

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Mikael Hidén

Kansanedustajan edustajantoimen pysyvyydestä

Kansanedustajan toimikausi on sidottu eduskuntavaaleihin. Tätä sinänsä selvää seikkaa on toimivaltaisuuskysymyksen merkityksen vuoksi pyritty perustuslaissa myös täsmentämään. Yksikamarisen eduskunnan valtiopäiväjärjestyksissä (1928 VJ 3,3 §; 1928 VJ 3,1 §) todettiin edustajan toimivallan alkavan, kun hänet on julistettu valituksi, ja jatkuvan, kunnes sen jälkeiset vaalit on toimitettu. Nykyisen perustuslain vastaavassa säännöksessä (PL 24,2 §) on lähestymistapaa sikäli muutettu, että siinä puhutaan eduskunnan toimikauden alkamisesta ja jatkumisesta. Sanonnan muutoksella ei tavoiteltu asiallisia muutoksia. Eduskunnan ja kansanedustajien toimikausi alkaa, kun vaalipiirien vaalipiirilautakunnat ovat vaalilain 94 §:n mukaisesti kolmantena päivänä vaalipäivän jälkeen pidettävässä kokouksessa vahvistaneet vaalin tuloksen. Ajankohta on merkittävä myös siinä, että samaan ajankohtaan saakka jatkuu edellisissä vaaleissa valitun eduskunnan toimikausi ja silloin valittujen toimivaltaisuus kansanedustajina. Tämä sidonnaisuus vaalien tuloksen vahvistamisajankohtaan koskee myös ennenaikaisia eduskuntavaaleja. Perustuslain järjestely merkitsee sitä, että maassa on periaatteessa aina olemassa toimivaltainen eduskunta(kokoonpano). Tästä toimivaltakysymyksestä erillinen asia on, mitä eduskunta päättää kokoontumisestaan ja koollaolostaan (PL 26 § ja 33 §).

Tähän kansanedustajan yleensä noin neljän vuoden pituiseen toimikauteen liittyy kahdenlaisia periaatteellisesti merkittäviä vaatimuksia tehtävän pysyvyydestä. Niistä tärkeämpi koskee äänestäjiltä saadun valtuutuksen loukkaamattomuutta ja koskettaa sellaisena edustuksellisen järjestelmän perusteita: vaaleissa äänestäjien valtuutuksen saaneella pitää olla mahdollisuus ilman häiriöitä hoitaa saamaansa tehtävää sen päättymiseen saakka. Kysymys ei toisaalta ole pelkästään oikeudesta, jonka vaalitulos antaa valitulle. Vaalijärjestelmä perustuu henkilöiden vapaaehtoiseen suostumukseen ehdokkaiksi ja äänestäjien on sen vuoksi voitava edellyttää, että ehdokkaaksi ryhtynyt on samalla myös sitoutunut hoitamaan – jos tulee valituksi – edustajantoimea seuraaviin vaaleihin saakka. Tätä äänestäjien ”luottamuksen suoja” korostaa meillä se, että vaalijärjestelmän selvänä lähtökohtana on henkilövaali.

Tarkastelen seuraavassa erilaisia säännöstöjä, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa kansanedustajan toimen pysyvyyteen. Osaksi on kysymys säännöstöistä tai tilanteista, joissa edustajantoimeen kohdistuva vaikutus ei ole säännöston tai järjestelyn varsinainen kohde, vaan pikemminkin seurannainen tai osa tietyissä säännöstyössä. Osaksi on kysymys säännöstöistä tai järjestelystä, jotka nimenomaisesti kohdistuvat edustajantoimen pysyvyyteen. Vaikka rajan-

veto voi kohdittain olla häilyvää, seuraan tätä jaottelua niin, että tarkastelen aluksi ensiksi mainittuja tilanteita ja sen jälkeen hieman laajemmin säännöstöjä, joissa kysymys on juuri edustajantoimen pysyvyyttä koskevasta päätösvallasta. Keskeisenä tarkastelun kohteena on ”varsinainen” edustajantoimen pysyvyys, siis se, että edustaja hoitaa edustajantoiminta eduskunnan toimikauden loppuun. Sisällöllisen yhteyden vuoksi on kuitenkin aiheellista hieman kosketella myös pitkäaikaisia keskeytyksiä edustajantoimen hoitamisessa.

Ipsa lege -tilanteita

Perustuslain järjestelyt, joiden mukaan edustajantoimi tietyissä tilanteissa lakkaa suoraan lain nojalla, ovat järjestelmän selkeyden kannalta merkittäviä aivan siitä riippumatta, kuinka usein esiintyy konkreettisia soveltamistilanteita.

Periaatteellisesti huomionarvoisin kysymys tässä yhteydessä on vaalikelpoisuuden merkitys. Jos kansanedustajaksi valittu menettää vaalikelpoisuutensa, edustajantoimi lakkaa (PL 27,3 §). Käytännössä edustajantoimen menetys tällä perusteella voi aiheutua kansalaisuuden menettämisestä tai vajaavaltaiseksi tulemisestä. Kansalaisuuden menettämisen ajankohtana täytynee pitää ajankohtaa, jolloin kansalaisuuslain 9 §:ssä tarkoitettu päätös kansalaisuudesta vapauttamisesta on tehty (tai muuta ajankohtaa, joka päätöksessä on osoitettu).¹ Vajaavaltaiseksi tulemisen ajankohtana täytynee pitää ajankohtaa, jolloin holhoustoimesta 1999 annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu tuomioistuimen päätös henkilön julistamisesta vajaavaltaiseksi on tullut lainvoimaiseksi.² Asiallisesti vaalikelpoisuutta koskee myös PL 27,2 §:n säännös, jonka mukaan kansanedustajaksi ei voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä. Jos kansanedustaja tulisi nimitetyksi sotilasvirkaan, lakkaisi hänen kansanedustajantoimensa. Lakkaamispäivänä olisi tällöin syytä pitää virkaanastumispäivää.³

¹ Käytännössä ei hevin voida esiintyä tilanteita, joissa kansanedustaja menettäisi kansalaisuutensa kansalaisuuslain 8, 8 a tai 8 b §:n nojalla (esim. tulemalla vieraan maan kansalaiseksi sen palvelukseen ryhtymisen kautta). Tällaisissa tilanteissa kai täytyisi lähteä siitä, että kansalaisuuden menettäminen tulee Suomessa oikeudellisesti vaikuttavaksi vasta, kun Suomen viranomaiset on kansalaisuuden menettämisen todennut.

² Voittaisiin sinänsä ajatella, että jo holhoustoimesta annetun lain tuntemat ”lievemmat” järjestelyt – tuomioistuimen päätökset edunvalvojan määräämisestä henkilölle (8 §) tai päätökset täysi-ikäisen henkilön toimintakelpoisuuden rajoituksista (18 §) – osoittavat, ettei henkilö ole kykenevä hoitamaan kansanedustajan tehtävää. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin uuden perustuslain käsittelyssä nimenomaisesti liittänyt PL 27 §:ssä käytetyn termin vajaavaltainen eduskunnassa tuolloin jo hyväksytyssä holhouslainsäädännön uudistuksessa (HE 146/98 vp) käytettyyn termiin vajaavaltainen (pevm 10/98 vp, s. 14) ja holhoustoimesta annetussa laissa taas termillä vajaavaltainen ei tarkoiteta ko. ”lievempää” tilanteita, vaan pelkästään tilanteita, joissa henkilö on julistettu vajaavaltaiseksi (2 §).

³ PL 27,2 §:ssä ei nimenomaisesti puhuta vaalikelpoisuudesta. Säännös vastaa tässä kohden kuitenkin sisällöltään VJ 7,2 §:n säännöstä, sellaisena kuin se oli laissa 744/1971. Kuten tuon lain säätämiseen johtaneessa esityksessä nimenomaan todettiin (HE 80/71 vp, ss. 8–9), oli säännöksessä niinkuin sitä edeltäneessä VJ 7,2 §:n 1944 muutetussa sanamuodossakin ajatuksena, että vakinaisessa palveluksessa (sotilasvirassa) oleva ei ollut vaalikelpoinen. Virkaanastumispäivän pitämistä edustajantoimen lakkaamispäivänä voidaan tässä perustella sillä, että vasta tuolloin henkilöstä tulee ”sotilasvirassa oleva”. Sotilasvirkoja ryhmänä ei myöskään voida pitää sellaisina korkeina tehtävinä, joihin tulemisen perustuslakivaliokunta katsoi PL 27,3 §:ssä mainittujen virkojen kohdalla edellyttävän sitä, että kansanedustajantoimi lakkasi jo virkaan nimittämispäivästä eikä vasta virkaan tai tehtävään ryhtymispäivästä (pevm 10/98 vp, s. 14).

