

Perustuslakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön 8 §:n muuttamisesta (PNE 2/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavola, eduskunnan kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen tehtäväksi erinäisiä päivitysluonteisia muutoksia. Lisäksi puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan vaalisäännön sääntelyä ehdokaslistojen jättämisestä muutettavaksi nykyistä joustavammaksi.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2023.

Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa tehdään selkoa ennen muuta sääntelyn suhteesta edustajantoimen keskeytymistä koskevaan 28 §:ään.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi eduskunnan työjärjestystä useilta osin. Merkittävimmät ehdotukset koskevat työjärjestyksen sääntelyä asian pöydällepanosta, valtakirjojen tarkastamisesta, mahdollisuudesta sallia keskustelu pääministerin vaalin yhteydessä, eduskunta-aloitteen tekemisestä, äänestystavasta ja edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä. Lisäksi työjärjestykseen ehdotetaan otettaviksi uudet säännökset puhemiesneuvoston ja

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp

kansliatoimikunnan etäkokouksista. Puhemiesneuvosto ehdottaa myös eduskunnan vaalisääntelyn sääntelyä ehdokaslistojen jättämisestä muutettavaksi nykyistä joustavammaksi.

(2) Eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että edustajien valtakirjat tarkastaa vastaisuudessa eduskunnan pääsihteeri. Nykyisen sääntelyn mukaan valtakirjat tarkastaa valtioneuvoston oikeuskansleri.

(3) Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä hyvin perusteltuna. Eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä ei valiokunnan mielestä sovi hyvin yhteen menettely, jossa kansanedustajien valtakirjojen tarkastus on osoitettu eduskunnan ulkopuolisen tahon, nykyisin valtioneuvoston yhteydessä toimivan oikeuskanslerin, tehtäväksi. Lisäksi eduskunnan työjärjestyksessä annetaan perustuslain 52 §:n mukaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Siten ei ole myöskään täysin ongelmatonta, että eduskunnan työjärjestyksessä osoitetaan tehtäviä eduskunnan ulkopuolisille toimijoille (ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 17/II).

(4) Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että pykälän 3 momentin mukaan ensimmäisessä, ainoassa ja yhden käsittelyn asian käsittelyssä kannatetusta ehdotuksesta tehdyn pöydällepanon jälkeen asia voidaan panna eduskunnan päätöksellä pöydälle vain kerran ja että toisessa käsittelyssä asia voidaan niin ikään panna kerran pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Lisäksi momentissa ehdotetaan toistettavaksi pykälän 1 momentissa mainittu ajallinen rajoitus asian panemisesta pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista.

(5) Perustuslakivaliokunta on todennut, että eduskunnan työjärjestyksen pöydällepanoa koskeva sääntely on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Valiokunnan mukaan sääntelyn on tällaisessa keskeisessä menettelykysymyksessä oltava selvää (PeVP 59/2021 vp, § 9). Valiokunta pitää nyt ehdotettua sääntelyä perusteltuna.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 4 momenttiin ehdotettuun säännökseen siitä, että eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta sallia keskustelun ennen 2 momentissa tarkoitettua pääministerin vaalia. Säännös koskee sellaista erityistä tilannetta, jossa eduskunnassa toimitetaan avoimena äänestyksenä pääministerin vaali.

(7) Ehdotuksen perustelujen mukaan ennen pääministerin vaalin toimeenpanoa käydään oletettavasti moninaisia epävirallisia keskusteluja ja neuvotteluja pääministerin valinnasta ja hallituksen muodostamiseen liittyvistä muista kysymyksistä. Näistä asioista voi kuitenkin olla perusteltua keskustella vaalin yhteydessäkin. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarpeellisena myös ottaen huomioon erilaiset käytännön tilanteet hallituksen muodostamisessa, kuten vähemmistöhallitusta muodostettaessa.

(8) Perustuslakivaliokunta puoltaa ehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomina puhemiesneuvoston ehdotukseen PNE 2/2022 vp sisältyvät ehdotukset.

Helsingissä 10.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen tehtäviksi erinäisiä muutoksia. Erityisen merkittävä on ehdotus koskien työjärjestyksen sääntelyä asian pöydällepanosta.

Eduskunnan työjärjestyksen 57 §:n mukaan valiokunnan mietintö esitellään ensin pöydälle pantavaksi istuntoon, joka pidetään aikaisintaan seuraavana päivänä. Erityisestä syystä eduskunta voi kuitenkin päättää panna asian pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon. Ensimmäisessä käsittelyssä sekä 54 (yhden käsittelyn asiat) ja 55 §:ssä (ainoa käsittely) tarkoitetussa käsittelyssä asia pannaan tämän jälkeen kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Muutoin asia pannaan pöydälle, jos eduskunta niin päättää.

