

Grundlagsutskottet

Talmanskonferensens förslag till temporär ändring av riksdagens arbetsordning

INLEDNING

Remiss

Talmanskonferensens förslag till temporär ändring av riksdagens arbetsordning (TKF 3/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola, Riksdagens kansli
- dataskyddsombud Mikko Virtanen, Riksdagens kansli
- professor Mikael Hidén
- justitieråd Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori
- professor Tomi Voutilainen.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensen föreslår att det till riksdagens arbetsordning fogas temporära bestämmelser med stöd av vilka riksdagen vid en synnerligen allvarlig pandemi kan besluta om en möjlighet att verkställa omröstning i plenum på distans och om en möjlighet för utskotten att sammanträda på distans. Bestämmelserna behövs för att garantera riksdagens funktionsförmåga. De föreslagna ändringarna avsågs träda i kraft i början av riksdagens höstsession 2020 och gälla till och med den 30 juni 2021.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning får ett nytt 8 a kap. om distansarbete under exceptionella förhållanden. I kapitlet föreslås det bestämmelser om en möjlighet att under undantagsförhållanden hålla utskottssammanträden på distans (80 b §) och rösta på distans i ple-

Betänkande GrUB 23/2020 rd

num (80 c §). Dessutom föreskrivs det i 80 a § hur beslut om tillämpning av bestämmelserna i 8 a kap. ska fattas. I förslaget ingår också ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen.

Enligt 52 § 1 mom. i grundlagen ska närmare bestämmelser om förfarandet under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet utfärdas i riksdagens arbetsordning. Enligt samma paragraf i grundlagen ska arbetsordningen godkännas i plenum i den ordning som gäller för behandling av lagförslag och publiceras i Finlands författningssamling.

I grundlagsreformen var utgångspunkten att med tanke på grundlagens beständighet och för att riksdagsarbetet skulle kunna utvecklas under smidiga former ta in endast principiellt viktiga bestämmelser om riksdagen i grundlagen. Dessutom skulle grundlagens bestämmelser om sådant som måste anses vara riksdagens interna angelägenheter vara så generellt utformade att riksdagen själv på ett flexibelt sätt kunde utveckla sin verksamhet (RP 1/1998 rd, s. 25). Av bestämmelserna om riksdagen togs i grundlagen in främst de som väsentligen hade samband med riksdagens ställning som det högsta statsorganet eller som på ett grundläggande sätt normerade riksdagens uppgifter, organisation och beslutsfattande samt riksdagsledamöternas ställning och som klart inte var av enbart riksdagsintern betydelse (RP 1/1998 rd, s. 37).

Grundlagsutskottet anser att man i arbetsordningen också kan föreskriva om förfaranden som det inte finns bestämmelser om i grundlagen. Meningen har inte varit att i grundlagen ta in heltäckande grundläggande bestämmelser om alla sådana tillvägagångssätt i riksdagen som inte politiskt eller annars är av den kalibern att de skulle kräva reglering på grundlagsnivå. Den bestämmelse i grundlagen som anger regleringsområdet i arbetsordningen ska tolkas så att den avser bestämmelser som kompletterar grundlagen. För denna tolkning talar bakgrunden till den gällande grundlagens uppkomst. Ett syfte med grundlagsreformen var att lätta upp regleringen om riksdagen på grundlagsnivå och flytta tyngdpunkten till arbetsordningen (RP 1/1998 rd, s. 24—25).

Enligt grundlagsutskottet måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning (GrUB 4/2018 rd, s. 3, GrUB 5/2005 rd, s. 2/I). Att regleringen på grundlagsnivå är fullständig är en statsförfattningspolitisk princip som framför allt gäller de grundläggande arrangemangen kring utövningen av offentlig makt. Det får föreskrivas om förfarandena i riksdagen i arbetsordningen även om det inte finns några grundläggande bestämmelser i grundlagen. Men det får inte ske i strid med bestämmelserna i grundlagen eller de principer som dessa ger uttryck för.