Perustuslain 27,3 §:ssä luetellaan eräitä korkeita tehtäviä, joissa olevat eivät voi olla kansanedustajina. Säännös ei koske vaalikelpoisuutta, vaan yhteensopimattomuutta, imkompatibilitteettia. Jos kansanedustaja valitaan tai nimitetään näihin tehtäviin – tasavallan presidentti, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimpien oikeuksien jäsenet, valtakunnansyyttäjä – hänen edustajantoimensa lakkaa. Lakkaamisajankohtana on päivä, jolloin edustaja valitaan tai nimitetään tehtävään.⁴

Kuten edellä on viitattu, edustajantoimen pitkäaikainen keskeytyminen voi tosiasialliselta merkitykseltään tulla lähelle edustajantoimen lakkaamista. Tähän nähden voidaan tässä viitata lyhyesti kahteen keskeytymistä koskevaan säännökseen. Suoraan PL 28,1 §:n nojalla edustajantoimen ”hoitaminen” keskeytyy siksi ajaksi, jonka kansanedustaja ”toimii” Euroopan parlamentin jäsenenä. Säännöksen sanamuoto selvästi sallii kaksoismandaatin, ts. sen, että henkilö on samanaikaisesti valittuna eduskuntaan ja Euroopan parlamenttiin. Vaikka säännöksen sanamuoto ei sitä selvästi osoitakaan, on käytännössä katsottu, että Euroopan parlamenttiin valitulla kansanedustajalla on oikeus valita, hoitaako hän edustajantointa vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa (TJ 77 §). Jos edustaja tällöin valitsee Euroopan parlamentissa toimimisen, edustajantointa hoitaa PL 28,1 §:n mukaan hänen varaedustajansa ja edustajan edustajantoimen hoitaminen keskeytyy TJ 77 §:n mukaan silloin, kun varaedustajan valtakirja on tarkastettu.

Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy suoraan perustuslain nojalla myös asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi (PL 28,1 §). Säännöstä voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä sikäli, että se selvästi osoittaa, ettei edustajana toimimiskausi vapauta asevelvollisuuden suorittamisesta tai merkitse asevelvollisuuden suorittamisen väistämätöntä lykkääntymistä.⁵ Asevelvollisuuden suorittamisen on tässä katsottu kattavan myös siviilipalveluksen suorittamisen (HE 1/98 vp, s. 84). Myös naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetyn määräajan jälkeistä palvelusta on perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä PL 28,1 §:ssä tarkoitettuna asevelvollisuuden suorittamisena (pevm 10/98 vp, s. 14). Säännöksen sanamuoto edellyttää edustajantoimen hoitamisen keskeytymistä koko siksi ajaksi,

⁴ Säännös koskee PL 38 §:n ja PL 69 §:n mukaisesti myös apulaisoikeusasiamiehiä sekä apulaisoikeuskansleria ja tämän sijaista. Kansanedustajantoimen hoitaminen virkavapaana ko. viroista ei PL 27,3 §:n säännöksen sisällön huomioon ottaen tule kysymykseen eikä tällaista mahdollisuutta voida tavallisella lailla myöskään perustaa (vrt. Valtion virkamieslain 23,2 § valtion virkojen yleensä osalta). Perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä edellytettiin edustajantoimen lakkaamispäiväksi tällaisissa tilanteissa ko. tehtävään ryhtymispäivää. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt asianmukaisena, että tehtävään valittu tai nimitetty voisi ennen tehtävän alkamista jatkaa edustajantoimessaan, ”koska on vaarana, että tietoisuus hänelle tulevasta korkeasta tehtävästä saattaa eri tavoin vaikuttaa hänen omaan toimintaansa eduskuntatyössä ja muidenkin edustajien suhtautumiseen”. Valiokunta muutti sen vuoksi säännöstä niin, että edustajantoimi tällöin lakkaa jo nimittämisen- tai valitsemispäivästä (pevm 10/98 vp, s. 14).

⁵ Asevelvollisuuslain 14 §:n säännöksessä on pyritty ottamaan huomioon sekä kansanedustajantoimen tärkeys että asevelvollisuuden (lopullisen) suorittamisen tärkeys niin, että kansanedustajalle myönnetään ”mainitun tehtävän hoitamiseksi” lykkäystä vakinaisen palveluksen suorittamisesta, ei kuitenkaan pitemmälle kuin sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 28 vuotta. Lykkäyksen myöntäminen ei kuitenkaan tapahdu *ex officio* viranomaistoimena, vaan myöntäminen edellyttää kansanedustajan kirjallista ilmoitusta siitä, että hän tarvitsee lykkäystä edustajantoimen hoitamiseksi (A asevelvollisuuslain soveltamisesta 34,2 §).

jonka henkilö on suorittamassa asevelvollisuutta.⁶ Keskeytyksen ajaksi ei kutsuta varaedustajaa.

Oikeudenkäyttöön rikosasioissa liittyviä tilanteita

Oikeudenkäyttöön rikosasioissa voi kahdessa mudossa sisältyä toimia, joiden välittömänä tarkoituksena ei ole vaikutus edustajantoimeen, mutta jotka voivat tosiasiasa merkitä edustajantoimen hoitamisen (pitkäaikaistakin) estymistä. Yhtäältä on kysymys rikostutkinnassa/rikosprosessissa mahdollisista pakkokeinoista, toisaalta rikosasioissa annetuista tuomioista.

Perustuslain 30 § sisältää kansanedustajan koskemattomuutta – immuniteettia – koskevia säännöksiä. Säännösten lähtökohtana ei ole laaja immuniteetti, vaan pikemminkin se, että kansanedustajat ovat samassa asemassa kuin muut ihmiset lukuun ottamatta eräitä suojasäännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata kansanedustajan toimintavapaus lähinnä toimeenpanovallan taholta tulevilta esteiltä tai rajoituksilta. Säännöksistä käy siten selväksi, että tutkintaviranomaisten ja tuomioistuinten valta päättää pidättämisestä ja vangitsemisesta voi tietysti rajoituksin kohdistua myös kansanedustajaan. Ko. toimenpidevaltuuksien sisältöön ja perustuslainkohdan sisältämiin rajoituksiin ei tässä ole tarpeen paneutua. Jos tällaisia tilanteita kansanedustajan kohdalla syntyisi, voidaan ajatella, että pidättämisen tai vangitsemisen aiheuttama este kansanedustajan toimen hoitamiselle jäisi yleensä lyhytaikaiseksi. Toisaalta voidaan todeta, että säännöt, jotka koskevat tuomioistuimen mahdollisuutta määrätä syytetty pidettäväksi vangittuna oikeudenkäynnin aikana tai tuomittu pidettäväksi vangittuna muutoksenhaun aikana, koskevat sellaisinaan myös tilanteita, joissa syytettynä tai tuomittuna olisi kansanedustaja. Tapauksesta riippuen voisi vangittuna pitämistä koskevista päätöksistä aiheutuva este kansanedustajantoimen hoitamiselle siten muodostua melko pitkäksi.

Rangaistusjärjestelmään sisältyi vuonna 1969 toteutettuun uudistukseen saakka lisärangaistuksena useista rikoksista kansalaisluottamuksen menettäminen. Kun kansalaisluottamus (sen nauttiminen) oli myös vaalikelpoisuuden edellytys, merkitsi ko. rangaistuksen tuomitseminen kansanedustajalle myös edustajantoimen menettämistä. Tähän kysymykseen palataan vielä edempänä eduskunnan PL 28 §:n mukaisten valtuuksien tarkastelun yhteydessä. Vaikka rangaistusjärjestelmään ei enää sisällykään rangaistuksia, jotka oikeudellisesti vaikuttaisivat kansanedustajantoimeen, voi kansanedustajalle rangaistuksena tuomitun (ehdottoman) vankeuden täytäntöönpano tosiasiasa estää häntä hoitamasta edustajantointa. Se, että kansanedustajan asema ei vaikuta tuomitun vapausrangaistuksen täytäntöönpanoon, on pitkään ollut