Siihen, voidaanko asia panna "muutoin" pöydälle vain kerran vai onko eduskunnan mahdollista tehdä pöydällepanopäätöksiä rajaton määrä, on liittynyt jonkin verran epäselvyyttä. Mikään kyseisessä lainkohdassa ei kuitenkaan viittaa siihen, että tällaisten eduskunnan päätöstä edellyttävien pöydällepanojen lukumäärä olisi jotenkin rajoitettu. Eduskunnan kanslian aiemmin toteaman kannan mukaan säännöstä voidaankin tulkita siten, että pöydällepanoehdotuksia voi täysistunnossa tehdä rajoittamattoman määrän, kunhan ehdotukset pöydällepanosta kohdentuvat eri ajankohtiin.

Nyt sääntelyä ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi siten, että mietinnön pakollisen pöydällepanon ja kannatetusta ehdotuksesta toteutetun pöydällepanon jälkeen asia voitaisiin panna ensimmäisessä, ainoassa ja yhden käsittelyn asian käsittelyssä pöydälle vain kerran. Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä asia voitaisiin niin ikään panna kerran pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Lisäksi säädettäisiin, että asia pantaisiin pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista.

Eduskunnan työjärjestyksen esitöiden mukaan pöydälle jättämistä koskevan instituution tarkoitus liittyy siihen, että edustajille turvataan mahdollisuus riittävästi tutustua käsillä olevaan asiaan. Useampia pöytäämisiä voidaan tarvita esimerkiksi kesken asian käsittelyn tapahtuneen olosuhteiden muuttumisen vuoksi. Täysistunnossa noudatettavien toimintatapojen pitääkin olla vaihtelevien tilanteiden tarpeisiin vastaamiseksi riittävän joustavia. Eduskunnan toiminnassa on sitä paitsi kyse poliittisesta toiminnasta, ja näin ollen kysymykseen siitä, käsitelläänkö jokin asia kiireisesti vai hitaammin, liittyy aina myös oikeutettuja poliittisia intressejä. Pöytäämiskertojen määrän rajoittaminen yhdessä sen kanssa, että asia olisi pantava pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista, tosiasiallisesti heikentääkin opposition toimintamahdollisuuksia ottaen huomioon, että ehdotuksen asian pöydällepanosta voi aina tehdä myös hallituspuolueen kansanedustaja. Huomattava on, että myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on katsottu, että mahdollisuus useampaan kuin yhteen pöydällepanoon voisi olla joissain tilanteissa aiheellinen.

Mitä taas tulee ehdotukseen edustajien valtakirjojen tarkastamistehtävän siirtämisestä eduskunnan pääsihteerille, niin katsomme, että tehtävä olisi syytä säilyttää nykyiseen tapaan valtioneuvoston oikeuskanslerilla perinteen vaalimiseksi. Järjestelyllä on oma historiallinen taustansa sen periytyessä aina säätyvaltiopäivien ajalta. Kyse on eduskunnan järjestäytymiseen liittyvästä sere-

**Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp
Vastalause**

moniallisesta menettelystä, jota ei voida leimata eduskunnan asemaan sopimattomaksi sillä perusteella, että oikeuskansleri toimisi hallitusvallan edustajana tai hallitusvallan nimeämänä toimijana. Se, että oikeuskanslerin toimiminen valtakirjojen tarkastajana perustuu eduskunnan työjärjestyksen säännökseen, merkitsee sitä, että järjestely on alkuaan seurausta nimenomaan eduskunnan omasta päätöksestä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy muuttamattomana puhemiesneuvoston ehdotukseen PNE 2/2022 vp sisältyvän ehdotuksen eduskunnan päätökseksi eduskunnan vaalisäännön 8 §:n muuttamisesta ja

että eduskunta hyväksyy muutettuna puhemiesneuvoston ehdotukseen PNE 2/2022 vp sisältyvän ehdotuksen eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.
(Vastalauseen muutosehdotukset)

Vastalauseen muutosehdotukset

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

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

kumotaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 70 §,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen ~~2-§~~, 11 §:n 1 momentti, 16 §:n 1 momentti, 17 a §:n 1 momentti, 20 §, 43 c §:n 1 momentti, 53 §:n 2 momentti, ~~57 §:n 3 momentti~~, 61 ja 62 §, 65 §, 69 §:n 1 momentti sekä 77 §, sellaisina kuin niistä ovat 17 a §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä 1547/2019, 20 § osaksi eduskunnan päätöksissä 118/2003 ja 71/2011, 43 c §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä 123/2019 **sekä** 53 §:n 2 momentti ja 69 §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä 895/2012 ~~sekä 57 §:n 3 momentti eduskunnan päätöksessä 71/2011~~, sekä

lisätään eduskunnan työjärjestykseen uusi 75 a § seuraavasti:

~~2-§~~

~~*Valtakirjojen tarkastaminen*~~

~~Ennen vaalikauden ensimmäistä täysistuntoa eduskunnan pääsihteeri tarkastaa edustajien valtakirjat. Hyväksytyn valtakirjan esittäneistä edustajista laaditaan luettelo. Vaalikauden ensimmäinen täysistunto alkaa tämän luettelon mukaan toimitettavalla nimenhuudolla.~~

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp
Vastalause

~~Pääsihteeri tarkastaa myös myöhemmin esitetyt valtakirjat. Ennen kuin edustaja ryhtyy hoitamaan edustajantointaan, hänen on esitettävä tarkastettu valtakirjansa puhemiehelle, joka ilmoittaa tästä täysistunnossa.~~

11 §

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävän avoimena olemisesta ilmoitetaan puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta arvioi tehtävään ilmoittautuneita. Jos tehtävään on useampia ilmoittautuneita, toimitetaan eduskunnan oikeusasiamiehen vaali. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vaali toimitetaan kuten eduskunnan oikeusasiamiehen vaali. Vaalissa ei sallita keskustelua.

16 §

Vaalit

Eduskunta toimittaa vaalit siten kuin eduskunnan vaalisäännössä tarkemmin säädetään. Henkilövaali toimitetaan kuten puhemiehen vaali, jollei toisin säädetä. Vaaleissa ei sallita keskustelua, jollei työjärjestyksen 65 §:n 4 momentissa säädetystä muuta johdu.

17 a §

Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenestä hankittava selvitys

Ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista tai ennen sen kokoonpanon muuttamista tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi tai varajäseneksi aiottu kansanedustaja pyytää tietosuojavaltuutettua tarkastamaan, sisältyykö suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 48 §:n 1 momentin perusteella tallettamiin henkilötietoihin tietoja asianomaisesta kansanedustajasta.

20 §

Eduskunta-aloitteet

Eduskunta-aloite toimitetaan keskuskansliaan. Aloite on perusteltava lyhyesti. Samaan aloitteeseen ei saa sisällyttää erilaisia asioita eikä talousarvioaloitteeseen yhtä useampaa ehdotusta määrärahaksi tai muuksi päätökseksi.

Eduskunta-aloite voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla. Talousarvioaloite voidaan tehdä vasta eduskunnalle annetun valtion talousarvioesityksen johdosta ja se on jätettävä viimeistään kello 12 kymmenentenä päivänä siitä, kun esitys ilmoitettiin saapuneeksi. Talousarvioaloite lisä-

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp
Vastalause

talousarvioesityksen ja talousarvioesitystä täydentävän esityksen johdosta on jätettävä viimeistään kello 12 neljäntenä päivänä siitä, kun esitys ilmoitettiin saapuneeksi.

Eduskunta voi painavasta syystä puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää 2 momentissa säädettyä lyhyemmästä määräajasta jättää talousarvioaloite lisätalousarvioesityksen ja talousarvioesitystä täydentävän esityksen johdosta.

Eduskunta-aloitteen ensimmäinen allekirjoittaja voi kirjallisesti peruuttaa aloitteen.

43 §

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Valiokunnan jäsen, varajäsen tai virkamies ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, taikka seikkaa, josta valiokunta on tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitiolopäätöksen.

53 §

Lakiehdotuksen käsittely

Ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään asiasta yleiskeskustelu. Sen jälkeen päätetään yksityiskohtaisessa käsittelyssä lakiehdotuksen sisällöstä. Lakiehdotuksen sisältö voidaan yksityiskohtaisessa käsittelyssä todeta ilman pykäläkohtaista käsittelyä hyväksytyksi mietinnön mukaisena niiltä osin kuin yleiskeskustelussa ei ole tehty mietinnöstä poikkeavia säännösehdoituksia. Ensimmäisessä käsittelyssä ei saa tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä.

~~57 §~~

~~*Pöydällepano*~~

~~Ensimmäisessä käsittelyssä sekä 54 ja 55 §:ssä tarkoitettussa käsittelyssä asia pannaan kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Tämän jälkeen asia voidaan ensimmäisessä, ainoassa ja yhden käsittelyn asian käsittelyssä panna kerran pöydälle, jos eduskunta niin päättää. Toisessa käsittelyssä asia voidaan panna eduskunnan päätöksellä kerran pöydälle. Asia pannaan pöydälle jo honkin lähinnä seuraavista täysistunnoista.~~

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp
Vastalause

61 §

Äänestystapa

Äänestys toimitetaan koneäänestyksenä, seisomaan nousten tai avoimena lippuäänestyksenä taikka näitä äänestystapoja yhdistelemällä toimitettavana äänestyksenä. Puhemies ilmoittaa äänestystavan. Keskustelua äänestystavasta ei sallita.