Enligt talmanskonferensens förslag bygger de bestämmelser i grundlagen som gäller riksdagens verksamhet på tanken om att riksdagsledamöterna sammanträder till riksmöte i en gemensam lokal. Vidare sägs det i förslaget att bestämmelserna i grundlagen om när riksdagen sammanträder till riksmöte och är sammankallad pekar på att riksdagen ska fatta beslut vid formbundna sammanträden.

Grundlagens bestämmelser om riksdagen och dess verksamhet utgår i sig från tanken att riksdagen fysiskt ska sammanträda till riksmöte. Enligt bestämmelsen om riksdagen i 2 § 1 mom. i grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen, och i 33 § 1 mom. föreskrivs det att riksdagen årligen sammanträder till riksmöte vid en tidpunkt som riksdagen bestämmer. Som det konstateras i motiven till talmanskonferensens förslag pekar bestämmel-

Betänkande GrUB 23/2020 rd

serna i grundlagen om när riksdagen sammanträder till riksmöte och är sammankallad å ena sidan på att riksdagen ska fatta beslut vid formbundna sammanträden och å andra sidan på att vissa åtgärder får vidtas endast när riksdagen arbetar och är beredd att reagera på åtgärderna vid formbundna sammanträden.

Enligt grundlagsutskottet motiverar kravet på formbundenhet i riksdagens arbete behovet av den nu föreslagna regleringen. För närvarande föreskrivs det i arbetsordningen inte ens om rätt för talmannen att besluta att riksdagen eller dess utskott kan sammanträda och fatta beslut med hjälp av it-utrustning och it-förbindelser och utan att riksdagsledamöterna eller en del av dem är fysiskt närvarande. 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. Exempelvis bestämmelser om omröstningssätt i plenum finns i 61 § i arbetsordningen. Utskottet anser det också vara klart att de bestämmelserna ska tillämpas på förfarandet när ärenden behandlas i utskotten.

I grundlagen föreskrivs det rätt allmänt om omröstningsförfarandet i plenum. Enligt 41 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut i plenum med flertalet av de avgivna rösterna, om inte något annat föreskrivs särskilt i grundlagen. Vid lika röstetal avgör lotten, om inte kvalificerad majoritet krävs för att ett förslag ska bli godkänt. Närmare bestämmelser om röstningsförfarandet finns i riksdagens arbetsordning.

Enligt grundlagsutskottet kan man dock inte av bestämmelserna i grundlagen dra den slutsatsen att de absolut skulle kräva att ledamöterna är fysisk närvarande i plenum eller utskotten, oavsett om det handlar om egentlig behandling av ett ärende eller omröstning. Det väsentliga med avseende på grundlagen är att ledamöterna har lika möjlighet att delta i behandlingen av och debatten i ett ärende och i den slutliga omröstningen om ärendet och att omröstningsförfarandet är tillförlitligt. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan det föreskrivas om distansmöten och omröstning på distans i plenum under undantagsförhållanden i riksdagens arbetsordning.

Av särskild betydelse när man bedömer om den föreslagna regleringen ska tas in i riksdagens arbetsordning är det att regleringens rättsliga grund är kopplad till att garantera riksdagens funktionsförmåga under en synnerligen allvarlig pandemi (RAO 80 a §). Det handlar inte heller om en permanent ändring av riksdagens verksamhetssätt, utan ändringen av arbetsordningen föreslås vara temporär och gälla till och med den 30 juni 2021. Syftet med förslaget är att garantera att riksdagen kan fungera under de exceptionella förhållanden som beror på den pandemi som orsakats av covid-19-viruset. Enligt motiven (s. 3) kan en fortsatt spridning av covid-19-viruset äventyra riksdagens funktionsförmåga, om många riksdagsledamöter eller personer som upprätthåller verksamheten i riksdagen insjuknar samtidigt i en sjukdom orsakad av viruset eller exponeras för smitta.