⁶ Vastaavassa aikaisemmassa perustuslainkohdassa – VJ 10 §:ään vuonna 1970 lisätyssä 2 momentissa – säädettiin nimenomaisesti, että ”tänä aikana edustaja ei saa osallistua valtiopäivätoimiin”. Ko. säännöksen säätämiseen johtaneen esityksen (HE 40/70 vp) perusteluissa todettiin myös, ettei edustajalla tänä aikana ollut ”edes lomalla ollessaan oikeutta osallistua valtiopäivätoimiin”. Ilman tällaisia nimenomaisia lausumiakin voidaan PL 28,1 §:n sanontaa pitää tässä suhteessa riittävän selvänä.

valtiosäännön selvä lähtökohta.⁷ Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 1 §:n mukaan pääsääntönä on, että vankeusrangaistukseen tuomittu on tuomion saatua lainvoiman ”viipymättä” toimitettava suorittamaan rangaistustaan. Saman luvun säännösten nojalla voidaan tuomitulle tietyin edellytyksin myöntää lykkäystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon, mutta kansanedustajantoimen hoitamista ei ole laissa tarkoitettu lykkäysperusteeksi. Käytännössä on pidetty selvänä, että eduskunnan asiana ei ole puuttua vapausrangaistusten täytäntöönpanoon.⁸ Vapausrangaistuksen suorittaminen ei merkitse edustajantoimen päättymistä, vaan sen hoitamisen tosiasiallista keskeytymistä. Jos vapausrangaistuksen suorittaminen päättyy ennen edustajan toimikauden päättymistä, edustaja voi palata hoitamaan edustajantointaan toimikautensa loppuun. Toinen asia on, että vapausrangaistus voisi olla peruste, johon vedoten edustaja pyytää PL 28,2 §:n nojalla vapautusta edustajantoimesta.

Mahdollisuus saada pyynnöstä vapautus (PL 28,2 §)

Perustuslain 28,2 §:n mukaan eduskunta ”voi myöntää” kansanedustajalle pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että vapautuksen myöntämiseen on ”hyväksyttävä syy”. Sanamuodoltaan säännös on eduskunnan harkintavallan kannalta varsin avoin. Säännöksen taustahistoria ei kuitenkaan mitenkään korosta harkintavallan neutraalia avoimuutta. Vuoden 1906 VJ 8 §:ssä todettiin, että edustajaksi valittua ”älköön” vapautettako tästä toimesta, ”ellei hän voi näyttää laillista estettä tai muuta syytä, jonka eduskunta hyväksyy.”⁹ Tämä ”älköön...ellei”-sanamuoto siirrettiin sellaisenaan vuoden 1928 VJ:n 10 §: ksi ja säännös säilyi muuttamattomana nykyisen perustuslain säätämiseen. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä (HE 1/98 vp, s. 84) viitattiin VJ 10, 1 §:n säännökseen ja todettiin tarkoi-

⁷ *Iivar Ahava* toteaa vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen kommentaarissaan (Porvoo 1914, s. 37), kommentoidessaan 10 §:n säännöstä kiellosta estää edustajaa toimimasta kansanedustajana: ”Mutta oikeudenhoidon säännöllistä kulkua tämä säännös ei voi estää. Vapausrangaistusta kärsivä edustaja ei voi päästä vp:lle edustajatoimintaan täyttämään.” Varhaisista esiintyneistä tapauksista ja niiden käsittelystä ks. *Ahavan* teoksen mainittu kohta sekä *Esko Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1939, s. 411 ja 434, ja *Olavi Salervo*: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907–1963, Eduskunnan historia X, Helsinki 1977, s. 140 ja 155. Tilanteisiin liittyvät tulkintaongelmat kohdistuivat yksikamarisen eduskunnan varhaisvaiheissa lähinnä kysymykseen edustajanpalkkion maksamisesta. Vuoden 1928 VJ:n 17 §:ään sisällytettiin asiasta 2 momentti, joka kuului: ”Jos edustaja kärsii vapausrangaistusta, menettäköön siltä ajalta edustajanpalkkionsa.” Säännös oli voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Vastaava säännös on nyt edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 5 momentissa (L 528/9.6.2000)

⁸ Ks. esim. *Salervo*, mts. 155.

⁹ Säännösteksti seuraili tässä vuoden 1869 VJ 17 §:ää, jonka 1 momentin mukaan valtiopäivämieheksi valittu ei voinut kieltäytyä tästä toimesta, ellei hän voinut näyttää ”sellaisia esteitä, jotka yleinen laki sanoo laillisiksi esteiksi”, ja 4 momentin mukaan taas ”valtiopäivien aikana älköön valtiopäivämies poissanoutuko toimestansa, ellei hän näytä sellaista estettä, jonka se sääty hyväksyy, johon hän kuuluu”. Eduskunnan uudistuskomitean ehdotuksessa oli ko. 8 §:n säännökseen ehdotettu muotoilua, jonka mukaan vain yleisen lain mukaan laillinen este olisi käynyt vapauttamisen perusteeksi (KOM 1906:12). Komitea katsoi perusteluissaan (s. 72), että ketään ei tullut pakottaa edustajaksi vastoin suostumustaan, mutta ”sillä, joka on ilmoittanut suostuvansa toimen vastaanottamaan ja sillä perusteella edustajaksi valittu, ei saa enää olla oikeutta tästä toimesta kieltäytyä, ellei hän näytä laillisia eduskunnan hyväksyttäviä syitä”. Armollisessa esityksessä oli säännökseen sisällytetty laillista estettä koskevan kohdan jälkeen ”taikka muuta syytä, jonka eduskunta hyväksyy”. Säännöstä ei esityksessä perusteltu eikä siihen puututtu perustuslakivaliokunnan mietinnössä (AE 11/05–06 vp ja pevm 1/05–06 vp).

tukseksi ”jatkaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan eduskunta harkitsee saatuaan asiasta puhemiesneuvoston lausunnon, onko edustaja esittänyt sellaisia perusteita pyynnölleen, että vapautus voidaan myöntää”.

Säännös jättää eduskunnalle suuren harkintavallan. Harkintavallan käyttöä ohjaa tosiasias-
sa merkittävällä tavalla aikaisempi käytäntö vapautuksen myöntämisessä. Käytäntöä voidaan
luonnehtia pidättyväksi. Pidättyvyyttä puoltaa – säännöksen laillisia esteitä painottavan taustahistorian
ohessa – merkittävänä seikkana se, että kyseessä on ylimmän valtioelimen jäsenyys, johon on tultu
omalla suostumuksella ja äänestäjien määräajaksi henkilövaalissa antaman luottamuksen varassa.
Erityisesti poliittisiin käsityksiin tai erimielisyyksiin liittyvien syiden vapautusperusteeksi
hyväksymistä vastaan puhuu myös PL 29 §:n säännökseen nojaava kansanedustajan riippumattomuussäännöstö.
Tuon säännöstenkin kannalta on suotavaa, että vapautusperusteeksi käytännössä hyväksytään
vain syitä, jotka eivät juuri voi olla painostamisen tai houkuttelun aiheina. Jos kansanedustajan
saaman vankeustuomion täytäntöönpano tapahtuu – osaksi tai kokonaan – vaalikauden aikana,
ei edustajalla ole velvollisuutta pyytää vapautusta edustajantoimesta. Ainakin pitempään
kestävän täytäntöönpanon tilanteissa voisi vapautuksen pyytäminen tällöin kuitenkin olla
aiheellista ja sen myöntäminen perusteltua. On myös syytä lähteä siitä, että tilanteissa,
joissa olisi edellytykset edustajantoimen lakanneeksi julistamiseen PL 28,4 §:n mukaisesti
esim. ehdollisen vankeustuomion nojalla, on myös olemassa PL 28,2 §:ssä tarkoitettu
hyväksyttävä syy myöntää kansanedustajalle tämän pyynnöstä vapautus edustajantoimesta.¹⁰

Eduskunnan pitkäaikainen pääsihteeri *Olavi Salervo* kuvaa vuonna 1971 valmistuneessa
esityksessään (alav. 7 mts. 135–136) siihenastista käytäntöä seuraavasti:

”Laillisena esteenä voisi tulla kyseeseen lähinnä pitkäaikainen sairaus. Kun eduskunta on yleensä
suhtautunut varsin myönteisesti vapautuspyyntöihin, ei laillisen esteeseen vetoaminen ole ollut
juuri tarpeenkaan. Niinpä on vapautus edustajantoimesta voitu myöntää sairauden perusteella,
senaattoriksi, korkeimman hallinto-oikeuden presidentiksi, maaherraksi tai lähettilääksi
nimittämisen johdosta, kaupungin- tai kauppalanjohtajan virkoihin tai muuhun sellaiseen
tehtävään ryhtymisen vuoksi, joka ei vaikeuksitta sovellu yhteen edustajantoimen
hoitamisen kanssa, joskus myös armeijan vakinaiseen palvelukseen astumisen vuoksi tai
pois maasta siirtymisen takia. Yleensä vain niissä tapauksissa, joissa vapautuspyyntö on
perustunut poliittisiin syihin tai joissa ilmoitetusta epäpoliittisesta perusteesta (sairaus)
huolimatta on arveltu takana olevan poliittisia syitä, on pyyntö aiheuttanut eduskunnassa
keskustelua ja joskus tullut hylätyksikin. Muunlaatuissa tapauksissa vapautuspyyntöä ei
koskaan ole hylätty, vaikka se onkin muutaman kerran aiheuttanut keskustelua, kerran jopa
äänestyksenkin.”¹¹