Äänestys toimitetaan ensisijaisesti koneäänestyksenä. Koneäänestys voidaan uusita, jos jo toimitettu koneäänestys ei puhemiehen mielestä ole antanut luotettavaa vastausta.

Avoim lippuäänestys toimitetaan, jos koneäänestystä ei teknisistä syistä voida toimittaa tai jos uusittukaan koneäänestys tai äänestys seisomaan nousten tai äänestystapoja yhdistelemällä toimitettu äänestys ei puhemiehen mielestä ole antanut luotettavaa vastausta taikka jos äänet ovat uusitusakin koneäänestyksessä menneet tasan.

Vaaleissa noudatettavasta äänestysmenettelystä säädetään tarkemmin eduskunnan vaalisäännössä.

62 §

Avoim lippuäänestys

Avoim lippuäänestys toimitetaan nimenhuudon mukaan käyttämällä erivärisiä lippuja. Lipuisa tulee olla painettuna edustajan nimi sekä sana *jaa, ei* tai *tyhjä*. Muunlainen äänestyslippu on hylättävä. Edustajien tulee tuoda äänestyslippunsa uurnaan siinä järjestyksessä kuin heidän nimensä on huudettu.

65 §

Pääministerin valinta

Tasavallan presidentin eduskunnalle antama tieto pääministeriehdokkaasta esitellään eduskunnalle ja asia pannaan pöydälle johonkin seuraavaan istuntoon. Pääministeriehdokkaan hyväksymisestä toimitetaan koneäänestys tai avoim lippuäänestys. Puhemies ilmoittaa äänestystavan.

Perustuslain 61 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettu pääministerin vaali toimitetaan nimenhuudon mukaan käyttämällä äänestyslippuja, joissa saa olla painettuna ainoastaan edustajan nimi. Edustajan tulee kirjoittaa äänestyslippuun sen henkilön nimi, jota hän äänestää, niin selvästi ilmaistuna, ettei epätietoisuutta tarkoitettua henkilöstä voi syntyä, tai jättää äänestyslippunsa tyhjänä. Muunlainen äänestyslippu on hylättävä.

Pöytäkirjaan merkitään, miten kukin on äänestänyt.

Tässä pykälässä tarkoitettua asiasta ei sallita keskustelua. Eduskunta voi kuitenkin puhemiesneuvoston ehdotuksesta sallia keskustelun ennen 2 momentissa tarkoitettua pääministerin vaalia.

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp
Vastalause

69 §

Täysistunnon pöytäkirja

Täysistunnosta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään tiedot tehdyistä päätöksistä ja asioiden käsittelystä sekä täysistunnossa käydyt keskustelut. Tiedot täysistunnossa tehdyistä päätöksistä julkaistaan viipymättä tietoverkossa.

— — — — —

75 a §

Puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokous

Puhemiesneuvosto ja kansliatoimikunta voivat kokoontua ja kokoukseen voi osallistua tai olla kokouksessa läsnä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (*etäkokous*). Puhemies ilmoittaa kokoustavan.

Etäkokouksen edellytyksenä on, että kokoukseen osallistumaan ja kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessä yhteydessä (*etäyhteys*) keskenään.

Etäkokouksen järjestelyillä on huolehdittava, että keskustelut etäkokouksessa voidaan käydä luottamuksellisesti ja että ulkopuoliset eivät saa tietoja etäkokouksessa käsiteltävistä asioista tai asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tuloa. Etäyhteydellä etäkokoukseen osallistuvan kansanedustajan ja puhemiesneuvoston tai kansliatoimikunnan esittelijän on huolehdittava, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kokouksen aikana läsnä ulkopuolisia.

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

77 §

Edustajantoimen hoitamisen keskeytyminen

Euroopan parlamentin jäseneksi valitun edustajan tulee ilmoittaa puhemiehelle, hoitaako hän edustajantointaan vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa. Euroopan parlamentin vaalien jälkeen ilmoitus on tehtävä ennen parlamentin ensimmäistä täysistuntoa. Eduskuntavaalien jälkeen ilmoitus on tehtävä viimeistään kello 12 kolmantena päivänä siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi.

Jos edustajaksi valitun toiminta Euroopan parlamentin jäsenenä päättyy, tulee hänen viipymättä ilmoittaa puhemiehelle toiminnan päättymisen ajankohdasta.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2023.

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2022 vp
Vastalause

Helsingissä 10.2.2023

Olli Immonen ps
Sakari Puisto ps
Wille Rydman ps