaisuuden alaisia asioita ja salassa pidettäviä asiakirjoja.

Pykälän 4 *momenttiin* ehdotetaan otettavaksi informatiivinen viittaus eduskunnan työjärjestyksen 43 c §:ään, jossa säädetään salassa pidettävien tietojen vaitiolovelvollisuudesta ja sellaisten tietojen hyväksikäyttökiellosta. Lisäksi työjärjestyksen 43 c §:ssä viitataan rikoslain (38/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ään, joissa säädetään rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta. Ehdotusta vastaava informatiivinen viittaus on eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisena voimassa olevassa 80 b §:n 5 momentissa.

48 §. *Poissaolotiedon kirjaaminen.* Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että täysistunnon pöytäkirjaan merkitään vastaisuudessa tieto poissaolosta vain eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi ja hyväksyttävän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Nykyisin pöytäkirjaan merkitään tieto poissaolosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän takia sekä sairauden ja äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi.

Säännöksen ilmaisua eduskuntatyöhön liittyvästä tehtävästä ei ehdoteta tarkistettavaksi. Tehtävän tulee vastaisuudessakin liittyä kiinteästi edustajantoimen hoitamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi eduskunnan asettaman toimielimen kokoukseen osallistuminen samoin kuin osallistuminen

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

edustajan roolissa muuhun kokoukseen, seminaariin, koulutukseen taikka muuhun näihin merkitykseltään rinnastettavaan tilaisuuteen kotimaassa tai ulkomailla. Eduskuntatyöhön liittyvää tehtävää voi hoitaa myös etätyönä tai etäyhteyden avulla.

Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyinen maininta poissaolosta sairauden sekä äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi korvataan yleisemmällä maininnalla poissaolosta hyväksyttävän henkilökohtaisen syyn takia. Henkilökohtaisen poissaolon syy voisi olla esimerkiksi äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaa, edustajan tai hänen perheenjäsenensä tai lähiomaisensa sairaus, edustajan terveyden- tai sairaudenhoitoon liittyvä syy, neuvolakäynti, perheenjäsenen kuolema, perheenjäsenen tai lähiomaisen hautajaiset, avioliittoon vihkiminen tai parisuhteen rekisteröinti taikka muu näihin merkitykseltään rinnastettava henkilökohtainen syy.

Tarkoitus on, että henkilökohtaisen poissaolosyyn ja sen hyväksyttävyyden arviointi siirtyisi uudistuksessa nykyistä selvemmin edustajan omalle vastuulle.

Myös ilmoitusmenettelyä on tarkoitus yksinkertaistaa nykyisestä. Poissaoloilmoituksessa mainittaisiin vastaisuudessa poissaoloajankohdan lisäksi vain, onko poissaolossa kyse eduskuntatyöhön liittyvästä tehtävästä vai johtuuko poissaolo henkilökohtaisesta syystä. Poissaolon syytä ei yksilöitäisi ilmoituksessa tarkemmin.

Pykälän 2 *momentin* valtuussäännöstä ohjeiden antamisesta ehdotetaan muutettavaksi. Puhemiesneuvosto antaisi ehdotuksen mukaan ohjeita poissaolotiedon kirjaamisesta. Tarkoitus on, että puhemiesneuvosto ei enää vastaisuudessa antaisi yksityiskohtaista ja kasuistisuudessaan jatkuvasti täydennettävää luetteloa erilaisista tapahtumista ja tilaisuuksista tai ylipäättään luetteloa hyväksyttäviksi katsottavista poissaolon syistä. Sen sijaan puhemiesneuvosto antaisi yleisluonteiset ohjeet, joiden perusteella edustaja itse voisi arvioida kulloisenkin poissaolonsa syytä ja hyväksyttävyyttä poissaolotiedon kirjaamissääntelyn kannalta.

Voimaantulo. Ehdotettu sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian eduskunnan syysistuntokaudella 2021.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan perustuslain 52 §:n 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain säännöksen tarkoittavan perustuslakia täydentäviä säännöksiä. Siten työjärjestyksellä voidaan säätää eduskunnan sellaisistakin menettelyistä, joista perustuslakiin ei ole sisällytetty perussäännöksiä. Työjärjestyksellä annettavat säännökset eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa perustuslain säännösten tai niiden ilmentämien periaatteiden kanssa. (PeVM 23/2020 vp, s. 2.)

Perustuslain säännökset eduskunnan toiminnasta rakentuvat ajatukselle kansanedustajien fyysisestä kokoontumisesta yhteiseen tilaan valtiopäiville. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain säännöksistä ei kuitenkaan ole 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 on

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

yhtäläinen mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ja asiasta käytävään keskusteluun sekä käsittelyn päätteeksi järjestettävään äänestykseen ja että äänestysmenettely on luotettava. (PeVM 23/2020 vp, s. 2—3.)