¹⁰ Lausunnossaan pevl 2/68 vp, joka koski mahdollisuutta julistaa edustajantoimi rangaistustuomion vuoksi lakanneeksi, perustuslakivaliokunta totesi mm.: ”Valtiopäiväjärjestyksen 10 §:n mukaan edustaja voi pyynnöstään saada vapautuksen edustajantoimestaan esitettyään sellaisen syyn, jonka eduskunta hyväksyy. Jos rangaistukseen tuomittu edustaja siitä syystä pyytää vapautusta edustajantoimestaan, ei ole tarpeellista enää muutoin ottaa eduskunnassa tutkittavaksi hänelle tuomitun rangaistuksen vaikutusta hänen oikeuteensa toimia edelleen edustajana.”

¹¹ Käytännön tapauksista ks. myös *Salervon* kirjoituksen ko. kohdan alaviitteet. Niistä ilmenee mm., että maaherranimityksistä aiheutuneita vapautuksia oli ollut 17 ja lähettiläsnimityksistä aiheutuneita 10. Sotia edeltäneestä käytännöstä ks. myös *Hakkila*, emt., ss. 403–405.

Aivan kattavaa tietoa myöhemmästä käytännöstä ei ole ollut käytettävissäni. Erään eduskunnan tietopalvelussa syksyllä 1997 laaditun luettelon mukaan, joka eduskunnan kansliasta on ystävällisesti annettu nähtäväkseni, olisi vuodesta 1979 alkaen tuohon mennessä täysistunnossa myönnetty 30 tapauksessa vapautus (”ero”) edustajantoimesta. Kaikissa näissä tapauksissa perusteena oli merkittävään virkaan tai tehtävään nimittäminen.¹² Tietävästi vain kahdessa tapauksessa vuoden 1979 jälkeen ei pyydettyä vapautusta edustajantoimesta ole myönnetty.

Näistä varhempi oli edustaja Stenius-Kaukosen 16.11.1991 eduskunnalle osoittama vapautuspyyntö, jonka perusteina olivat edustajan käsitykset politiikan moraalisesta rapiosta ja hänen arvionsa mahdollisuuksistaan hoitaa edustajantointaan tuolloisissa oloissa. Puhemiesneuvosto katsoi, että edustaja Stenius-Kaukosella oli pitkäaikaisena kansanedustajana kokemuseräistä tietoa siitä, miten eduskunta työskentelee, miten hallituksen ja eduskunnan vuorovaikutus toimii ja minkälainen on suomalaisen poliittisen järjestelmän sisältö. Kun anomus perustui vain edustajan omaan arvioon mahdollisuuksistaan hoitaa edustajantointaan tuolloisissa oloissa ja kun edustaja ei siten ollut esittänyt VJ 10 §:ssä edellytettyä hyväksyttävää syytä anomuksensa tueksi, puhemiesneuvosto ehdotti täysistunnolle 22.11.1991, että anomus hylättäisiin. Istunnossa tehtiin vastaehdotus anomuksen hyväksymisestä. Täysistunto hyväksyi puhemiesneuvoston ehdotuksen äänin 129–12 (1991 vp ptk 3, ss. 3089–3110).

Toinen tapaus oli edustaja V. Laukkasen 17.11.1994 eduskunnalle osoittama pyyntö välittömästä vapautumisesta edustajantoimesta. Pyyntö perusteluissa ed. V. Laukkasen totesi mm., että hän oli lopettanut kaiken poliittisen toiminnan, että hän ei ollut vakaumuksensa takia elokuun 1993 jälkeen kertaakaan äänestänyt puolesta tai vastaan ja että hän ei tule enää puhumaan eduskunnassa. Puhemiesneuvosto katsoi, että edustaja Laukkanen ei ollut esittänyt VJ 10 §:ssä edellytettyä hyväksyttävää syytä eronpyyntönsä tueksi ja ehdotti täysistunnolle 29.11.1994, että anomus hylättäisiin. Istunnossa tehtiin vastaehdotus anomuksen hyväksymisestä. Puhemiesneuvoston ehdotus hyväksyttiin äänin 138–38 (1994 vp ptk 6, ss. 5461–5465).

Eduskunnan työjärjestyksen 48 §:ssä säännellään mahdollisuutta myöntää edustajalle lupa poissaoloon täysistuntotyöskentelystä muun syyn kuin sairauden tai eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi. Luvan enintään viikon poissaoloon voi myöntää puhemiesneuvosto, yli viikon mittaiseen poissaoloon vain täysistunto.¹³ Lyhyet poissaolot eivät tässä ansaitse huomiota. Jos sen sijaan edustajalle myönnettäisiin säännöksen nojalla lupa pitkäaikaiseen poissaoloon, voisi tilanne tapauksittain – esim. vuoden poissaololupa vaalikauden loppupuolella –

¹² Ko. tapauksista kahdessatoista aiheena oli nimitys maaherraksi, neljä koski (apulais)kaupunginjohtajan nimitystä, kaksi keskusviraston pääjohtajan nimitystä, kuusi johtajanimityksiä julkisiin tai julkisessa valvonnassa oleviin laitoksiin (KELA, YLE, Veikkaus, ALKO, SP). – Valtion virkamieslain 23,2 §:n mukaan virkamies on virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana. Vaikka valtion virkamieslaki ei koske edes kaikkia valtion virkamiehiä, voidaan säännöksen lähtökohtaa pitää yleisemminkin tärkeänä ja jo PL 30,1 §:n säännöksenkin vuoksi aiheellisenä. Siihen nähden voitaisiin pitää perusteltuna, että virkaan nimittämisen johdosta vapautus edustajantoimesta myönnetään vain tilanteissa, joissa viran pitempiäaikainen hoitaminen sijaisena toimin ei viran luonteen vuoksi olisi asianmukaista. Luettelossa mainittujen vapautusten voidaan yleensä katsoa täyttäneen tämän edellytyksen.

¹³ Työjärjestyksen 48 §:n sanamuodossa ei myönnettävän poissaolon pituuteen ole liitetty mitään kriteereitä (päättösvallan jakautumisen lisäksi). Vastaavissa aikaisemmissa säännöksissä – vuoden 1928 VJ:een liittyneen TJ:n 64 §:ssä ja 1906 VJ:een liittyneen TJ:n 38 §:ssä – säädettiin, että ”alköön lomaa myönnettäkö” viikkoa pitemmäksi ajaksi, ellei pyynnön perusteeksi ollut ”välttämätöntä syytä”.

tulla asiallisesti muistuttamaan pyynnöstä tapahtuvaa vapauttamista edustajantoimesta. Vapauttamista koskeviin pyyntöihin sovellettu pidättyvä suhtautuminen näyttää siten olevan paikallaan myös suhtautumisessa pitkää poissaoloa koskeviin luvanpyyntöihin.¹⁴ Pidättyvää tai torjuvaa suhtautumista pitkää poissaoloa koskeviin luvan pyyntöihin puoltaa lisäksi vahvasti se, että toisin kuin edustajantoimesta vapauttamistilanteissa, ei poissaolotilanteissa määrätä varaedustajaa.

Käytännössä eivät pyynnön perusteella myönnetyt lomat juuri ole olleet niin pitkiä, että niillä olisi artikkelin teeman kannalta merkitystä. Vuodesta 1961 alkaen oli uuden perustuslain voimaantuloon saakka käytännössä tiettävästi esiintynyt vain yksi tapaus, jossa lomaa oli pyydetty ja myönnetty yli kuukauden ajaksi (= noin kahdeksi kuukaudeksi).¹⁵ Vuoden 2000 keväällä eduskunnassa käsitelty ed. Ahon anomus ja siihen annettu päätös merkitsevät tässä kohden poikkeusta lomapyynnöissä siihen mennessä toteutuneesta arkisen pidättyvästä käytännöstä.

