

Juha Lavapuro
Lausunto

Eduskunnan kanslialle

Eduskunnan kanslia on pyytänyt minulta valtiosääntöoikeudellista arvioita kahdesta kysymyksestä:

- 1) Onko kansanedustajan toimesta Euroopan parlamentin jäseneksi siirtyneellä edustajalla oikeus palata takaisin eduskuntaan
 - a) kesken Euroopan parlamentin toimikauden ja/ tai
 - b) parlamentin toimikauden päätyttyä?

- 2) Miten tulee menetellä mahdollisessa ristiriitatilanteessa, jossa ensisijaisesti eduskuntaan valitun edustajan ja hänen varaedustajansa välillä on epäselvyyttä sitä, kummalla on oikeus toimia edustajana eduskunnassa?

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Tausta ja lausuntopyyntöön sisällytetty aineisto

Lausuntopyynnön todetaan liittyvän kansanedustajaksi valitun, mutta Euroopan parlamenttiin siirtyneen Paavo Väyrysen ilmoitukseen palata kesken Euroopan parlamenttikauden hoitamaan edustajantointaan ja, tähän liittyen, hänen sijaansa varaedustajana eduskuntaan tulleen kansanedustaja Kärnän julkisuudessa olleeseen ilmoitukseen kieltäytyä luopumasta edustajantoimestaan.

Lausuntopyyntöön on oheistettu eduskunnan kanslian aiemmin saamat eduskunnan työjärjestyksen mahdollisiin täsmennystarpeisiin liittyvät professoreiden Mikael Hidén ja Veli-Pekka Viljasen lausunnot, joissa on käsitelty tätä edustajantoimen hoitamisen keskeytymiseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi aineistoon sisältyy istuntoasiainneuvos Antti Linnan 14.3.2017 päivätty muisto Edustajantoimen hoitamisen keskeytyminen. Olen lausuntoa laatiessani perehtynyt kyseisiin lausuntoihin ja muistioon.

Edustajantoimen hoitamisen keskeytymistä koskeva sääntely

Kansanedustajat valitaan perustuslain 25 ja 24 §:ssä ilmaistun pääsäännön mukaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla neljäksi vuodeksi kerrallaan. Mahdollisuudesta poiketa edustajantoimen kestoja koskevasta pääsäännöstä on säädetty perustuslain 27 §:n 3 momentissa ja 28 §:ssä. Kyseisissä säännöksissä säädetään

- 1) edustajantoimen lakkaamisesta (PL 27 § 3 mom. ja PL 28 §:n 4 mom.)
- 2) edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä (PL 28 §:n 1 mom.),
- 3) edustajan vapauttamisesta edustajantoimesta (PL 28 §:n 2 mom.) ja
- 4) edustajantoimesta erottamisesta (PL 28 §:n 3 mom.)

Lausuntopyyntö koskee vaihtoehtoa 2) ja erityisesti perustuslain 28 §:n 1 momentin kahdessa ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua tilannetta. Kyseisen perustuslainkohdan mukaan

”Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Edustajantointa hoitaa tänä aikana hänen varaedustajansa.”

Perustuslain 28 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säädetään tämän lisäksi myös edustajantoimen keskeytymisestä asevelvollisuuden suorittamisen vuoksi. Siitä ei nyt ole kuitenkaan kysymys.

Perustuslain esitöissä ei juurikaan tarkenneta perustuslain 28 §:n 1 momentin sisältöä, vaan sen lähinnä todetaan vastaavan silloista valtiopäiväjärjestyksen 8 a §:n säännöstä (ks. HE 1/1998 vp, s. 83-84). Kyseinen valtiopäiväjärjestyksen säännös kuului seuraavasti:

”Edustajantoimi ei lakkaa sen johdosta, että edustaja on valittu jäseneksi Euroopan parlamenttiin. Edustajantoimen hoitaminen kuitenkin keskeytyy mainitun toimen hoitamisen ajaksi, eikä edustaja saa tänä aikana osallistua valtiopäivätoimiin, vaan hänen tilalleen edustajantointa hoitamaan tulee hänen varaedustajansa.”

Edellä mainittu valtiopäiväjärjestyksen säännös perustui alkujaan perustuslakivaliokunnan ehdotukseen (Ks. PeVM 8/1994 vp, s. 3/I), joka toteutettiin ensin väliaikaisella (1186/1994) ja sittemmin pysyväksi säädetyllä valtiopäiväjärjestyksen muutoksella (1069/1998).