Det är ytterst viktigt med tanke på hela statsskickets verksamhet att trygga funktionsförmågan hos det högsta statsorganet, riksdagen, under den pågående coronaepidemin. Talmanskonferensens förslag skyddar i sista hand verksamheten hos vårt konstitutionella beslutssystem. Från författningsrättslig synpunkt är det således motiverat att skapa lagstadgade mekanismer för att trygga

Betänkande GrUB 23/2020 rd

riksdagens verksamhet också under undantagsförhållanden. Den föreslagna möjligheten att rösta på distans i plenum ger riksdagsledamöterna större förutsättningar att sköta ledamotsuppgifterna under coronaepidemin. Utifrån det som sägs ovan menar grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen kan anses vara både godtagbar och behövlig i författningsrättslig mening.

Det finns inga detaljerade procedurbestämmelser i grundlagen om riksdagsutskottens verksamhet, med undantag av bestämmelserna i 35 § 3 mom. om när ett utskott är beslutfört och bestämmelserna i 50 § om offentligheten i ett utskotts verksamhet. Enligt grundlagsutskottet finns det alltså inte något direkt hinder i grundlagen för att i riksdagens arbetsordning föreskriva om en möjlighet att hålla utskottsmötena på distans. En möjlighet att hålla utskottsmöten på distans under coronaepidemin kan öka utskottens verksamhetsförutsättningar och lindra problemen i nuläget.

Enligt den föreslagna 80 a § kan bestämmelserna i 8 a kap. tillämpas när det är nödvändigt för att garantera att riksdagen kan fungera under en synnerligen allvarlig pandemi. Meningen är att tröskeln för att tillämpa bestämmelserna i det närmaste ska motsvara tröskeln för att tillämpa beredskapslagen. Riksdagen får då på förslag av talmanskonferensen och efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, åt gången besluta om en period på högst tre månader under vilken kapitlet ska tillämpas på riksdagsarbetet. Regleringen uppfyller kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Också när man beaktar förhållandena mellan de högsta statsorganen enligt grundlagen menar grundlagsutskottet att det kan anses motiverat att riksdagen självständigt får besluta om när sådana undantagsförhållanden råder att det är nödvändigt att möjliggöra sammanträden och omröstningar på distans för att garantera att riksdagen kan fungera.

Förfarandemässigt är riksdagens beslut om tillämpning av det nya 8 a kap. om distansarbete i riksdagens arbetsordning bundet till talmanskonferensens förslag och grundlagsutskottets ställningstagande i frågan. I det här sammanhanget är det grundlagsutskottets uppgift att bland annat bedöma om de rättsliga förutsättningarna för regleringen uppfylls. Man har också tidsmässigt begränsat de beslut som riksdagen fattar om distansarbete så att de kan gälla för högst tre månader åt gången.

Grundlagsutskottet betonar att informationssäkerheten i systemen måste vara garanterad på ett heltäckande sätt när beslut om tillämpning av 8 a kap. fattas. Till dessa delar kan man även hänvisa till motiven till talmanskonferensens förslag (s. 4—5) där det sägs att vid valet av system för distansomröstning måste man fästa särskild vikt vid den faktiska möjligheten för varje ledamot att rösta i ett fungerande tekniskt system, tillförlitlig identifiering av en ledamot, korrekt registrering av de avgivna rösterna och möjligheten att i efterhand verifiera de olika faserna i omröstningen. Distansomröstning kan inte införas om inte det datatekniska systemets tillgänglighet, tillförlitlighet, integritet och oavvislighet kan garanteras. Det måste också säkerställas att systemet är skyddat mot externa störningar och missbruk.

Grundlagsutskottet anser att identiteten på den som röstar på distans måste kunna säkerställas i tillräckligt hög grad inom systemet. Bara ett sådant system kan användas där den som avger en röst på ett tillförlitligt sätt identifieras som en riksdagsledamot med rätt att rösta. I motiven till förslaget sägs det också att stark autentisering enligt lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster är ett i detta fall avsett tillförlitligt sätt att identifiera den som röstar. På grund av

Betänkande GrUB 23/2020 rd

omröstningens konstitutionella betydelse är det enligt utskottet dock klart att man i distansomröstningssystemet i tillräckligt hög grad måste kunna säkerställa att det är ledamoten själv som använder identifieringssystemet.