Kansanedustaja Esko Aho, joka oli Suomen Keskustan puheenjohtaja ja entinen pääministeri, pyysi eduskunnalle 21.3.2000 osoittamassaan lomanpyynnössä lupaa poissaoloon eduskuntatyöstä ajalle 5.9.–24.11.2000 osallistuakseen vierailevana luennoitsijana Harvardin yliopiston John F. Kennedy School of Governmentin koulutus- ja tutkimusohjelmiin Yhdysvalloissa. Pynnön ja sen liitteenä olleen Kennedy-Schoolin kutsun mukaan kutsu tarkoitti lukuvuotta 2000–2001 ja anomuksen mukaan Ahon tarkoituksena oli ”lyhyen keskeytyksen jälkeen työskennellä Harvardissa aina kesäkuuhun 2001 saakka”. Pyyntö aiheutti julkista keskustelua ja sen käsittely puhemiesneuvostossa vei jonkin verran aikaa. Äänin 9–6 puhemiesneuvosto kuitenkin päätti puoltaa vapautuksen myöntämistä ajalle 5.9.2000–30.6.2001. Täysistunnossa 25.4.2000 kysymys luvan myöntämisestä aiheutti pitkähkön keskustelun, jossa myös ehdotettiin hakemuksen hylkäämistä. Hakemus hyväksyttiin lopuksi äänin 91–77.¹⁶

Jos varaedustajaa koskevaa normeerausta ei muuteta, ei eduskunnan harkintaan jäävin perustein tapahtuva luvan myöntäminen näin pitkäaikaiseen poissaoloon oikein sovi yhteen edusta-

¹⁴ Tässä on sivuutettu yleisiin lainsäädännöllisiin järjestelyihin nojaavat äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaat. Niiden suhteen on käytäntönä viime vaalikaudelta alkaen ollut, että ko. perusteilla ei enää tarvitse pyytää vapautusta, vaan niiden osalta riittää keskuskanslian annettava ilmoitus, joka todetaan puhemiesneuvostossa ja merkitään täysistunnon pöytäkirjaan.

¹⁵ Eduskunta myönsi 29.3.1967 ed. Lujalle vapautusta eduskuntatyöstä ”huhtikuun 4. päivästä istuntokauden loppuun ulkomaisen opintomatkan vuoksi”. Keväistuntokausi päättyi tuolloin 2.6.1967 (1967 vp ptk. I, ss. 371–372). Ed. Lujan pyyntö mainitaan lajissaan ilmeisesti ainoana ko. aikana pääsihteeri *Seppo Tiitisen* muistiossa (28.3.2000), joka liittyi tekstissä tarkasteltavan ed. Ahon anomuksen käsittelyyn puhemiesneuvostossa.

¹⁶ Haetun vapautuksen pituuden poikkeuksellisuutta ja asian käsittämistä periaatteellisesti ongelmalliseksi osoittaa osaltaan sekin, että puhemiesneuvosto kuuli asiasta valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita (30.3.2000). Täysistuntokäsittelystä ks. 2000 vp ptk 2, ss. 1501–1513. Asian käsittelyssä oli yhtenä osaongelmana ollut se, että poissaololuvan saaneelle edustajalle oli voimassa olevien säännösten mukaan kuitenkin maksettava ko. ajalta edustajanpalkkio. Ed. Ahon poissaololupa ilmeisesti johti osaltaan siihen, että kun edustajanpalkkion suuruuden määräämistä koskevia säännöksiä eri puolueiden edustajien yhteisen lakialoitteen pohjalta muutettiin touko–kesäkuussa 2000, lisättiin edustajan palkkiosta annettuun lakiin myös säännös (2/4 §), jolla puhemiesneuvostolle annettiin valta päättää – yleensä edustajan pyynnöstä –, että luvalla poissaolevalle kansanedustajalle ei poissaolon ajalta makseta edustajanpalkkiota tai osaa siitä. Ks. tästä LA 61/00 vp, pevl 15/00 vp ja L 528/9.6.2000. Ed. Ahon poissaololupapäätöksen toiseen periaatteelliseen ongelmaan – siihen, että varaedustajaa ei määrätä – ei asian jälkivaiheissa sen sijaan kajottu.

jan asemaa ja valtiopäivätyön järjestelyä koskevien säännösten kanssa. Edustaja Ahon asiassa omaksuttua ratkaisua ei vastaavasti oikein voida pitää seuraamisen arvoisena ennakkotapauksena.

Mahdollisuus erottaa edustajantoimesta (PL 28, 3 §)

Vuoden 1906 VJ 15 §:n mukaan voi eduskunta ”tuomita” edustajan, joka ilman hyväksyttävää estettä ei saapunut ajoissa valtiopäiville tai jäi ilman eduskunnan lupaa pois istunnosta, menettämään palkkionsa, viisitoista markkaa jokaiselta päivältä, jonka hän oli poissa, ja sitä paitsi sakotettavaksi enintään saman verran. Jos edustaja ei ottanut sakosta ojentuakseen, saattoi eduskunta julistaa hänet toimensa menettäneeksi. Asiallisesti samansisältöinen säännös otettiin vuoden 1928 VJ 17 §:ään, kuitenkin niin, että sakottamismahdollisuus oli poistettu. Säännöstä ei myöhemmin enää muutettu. Laiminlyöntien mahdollisia seuraamuksia koskeva säännös on nyt PL 28,3 §:ssä.

Säännös on aikaisempia säännöksiä seikkaperäisempi niin kysymykseen tulevan laiminlyönnin kuin menettelyn ja mahdollisten seuraamusten määrittelyssä. Säännöksen mukaisiin toimiin voidaan ryhtyä vain jos edustaja ”olennaisesti ja toistuvasti laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen”. Edustajantoimen hoitamiseen kuuluu tässä lähinnä osallistuminen täysistunnon ja niiden eduskunnan valiokuntien toimintaan, joihin edustaja on valittu. Laiminlyönnin sisältöä määriteltiin perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa aikaisempien säännösten linjan mukaisesti niin, että kyseessä on edustajantoimeen kuuluvien tehtävien hoitamatta jättäminen, ”vaikka eduskunta ei ole myöntänyt hänelle vapautusta edustajantoimen hoitamisesta eikä hän ole osoittanut menettelylleen hyväksyttävää syytä” (HE 1/98 vp, s. 84). Olennaisuuden ja toistuvuuden samanaikainen edellyttäminen merkitsee kuitenkin edellytysten huomattavaa tiukentumista. Siten pelkästään esim. se, että edustaja ei saavu ajoissa valtiopäiville tai se, että hänellä on toistuvia, mutta huomattavan lyhyitä poissaoloja, ei voi riittää perusteeksi säännöksessä tarkoitetuille toimille.

Vaikka säännöksessä ei enää viitata hyväksyttäviin esteisiin tai syihin, muodostavat hyväksyttävät syyt, kuten hallituksen esityksessäkin viitattiin, esteen erottamispäätöksen tekemiselle. Kun edustajantoimi on osallistumista ylimmän valtiollisen toimivallan käyttöön ja tehtävään tullaan suostumuksen perusteella, eivät eduskunnasta riippumattomat tehtävät juuri voi käydä tällaiseksi syyksi. Kysymykseen voisivat tulla lähinnä sairauteen liittyvät tai muut painavat henkilökohtaiset syyt.¹⁷ Kun edustajalla on järjestetty mahdollisuus pyytää poissaololupaa (TJ 47 §), täytyisi lähtökohtana olla se, että lupaa tarvittaessa pyydetään. Luvan pyytämättä jättä-

¹⁷ Säännöksessä tarkoitettua ”laiminlyömistä” täytyy katsoa edellyttävän edustajan jonkinlaista ”ei-hyväksyttävää” (vähättelevä, välinpitämätöntä, huolimattontaa) suhtautumista edustajantoimen hoitamiseen. Tällaisen ”suhtautumisen” aiheuttajana saattaisi olla esim. alkoholin toistuva väärinkäyttö. Sen sijaan vapausrangaistuksen suorittamista sinänsä ei – edes kestoaltaan merkittävänä ja toistuvana – voida pitää sellaisena laiminlyömisinä, jota tässä säännöksessä on tarkoitettu.

minen ja tosiasiallinen poissaolo saattaisi siten merkittävässä mitassa toistuessaan johtaa säännöksen soveltamiseen siinäkin tapauksessa, että luvan myöntämiselle ehkä olisi lupakäytännön valossa ollut edellytyksiä.