Eduskunnan valiokuntien toiminnasta ei perustuslaissa ole yksityiskohtaisia menettelysääntöksiä valiokunnan päätösvaltaisuutta koskevaa perustuslain 35 §:n 3 momenttia ja valiokunnan toiminnan julkisuutta koskevaa perustuslain 50 §:n sääntelyä lukuun ottamatta. Perustuslakivaliokunta ei siten katsonutkaan perustuslaista johtuvan suoranaista ehdotonta estettä sille, että eduskunnan työjärjestyksellä säädettiin väliaikaisesti voimassa olevasta, poikkeuksellisissa oloissa sovellettavasta mahdollisuudesta pitää valiokunnan kokoukset etäkokouksina (PeVM 23/2020 vp, s. 4).

Puhemiesneuvosto ehdottaa työjärjestykseen otettaviksi pysyväisluonteiset säännökset valiokuntien oikeudesta normaalioloissakin kokoontua kuulemaan asiantuntijoita nykyaikaisten — ja verraten laajasti yhteiskunnan eri toimialoilla jo vakiintuneesti käytettyjen — tietoteknisten välineiden ja yhteyksien avulla. Ehdotus koskee vain kokoontumista asiantuntijoiden kuulemista varten, ei valiokunnan päätösten tekemiseksi. Ehdotus sisältää säännökset käytettävän tietotekniikan tietoturvasta ja valiokuntatyön luottamuksellisuudesta.

Edellä olevan perusteella puhemiesneuvosto ehdottaa,

että eduskunnan työjärjestystä muutetaan seuraavasti:

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

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

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 48 §, sellaisena kuin se on eduskunnan päätöksessä 219/2007, ja

lisätään työjärjestykseen uusi 37 a § seuraavasti:

37 a §

Asiantuntijoiden etäkuuleminen

Valiokunta voi kokoontua kuulemaan asiantuntijoita ja 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (*etäkuuleminen*). Edellytyksenä on, että etäkuulemiseen osallistumaan ja siinä läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessä yhteydessä (*etäyhteys*) keskenään.

Etäkuulemisen järjestelyillä on huolehdittava, että kuuleminen voidaan toimeenpanna luottamuksellisesti ja että ulkopuoliset eivät saa tietoja kuulemisesta esillä olevista asioista tai asiakir-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

joista ennen niiden julkiseksi tuloa. Etäyhteydellä kuulemiseen osallistuvan on huolehdittava, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kuulemisen aikana läsnä ulkopuolisia.

Etäkuulemisessa ei saa käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja eikä vaiteliaisuuden alaisia asioita.

Vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään 43 c §:ssä.

48 §

Poissaolotiedon kirjaaminen

Täysistunnon pöytäkirjaan merkitään tieto poissaolosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän ja hyväksyttävän henkilökohtaisen synn vuoksi.

Puhemiesneuvosto antaa ohjeita poissaolotiedon kirjaamisesta.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2021.

Helsingissä 9.9.2021

Eduskunnan puhemies Anu Vehviläinen
Eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavola

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

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

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 48 §, sellaisena kuin se on eduskunnan päätöksessä 219/2007, ja

lisätään työjärjestykseen uusi 37 a § seuraavasti:

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 2/2021 vp

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
(uusi)	37 a § <i>Asiantuntijoiden etäkuuleminen</i> Valiokunta voi kokoontua kuulemaan asiantuntijoita ja 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (<i>etäkuuleminen</i>). Edellytyksenä on, että etäkuulemiseen osallistumaan ja siinä läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessa yhteydessä (<i>etäyhteys</i>) keskenään. Etäkuulemisen järjestelyillä on huolehdittava, että kuuleminen voidaan toimeenpanna luottamuksellisesti ja että ulkopuoliset eivät saa tietoja kuulemisesta esillä olevista asioista tai asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tuloa. Etäyhteydellä kuulemiseen osallistuvan on huolehdittava, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kuulemisen aikana läsnä ulkopuolisia. Etäkuulemisessa ei saa käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja eikä vaiteliaisuuden alaisia asioita. Vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökielosta säädetään 43 c §:ssä.
48 § Poissaolotiedon kirjaaminen Tieto poissaolosta täysistunnosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän sekä sairauden ja äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Puhemiesneuvosto antaa ohjeita eduskuntatyöhön liittyviksi luettavista tehtävistä sekä läsnäolojen ja poissaolosten kirjaamisesta.	48 § Poissaolotiedon kirjaaminen <i>Täysistunnon pöytäkirjaan merkitään tieto poissaolosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän ja hyväksyttävän henkilökohtaisen syyn vuoksi.</i> Puhemiesneuvosto antaa ohjeita poissaolotiedon kirjaamisesta.