Förslaget följer regleringsmetoden i beredskapslagen genom att det skiljer mellan beslut om aktivering av bestämmelserna om undantagsförfaranden å ena sidan och beslut om tillämpning av bestämmelserna å den andra.

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

DETALJMOTIVERING

80 a §. Beslut om tillämpning av bestämmelserna i kapitlet. Paragrafen innehåller bestämmelser om ett förfarande där riksdagen kan besluta att tillämpa bestämmelserna om distansarbete i det föreslagna nya 8 a kap. Enligt förslaget får riksdagen på förslag av talmanskonferensen och efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, åt gången besluta om en period på högst tre månader under vilken kapitlet ska tillämpas på riksdagsarbetet. Det ska dock krävas att detta är nödvändigt för att garantera att riksdagen kan fungera vid en synnerligen allvarlig pandemi. Grundlagsutskottet betonar betydelsen av nödvändighetskriteriet som rättslig förutsättning för beslutsfattandet.

Grundlagsutskottet anser att regleringens konstitutionella betydelse kräver att talmanskonferensens beslut binds till kvalificerad majoritet. Utskottet föreslår att 80 a § ändras så att talmanskonferensen ska besluta om att framställa förslag om att tillämpa 8 a kap. med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

80 b §. Utskottssammanträde på distans. Här föreslås bestämmelser om utskottssammanträden på distans. Beslut om utskottssammanträde på distans ska enligt sista meningen i momentet fattas av utskottets ordförande. Enligt motiven till förslaget faller det sig naturligt att det är utskottets ordförande som är behörig att fatta sådana beslut, eftersom det enligt 35 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning är utskottets ordförande som kallar utskottet till sammanträde.

Grundlagsutskottet anser dock att regleringens konstitutionella betydelse kräver att det är utskottet som i sista hand har rätt att besluta om att sammanträde ska hållas på distans. Utskottet föreslår därför att 80 b § 1 mom. ändras så att ett utskott får besluta att det är tillåtet att delta i eller vara närvarande vid ett utskottssammanträde med hjälp av distansförbindelse. Utskottet ska således besluta om att man övergår till ett förfarande med sammanträden på distans. Beslutet kan fattas antingen skilt för varje sammanträde eller för högst den tid som avses i 80 a §. Utskottet föreslår att momentet också får en bestämmelse om att utskottets ordförande får besluta om ett sammanträde på distans för att fatta beslut om att sammanträden ska hållas på distans. Den regleringen behövs för att garantera att utskotten kan fungera.

Utskottet föreslår att omnämmandet av att ett utskott får sammanträda med hjälp av it-utrustning och it-förbindelser stryks i 80 b § 1 mom. eftersom det leder till oklarheter vid tolkningen. Enligt utskottet räcker det att det framgår av bestämmelsen att med ett sammanträde på distans avses att

Betänkande GrUB 23/2020 rd

det är tillåtet att delta i eller vara närvarande vid sammanträdet med hjälp av it-utrustning och it-förbindelser.

En förutsättning för utskottssammanträde på distans är att de som har rätt att delta och att vara närvarande har en informationssäker förbindelse, dvs. i paragrafen avsedd distanskontakt, med varandra. Grundlagsutskottet understryker betydelsen av förslaget. Utskottet betonar att man i tillräckligt hög grad måste kunna säkerställa identiteten hos de som deltar i sammanträdet på distans.

80 c §. Omröstning på distans i plenum. I paragrafen föreslås bestämmelser om grunderna för omröstning på distans i plenum. Omröstning i plenum kan enligt den första meningen i 1 mom. verkställas med ett informationssäkert it-system som alla ledamöter har tillgång till och som talmanskonferensen har godkänt.

Enligt motiven till bestämmelsen avses med informationssäkerhet i detta sammanhang framför allt att ingen annan än riksdagsledamöter kommer åt att använda systemet för att avge röster och att de röster som ledamöterna avger registreras korrekt i systemet. Grundlagsutskottet betonar vikten av att verifiera identiteten i enlighet med övervägandena ovan.