Edustajantoimen hoitamisen olennaisesti ja toistuvasti laiminlyöminen on oikeudellinen edellytys edustajantoimesta erottamiselle. Vaikka tämän edellytyksen katsottaisiinkin täyttyvän, jää erottaminen säännöksen mukaan eduskunnan harkintaan. Erottispäätöstä ei voida tehdä ilman että täysistunnolla on käytettävissään perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämä kannanotto asiassa. Perustuslakivaliokunnan yleisen tehtävän huomioon ottaen on syytä lähteä siitä, että valiokunta – kuten hallituksen esityksessään (HE 1/98 vp, s. 84) viitattiin – lausuu vain siitä, ovatko erottamisen oikeudelliset edellytykset olemassa, ei sen sijaan siitä, pitäisikö erottamiseen edellytysten täytyessä ryhtyä. Täysistunto ei ole muodollisesti, vaikkakin kyllä tosiasiallisesti, sidottu valiokunnan kannanottoon mainitussa oikeuskysymyksessä. Jos erottamisen ryhdytään, on säännöksen mukaan täysistunnon harkinnassa, tapahtuuko erottaminen määrääjäksi vai kokonaan. Määräajan pituus on säännöksessä jätetty avoimeksi. Jonkinlaisena ylärajana voidaan pitää sitä, että määräaikainen erottaminen, johon ei liity varaedustajan määräämistä, ei saisi pituudeltaan tosiasiasa lähestyä kokonaan erottamista, johon liittyy varaedustajan määrääminen. Säännös ei aseta estettä sille, että määräaikaista erottamista, jos edustaja ei ota siitä ojentuakseen, seuraa uudessa menettelyssä päätettävä kokonaan erottaminen.¹⁸

Aikaisempien ko. perustuslainkohtien soveltamiskäytännössä on ollut esillä edustajan tuomitseminen laiminlyönnin johdosta menettämään edustajanpalkkionsa. Ketään ei tietävästi ole käytännössä määrätty laiminlyönnin johdosta menettämään edustajantointaan.¹⁹

Mahdollisuus julistaa edustajantoimi lakanneeksi (PL 28,4 §)

Rikostuomioiden mahdollisessa vaikutuksessa edustajantoimen pysyvyyteen muodostaa vuosi 1969 ja silloin toimeenpantu rangaistusjärjestelmän uudistus selvän käännekohtan. Sitä ennen oli kysymys tietynlaisten rangaistustuomioiden automaattisesta vaikutuksesta, sen jälkeen on ollut kysymys tietynlaisten rangaistustuomioiden eduskunnalle antamasta päätösvallasta.

Vuoden 1906 VJ 5 §:n 2 momentissa säädettiin vaalioikeutta – nykyistä äänioikeutta – vailla oleviksi 8 kohdassa se, jonka laillisen tuomion nojalla on katsottava olevan hyvää mainetta

¹⁸ PL 28 §:ssä ei lausuta erottamiskysymyksen vireilletulotavasta. Työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 6) kohdan mukaan puhemiesneuvoston tehtävänä on mm. tehdä ehdotus perustuslakivaliokunnan kannanoton hankkimisesta PL 28,3 §:n nojalla. Kun vireillepanosta näin on erikseen säädetty, ei edustajalla näyttäisi TJ 21 §:n (ja PL 39 §:n) mukaan olevan oikeutta tehdä ehdotusta erottamiskysymyksen vireillesaamiseksi. (Toimenpidealoite, joka on lähinnä tullut aikaisemman toivomusaloitteen sijaan (PL 39,2 §. 3) kohta), ei myöskään oikein sovellu tällaisiin täysistunnon päätösvaltaan kuuluviin, eduskunnan omaa toimintaa koskeviin päätöksiin).

¹⁹ Ko. aikaisemmasta käytännöstä ks *Ahava*, mt., ss. 54–56, ja *Hakkila*, mt., ss. 433–434. *Salervo* toteaa edellä mainitussa, 1971 ilmestyneessä tutkimuksessaan ko. säännösten soveltamiskäytännöstä (s. 136–137): ”Käytännössä ei ankarinta seuraamusta, edustajantoimen menettämistä, ole koskaan tuomittu.” *Salervon* kirjoituksen jälkeiseltä ajalta ei tiedossani ole yhtään tapausta, jossa erottamisesta olisi edes keskusteltu. (takt. kansliasta).

vailla taikka kelvoton maan palvelukseen tai toisen asiaa ajamaan, sekä 9 kohdassa se, joka oli tuomittu tietyistä, kohdassa mainituista eduskuntavaaleihin kohdistuvista rikoksista, aina kuudennen kalenterivuoden loppuun siitä kun lopullinen tuomio asiassa annettiin. Hyvää mainetta vailla oleminen, kelvottomuus maan palvelukseen ja kelvottomuus toisen asiaa ajamaan olivat eri rangaistusäännöksissä määrättyjä lisärangaistuksia. Vaalioikeus taas oli vaalikelpoisuuden edellytys (1906 VJ 6 §). Säännökset siirrettiin sisällöltään pääasiassa sellaisenaan 1928 VJ 6 §:n 2 momenttiin ja 8 §:ään. Hyvän maineen menettämisen sijasta uudessa säännöksessä kuitenkin puhuttiin kansalaisluottamuksen menettämisestä ja uutena lisärangaistuksena mainittiin vielä vaalioikeuden menettäminen.

Kun lisärangaistukset vuonna 1969 poistettiin rangaistusjärjestelmästä (L 1/10.1.1969), jouduttiin ottamaan kantaa myös VJ 6 §:n em. säännöksiin. Uudistukseen johtaneessa esityksessä hallitus esitti tältä osin mm. (HE 73/68 vp, s.5):

”Valtiopäiväjärjestyksen osalta taas kysymyksessä olevien lisärangaistusten poistaminen koskee välittömästi 6 §:n 2 momentin 4 kohtaa sekä 8 §:ää... ja kun muut edellä mainitut lisärangaistukset nyt ehdotetaan poistettaviksi, on todettava, että puheena oleva 6 §:n 2 momentin 4 kohta käy tarpeettomaksi, minkä vuoksi ja kun on kysymys perustuslaista, ehdotetaan se nimenomaan kumottavaksi. Valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n kohdalta on todettava, että jos tämä pykälä jätettäisiin muuttamatta, aiheutuisi siitä, ettei kansanedustajaksi valitun henkilön edustajan toimi enää lakkaisi hänen tekemänsä sellaisen rikoksen johdosta, josta on seurannut valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettu lisärangaistus. Tämä olisi kuitenkin erittäin arveluttavaa, varsinkin milloin kansanedustaja on syyllistynyt rikokseen, joka on omiaan horjuttamaan yleistä luottamusta häneen. Tämän epäkohdan korjaamiseksi ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 8 §:ää täydennettäväksi siten, että säännös tarjoaisi Eduskunnalle riittävät mahdollisuudet vapautua sellaiseen rikokseen syyllistyneestä kansanedustajasta tai varamiehenä edustajaksi tulevasta, jonka jatkuva osallistuminen eduskuntatyöhön voisi vahingoittaa koko kansanedustuslaitoksen arvovaltaa.”

Perustuslakivaliokunta yhtyi esityksen peruslinjaan, mutta katsoi, että säännöstä oli muutettava niin, että eduskunnan ei lievän laatuissa ko. rikoksissa olisi välttämättä ryhdyttävä tutkimaan, voiko edustaja jatkaa edustajantoimessaan, vaan riittävää olisi, että eduskunnalle vain varattaisiin oikeus tutkia ja ratkaista kysymys siitä, onko säännöksessä tarkoitettuun rangaistukseen tuomitun edustajan sallittava edelleen toimia edustajana. Hallituksen esityksestä poiketen valiokunta myös katsoi, ettei ratkaisua voitu jättää yksinkertaisen enemmistön varaan ”kun on kysymys niin perustavaa laatua olevasta oikeudesta kuin kansanedustajaksi valitun henkilön oikeudesta pysyä edelleen edustajana”. Valiokunta edellytti sen vuoksi päätöksen tekemistä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä (pevl 2 ja 6/68 vp). Tältä pohjalta hyväksyttiin VJ 8 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan, jos edustaja oli tuomittu vaalitoimituksen jälkeen kuritushuoneeseen tai muusta kuin VJ 6 §:n 2 momentissa tarkoitettusta vaalirikoksesta vankeuteen ja ”rikoksen laadun ja tekotavan osoittaessa, ettei tuomittu ansaitse edustajantoimensa edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta”, eduskunta saattoi kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä tehdyllä päätöksellä julistaa hänen edusta-

jantoiensa lakanneeksi (4/10.1.1969). Säännökseen ei tämän jälkeen tehty oleellisia muutoksia. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä lähdettiin siitä (HE 1/98 vp, s. 84) että PL 28,4 §:ään otetut uudet säännökset vastasivat asiallisesti ko. säännöksiä silloisessa VJ 8,4 §:ssä.²⁰

Perustuslain 28,4 §:n säännöksen ensimmäisessä virkkeessä asetetaan edellytykset sille, että eduskunta ylipäättään voi ottaa tutkiakseen kysymyksen edustajan mahdollisuudesta jatkaa edustajana. Periaatteellisesti tärkeää on, että kysymykseen tulee vain tuomio, jonka on saanut kansanedustajaksi jo ”valittu” henkilö. Kysymys on äänestäjien tekemän valinnan kunnioittamisesta ja siten myös kansanvaltaisen järjestelmän toimintaperiaatteista: eduskunnan tehtäväksi ei katsota puuttua äänestäjien tietoiseen valintaan, vaan eduskunnalle säädetty valtuus koskee vain tilanteita, joissa ko. rangaistus on tuomittu vasta vaalien jälkeen ja joissa äänestäjillä ei siten ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa ko. tuomion merkitykseen. Vuoden 1969 uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesikin (pevl 2/68 vp), että uuden säännöksen tarkoituksena oli luoda menettely tilanteisiin, joissa ko. henkilö oli tuomittu ”vaalitoimituksen päätyttyä, ja siis sen jälkeen kun äänestäjät eivät enää voi vaikuttaa edustajaksi valitun henkilön oikeuteen jatkuvasti toimia edustajana”. Lausuman mukaan ratkaiseva ajankohta tässä suhteessa olisi vaalipäivä – jolloin äänestäjät vielä voivat tehdä valintoja ja vaikuttaa – eikä vaalin tuloksen vahvistamispäivä.

Perustuslainkohdan sanonta ”valittu on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä tuomittu” on tässä kohden hieman epäselvä. Sanamuodon voitaisiin katsoa tarkoittavan sitä, että ratkaisevaa on se, että täytäntöönpanokelpoisen päätöksen antamisajankohta on valituksi tulemisen jälkeen. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan olisi sopusoinnussa äänestäjien tietoisien valinnan ja vaikuttamismahdollisuuden kunnioittamisen kanssa. Esimerkkinä voidaan ajatella tilannetta, jossa sittemmin edustajaksi valittu henkilö olisi tullut tuomituksi alioikeudessa PL 28,4 §:n soveltamismahdollisuuden kannalta relevanttiin rangaistukseen neljä kuukautta ennen vaalipäivää ja jossa hovioikeuden asiassa antama täytäntöönpanokelpoiseksi katsottu rangaistus-tuomio annetaan vuoden kuluttua vaalipäivästä. Minusta tällaisessa tilanteessa on syytä katsoa, että äänestäjät ovat tehneet valintansa tietoisina sellaisista ko. henkilön luotettavuutta koskevista seikoista, jotka voivat olla PL 28,4 §:n soveltamisessa merkittäviä, eikä eduskunnalla siksi ole oikeutta ryhtyä PL 28,4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin.

Perustuslainkohdassa tarkoitettuun tutkimiseen voidaan eduskunnassa ryhtyä vain, jos ko. tuomio täyttää tietyt tyyppiedellytykset. Asiassa täytyy olla annettuna täytäntöönpanokelpoisen tuomio. Täytäntöönpanokelpoinen on lainvoimainen tuomio sekä OK 30:22 mukaan

²⁰ Vuoden 1969 uudistuksessa sisällytettiin VJ 8,2 §:n säännökseen lakivaliokunnassa tehdyn ehdotuksen pohjalta myös mahdollisuus tehdä päätös edustajantoimen menettämisestä jo alioikeuden tuomion perusteella, jolloin kuitenkin vaadittiin viiden kuudesosan enemmistö annetuista äänistä (pevl 6/68 vp). Vastaavaa säännöstä ei enää sisällytetty uuteen PL 28,4 §:ään. VJ 8,2 §:ään tehtiin vuoden 1969 jälkeen joitakin teknissävyisiä muutoksia. Lailla 454/7.7.1970 säännös siirrettiin pykälän kolmanneksi momentiksi. Lailla 278/18.3.1983 tehdyssä muutoksessa otettiin huomioon kuritushuonerangaistuksen poistuminen rangaistusjärjestelmästä. Lailla 1075/22.7.1991 säännös siirrettiin pykälän 4 momentiksi. Rikoslain uudistuksen yhteydessä muutettiin lailla 580/21.4.1995 säännöksen alussa olevaa, kysymykseen tulevia vaalirikoksia koskevaa kohtaa.

myös sellainen hovioikeuden tuomio, jonka osalta muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa (ts. asiassa, jossa hovioikeus on toiminut muutoksenhakuinstanssina eikä ensimmäisenä oikeusasteena). Tuomion pitää olla vankeustuomio, ts. tuomio (ehdottomaan) vankeuteen tai ehdolliseen vankeuteen, taikka olla rangaistustuomio vaaleihin kohdistuneesta rikoksesta. Näitä rikoksia ovat RL 14 luvussa säädetty vaalirikos, vaalilahjonta, vilpillinen äänestäminen ja vaalituloksen vääristäminen. Muiden kuin vaaleihin kohdistuvien rikosten osalta säännös edellyttää, että tuomio on annettu tahallisesta rikoksesta. Tämä vaatimus voisi nykyisessä rangaistustuomiokäytännössä muodostua ongelmalliseksi tilanteissa, joissa annetaan yksi yhteinen tuomio useasta teosta, joista osa on tahallisia, osa tuottamuksellisia. Tällaisissa tilanteissa ei PL 28,4 §:n sovellettavuutta selvitetessä luultavasti voitaisi välttää sen jonkinlaista arvioimista, muodostavatko tahalliset teot keskeisen perustan sille, että ko. päätöksessä on tuomittu vankeuteen.

Edellä tarkoitettujen edellytysten täyttyminen ei velvoita eduskuntaa säännöksessä tarkoitettuun tutkimiseen – säännöksessä tarkoitettuun asian käsittelemiseen – vaan tutkimiseen ryhtyminen jää eduskunnan harkintaan (”eduskunta voi”). Kysymyksen vireilletulotavasta ei ole erikseen säädetty. Vireilletuloon voitaneen soveltaa TJ 21 §:n säännöstä, joka koskee edustajan tekemiä ehdotuksia mm. ”muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty.” Jos asiaa ryhdytään säännöksen mukaan tutkimaan, on vielä päätettävä, täyttyykö säännöksessä asetettu edellytys, jonka mukaan ko. rikoksen tulee osoittaa ”ettei tuomittu ansaitse edustajantoimen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta”. Tahallisesta rikoksesta saatu täytäntöönpanokelpoinen vankeustuomio ei toisin sanoen ilman muuta riitä perusteeksi edustajantoimen julistamiselle lakanneeksi.

Mainitun lisäedellytyksen täyttyminen on oikeuskysymys ja sen selvittämiseksi on hankittava perustuslakivaliokunnan kannanotto. Valiokunnan kannanottoa tässä kysymyksessä ei ole säädetty oikeudellisesti sitovaksi, mutta sitä voidaan pitää tosiasiassa täysistuntoa sitovana. Siinäkin tapauksessa, että perustuslakivaliokunta katsoo em. oikeudellisten edellytysten täyttyvän, on täysistunnolla valta harkita, julistetaanko edustajantoimi lakanneeksi. Päätös edustajantoimen julistamisesta lakanneeksi edellyttää, että päätöstä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Jos eduskunta päättää julistaa edustajantoimen lakanneeksi, on päätöksellä oikeudellista merkitystä vain kulumassa olevan vaalikauden loppuun. Perustuslain 27 §:n ja 28 §:n periaatesisältöön kuuluu, että PL 28,4 §:n mukaisesti tehdyillä eduskunnan ratkaisuilla – ja niiden pohjana olevilla tuomioilla – ei ole vaikutusta henkilön vaalikelpoisuuteen seuraavissa vaaleissa.

Perustuslain 28, 4 §:n säännöstä aikaisemmin vastannutta säännöstä – VJ 8 §:n ko. kohtaa vuoden 1969 uudistuksen jälkeen – on käytännössä sovellettu kerran. Kun VJ 8 §:n ko. kohta sisällöllisten edellytysten osalta vastaa nykyistä säännöstä, voi tapauksessa omaksutuilla tulkinnoilla ja periaatelinjauksilla olla merkitystä myös PL 28,4 §:n myöhemmissä tulkinnoissa.