Grundlagsutskottet föreslår att det i 80 c § för tydlighetens skull föreskrivs om att det är talmanen som beslutar om omröstning på distans. Utskottet föreslår därför att regleringen om talmanens behörighet i 3 mom. kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av saken.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 november 2020 och gälla till och med den 30 september 2021.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner förslaget till riksdagens beslut om temporär ändring av riksdagens arbetsordning i talmanskonferensens förslag TKF 3/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagens beslut

om temporär 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) 44 §, sådan den lyder i riksdagens beslut 10/2006, och 61 § 1 mom., och

fogas till 1 § ett nytt 3 mom. och till arbetsordningen ett nytt 8 a kap. som följer:

Betänkande GrUB 23/2020 rd

1 §

Sammanträde till riksmöte

Bestämmelser om distansarbete finns i 8 a kap.

44 §

Stora utskottet

Om inte något annat följer av stora utskottets arbetsordning, tillämpas vid behandlingen av ärendena i stora utskottet 34, 35, 37, 39–43 och 43 a § samt bestämmelserna om utskottssammanträde på distans i 8 a kap.

61 §

Omröstningssätt

Omröstning verkställs med omröstningsapparat, genom uppresning, genom öppen omröstning med sedlar eller genom omröstning på distans enligt 8 a kap. Talmannen meddelar på vilket sätt omröstningen verkställs. Debatt om omröstningssättet tillåts inte.

8 a kap.

Distansarbete under exceptionella förhållanden

80 a §

Beslut om tillämpning av bestämmelserna i kapitlet

Om det är nödvändigt för att garantera att riksdagen kan fungera under en pandemi med synnerligen allvarliga verkningar, får riksdagen på ett förslag av talmanskonferensen **som har understötts av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna** och efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, åt gången besluta om en period på högst tre månader under vilken detta kapitel ska tillämpas på riksdagsarbetet.

80 b §

Utskottssammanträde på distans

Ett utskott får **besluta att** det är tillåtet att delta i eller vara närvarande vid ett utskottssammanträde med hjälp av it-utrustning och förbindelser som talmanskonferensen godkänt (*utskottssam-*

Betänkande GrUB 23/2020 rd

manträde på distans). Utskottets ordförande får dock besluta om ett sammanträde på distans för att fatta beslut om att sammanträden ska hållas på distans.

En förutsättning för utskottssammanträde på distans är att de som har rätt att delta och att vara närvarande har informationssäker förbindelse (*distanskontakt*) med varandra.

Arrangemangen för ett utskottssammanträde på distans ska vara sådana att diskussionerna under sammanträdet kan ske konfidentiellt och att utomstående inte får veta något om de behandlade ärendena eller handlingarna innan de blir offentliga. Den som deltar i ett sammanträde med distanskontakt ska se till att inga utomstående befinner sig i samma utrymme medan sammanträdet pågår.

När utskottet sammanträder på distans får varken sekretessbelagda handlingar eller ärenden som omfattas av sekretess behandlas.

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

80 c §

Omröstning på distans i plenum

Omröstning i plenum kan verkställas med ett informationssäkert it-system som alla ledamöter har tillgång till och som talmanskonferensen har godkänt (*omröstning på distans*). Val får inte verkställas genom sådan omröstning.

Talmannen meddelar i god tid före omröstningen när omröstning på distans ska verkställas. Ledamöterna ska anmäla sig för omröstning på distans på förhand inom den tid som talmannen satt ut. Ledamöterna avger sin röst i distansröstningssystemet efter tillförlitlig autentisering.

Talmannen beslutar om när omröstningen ska hållas på distans och när omröstningen börjar och när den avslutas.

Om omröstningen på distans enligt talmannens mening inte har gett ett tillförlitligt svar eller om rösterna fallit lika kan talmannen bestämma att ny omröstning ska verkställas.

Talmanskonferensen utfärdar närmare anvisningar om hur omröstning på distans ska verkställas.

Detta beslut av riksdagen träder i kraft den 1 november 2020 och gäller till och med den 30 september 2021.

Betänkande GrUB 23/2020 rd

Helsingfors 2.10.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.