Kun entinen ministeri Kauko Juhantalo oli 29.10.1993 tuomittu valtakunnanoikeudessa jatketusta rikoksesta, joka käsitti virkavelvollisuuden rikkomisen ja lahjuksen ottamisen,

yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen, teki kuusi edustajaa 4.11.1993 ehdotuksen, että eduskunta tutkisi VJ 8 §:n 4 momentin mukaisesti, oliko hänen sallittava edelleen olla edustajana. Eduskunta lähetti asian perustuslakivaliokuntaan, joka antoi siitä mietintönsä 30.11.1993 (pevm 15/93 vp). Mietinnössään valiokunta ensin totesi, että VJ 8,4 §:ssä säädetty muodolliset edellytykset edustajantoimen lakkaamisesta koskevalle päätöksenteolle täyttyivät: valtakunnanoikeuden tuomio oli annettu eduskuntavaalien vaalitoimituksen jälkeen, myös ehdolliseksi määrätty vankeusrangaistus oli vankeuteen tuomitsemista säännöksen tarkoittamassa mielessä, valtakunnanoikeus oli katsonut Juhantalon syyllisyyden ko. tekoihin olleen tahallista ja lisäksi voitiin vielä todeta, että tuomio oli lainvoimainen.

Itse teon moitittavuuden arvioinnissa valiokunta viittasi siihen, että ennen vuoden 1969 lainuudistusta olisivat kyseessä olevat teot ilmeisesti johtaneet maan palvelukseen kelpaamattomaksi julistamiseen, joka olisi merkinnyt vaalikelpoisuuden menettämistä ja siten edustajantoimen lakkaamista. Valiokunnan mielestä tuolloisen lainsäädännön ilmentämä moitittavuusarviointi oli edelleenkin paikkansa pitävä. Valiokunta katsoi erityisesti lahjuksen ottamisen olevan yleiseltä laadultaan sellainen rikos, jota VJ 8,4 §:ssä tarkoitetaan.

Valiokunta kiinnitti huomiota myös rikosoikeudessa vaikuttavaan sanktiokumulatation huomioon ottavaan periaatteeseen, jonka mukaan seuraamusjärjestelmän ei tulisi aiheuttaa seuraamusten sääntelemätöntä kasautumista. Tältä osin mietinnössä todettiin mm.: ”Seuraamusten kannalta on merkille pantavaa, että viraltapanolla ja sitä muistuttavilla seuraamuksilla, jollaisena myös edustajantoimen lakkaamista on pidettävä, on kahdella luonne. Niillä ei niinkään tarkoiteta rangaistukselle tyypillistä paheksumista tapahtuneen teon johdosta eikä rangaistuksen yleisestäävää vaikutusta. Tällaisilla seuraamuksilla on pikemminkin turvaamistoimenpiteelle tunnusomaisia piirteitä, kuten palvelus- tai toimsuhteen katkaiseminen sen vuoksi, että asianomainen on sopimaton kyseiseen tehtävään. Esillä olevan kaltaisessa tapauksessa seuraamusten kasautumisen huomioon ottaminen kuuluu rangaistusseuraamuksia määrävälle tuomioistuimelle. – – Valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentissa säädetyn menettelyn viimekätisenä lähtökohtana puolestaan on arvioida sitä, mitä määrätynlaisesta rikoksesta kansanedustajalle tuomittu vankeusrangaistus merkitsee koko kansanedustuslaitoksen arvovallan kannalta. Tämän kysymyksen voi tutkia yksin eduskunta.”

Ko. teoista valiokunta totesi: ”Juhantalo tuomittiin lahjuksen ottamisesta. Tällaiseen rikokseen syyllistyminen osoittaa valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä rehellisyyden puutetta. Juhantalo tuomittiin toiminnastaan ministerintoimessa. Se on hyvin tärkeä luottamustehtävä, jota valtiosäännön mukaan hoidetaan eduskunnan luottamuksen varassa. Ministerintoimessa tehty rikos on lähtökohtaisesti eduskunnan kannalta merkityksellisempi kuin saattaisi olla jokin kansanedustajan siviilihenkilönä tekemä rikos. Liioittelematta ministerintoimen voi myös sanoa olevan äärimmäisen herkkä sen luottamuksen ja arvostuksen kannalta, jota parlamentaarinen järjestelmä nauttii kansalaisten keskuudessa. Juhantalon tuomion on vielä todettava olevan lahjusrikoksiin liittyvän tuomitsemiskäytännön valossa keskimääräistä ankarampi.”

Valiokunta katsoi, että ko. rikos ”ei ole voinut olla vaikuttamatta Juhantaloon kansanedustajana kohdistuvaan luottamukseen ja kunnioitukseen” ja että teko oli ”oikeudellisen arvioinnin perusteella myös laadultaan ja tekotavaltaan sellainen”, ettei sen tekijä enää ansainnut edustajantoimen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta sillä tavoin kuin VJ 8,4 §:ssä oli tarkoitettu. Ponnessa valiokunta esitti, että VJ 8,4 §:ssä säädetty perustuslalliset edellytykset olivat olemassa päätöksen tekemiseksi edustajantoimen julistamisesta lakanneeksi. – Eduskunta päätti 3.12. 1993 äänin 134–31 julistaa edustaja Juhantalon edustajantoimen lakanneeksi (1993 vp ptk. 5, ss. 4756–4779).

Mietinnön ja sen linjausten kommentointi ei tässä ole tarpeen. Mahdollisten vastaisten tapaus-
ten varalta voi yksi toteamus kuitenkin olla paikallaan. Valiokunnan mietinnössä on jonkin
verran nojaututtu siihen, että ko. rikokset olisivat ennen vuoden 1969 uudistusta todennäköi-
sesti johtaneet lisärangaistuksiin, jotka olisivat merkinneet vaalikelpoisuuden ja siten myös
edustajantoimen menettämistä. Minusta tällaisella ”vanhaan palaamisella” ei enää voi olla
merkitystä tilanteissa, joissa jouduttaisiin soveltamaan uuden perustuslain 28,4 §:n säännöstä.

Uuden perustuslain ajalta ei ole tapauksia, joissa eduskunta olisi joutunut käsittelemään
kysymystä edustajantoimen julistamisesta lakanneeksi. Kun tällaisten käsittelyjen alkamiselle
säädetty kynnykset ovat – hyvä niin – verraten korkeat, jäänee PL 28,4 §:n soveltaminen
vastakin epätodennäköiseksi poikkeusilmiöksi.²¹

²¹ Jotkin keskustelua herättäneet tilanteet toisaalta osoittavat tässäkin ennustamisen vaikeutta. Heti uuden perustus-
lain voimaantulon jälkeen näytti eduskunnassa jo olevan syntymässä uusi tällainen ”tapaus”, kun ed. Enestam jätti
6.4.2000 eduskuntaan kirjelmän (M1/2000 vp), joka sisälsi ehdotuksen ed. Rainer Erlundia koskevasta PL 28,4 §:n
mukaisesta tutkimisesta. Erlund oli 31.3.2000 tuomittu Helsingin hovioikeudessa 45 päivän ehdolliseen vankeuteen.
Kirjelmä toimitettiin perustuslakivaliokuntaan, joka jo varasi ed. Erlundille tilaisuuden tulla asiassa kuulluksi (ko-
kous 13.4.2000). Ed. Erlundin kuoltua 16.4.2000 todettiin valiokunnassa asia rauenneeksi (kokous 25.4.2000).
Loppuvuodesta 2003 ja alkuvuodesta 2004 herättivät julkista keskustelua kansanedustaja Toni Halmeen kesällä 2003
ja siis kevään 2003 vaalien jälkeen tekemät eri teot, joista hänet tuomittiin Helsingin käräjäoikeudessa 29.1.2004
neljän kuukauden ehdolliseen vankeuteen. Tätä kirjoitettaessa asia on Halmeen muutoksenhaun pohjalta vireillä
Helsingin hovioikeudessa. Tätä juuri kirjoitettaessa on julkisuuteen tullut (esim. Helsingin Sanomat 7.5.2004) tieto
ed. Rosa Meriläisen myöntämästä ”pilven” poltosta edustajaksi valitsemisensa jälkeen. Kansanedustajien tekemien tai
tekemäksi väitettyjen rikosten julkisessa keskustelussa saama – ja sinänsä myös ansaitsema – huomio ei sinänsä sano
vielä paljoa noille teoille PL 28,4 §:n soveltamisessa kuuluvasta merkityksestä.