Valtiopäiväjärjestyksen väliaikaiseen muuttamiseen johtaneessa mietinnössä PeVM 8/1994 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että kansanedustajan tointa ja tointa edustajana Euroopan parlamentissa on käytännössä mahdotonta hoitaa asianmukaisesti yhtä aikaa. Perustuslakivaliokunta piti tämän vuoksi soveliaimpana ja tarkoituksenmukaisimpana, että ”sellaisen Euroopan parlamentin edustajaksi valitun kansanedustajan tilalle, joka seuraavissa eduskuntavaaleissa valitaan uudelleen kansanedustajaksi, tulee varamies eduskuntatyöhön siksi ajaksi, jonka asianomainen toimii Euroopan parlamentin jäsenenä.” Edelleen perustuslakivaliokunta totesi, että varamies toimisi tämän ajan edustajana ja hänelle kuuluisivat täysimääräisesti edustajantoiimeen yleensä liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Saman tyyppiset lähtökohdat toistettiin vuoden 1998 valtiopäiväjärjestyksen 8 a §:n muutoksen esitöissä samalla kun niissä todettiin tarve säännellä eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin siitä menettelystä, jossa edustajan hoitamisen keskeytyminen toimeenpantaisiin. Hallituksen esityksessä katsottiin, että koska samanaikainen toimiminen edustajana kummassakin edustuslaitoksessa olisi kielletty, järjestely edellytti valinnan suorittamista näiden tehtävien välillä eduskunnan työjärjestyksessä säädettyssä määräajassa. (ks. HE 190/1998 vp, s. 4).

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä viitatussa menettelystä säädetään nykyisin eduskunnan työjärjestyksen 77 §:ssä, joka siis *täsmentää menettelyllisesti* perustuslain 28 §:n 1 momentin säännöstä edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä. Työjärjestyksen 77 §:n säännöksen mukaan:

”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 hän toimii jäsenenä Euroopan parlamentissa, hänen edustajantoimensa hoitaminen keskeytyy silloin, kun hänen varaedustajansa valtakirja on tarkastettu.”

Oikeudellinen arvio

Perustuslain 28 §:n 1 momentin kahden ensimmäisen virkkeen ilmaisema säännös edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä ei nähdäkseen ole erityisen tulkinnanvarainen.

Ensinnäkin säännöksen *soveltamisala* on tarkkarajainen – se koskee ainoastaan aikaa, jona eduskuntaan kansanedustajaksi valittu henkilö toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Säännöksessä ei myöskään erikseen täsmennetä niitä tilanteita, joiden johdosta edustajantoimen hoitamisen keskeytyminen saa päättyä. Säännös on tässä suhteessa *neutraali*. Sen soveltaminen ei toisin sanoen edellytä minkäänlaista tulkintakannanottoa siihen, millä perusteella kansanedustajan toimiminen Euroopan parlamentin jäsenenä päättyy tai millä perusteella Euroopan parlamentissa toiminut edustaja palaa eduskuntaan.

Myös säännöksen soveltamisen *oikeusvaikutukset* ovat täsmälliset: Eduskuntaan kansanedustajaksi valitun henkilön edustajantoimen hoitaminen keskeytyy *siksi ajaksi*, jonka hän toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Vastaavasti *tänä aikana*, jonka edustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä, *edustajantointa hoitaa hänen varaedustajansa*.

Vaikka sittemmin perustuslakiuudistuksen yhteydessä kumotun valtiopäiväjärjestyksen 8 a §:n säännös olikin nykyistä perustuslain 28 §:n 1 momentin säännöstä eräin osin täsmällisempi, ei niiden välillä ole nähdäkseen oikeudellista ristiriitaa.

Sekä voimassa olevassa perustuslaissa että sitä edeltäneessä valtiopäiväjärjestyksen säännöksessä selvänä lähtökohtana on, että Euroopan parlamenttiin siirtyneen kansanedustajan edustajantoimi *ei lakkaa* Euroopan parlamentin jäsenenä toimimisen vuoksi. Sen sijaan edustajantoimen hoitaminen keskeytyy – ts. jää ikään kuin lepäämään – *siksi ajaksi*, jonka edustaja on Euroopan parlamentin jäsen.

Se, ettei keskeytymisen tarkoitettu merkitsevän edustajantoimen lakkaamista, ilmenee nimenomaisesti perustuslain 28 §:n 1 momentin säätämisen taustalla olleessa valtiopäiväjärjestyksen 8 a §:ssä. Kun perustuslain esitöissä on nimenomaisesti (ks. HE 1/1998 vp, s. 83-84) todettu, että perustuslain 28 §:n 1 momentti vastaa valtiopäiväjärjestyksen 8 a §:n sääntelyä, pidän ilmeisenä, ettei perustuslain 28 §:n 1 momenttiakaan voida tulkita siten, että edustajantoimen katsottaisiin jollain tavalla tai joissakin tapauksissa lakanneen Euroopan parlamenttiin siirtymisen vuoksi sillä seurauksella, ettei hän voisi enää palata edustajantoimeensa.

Tähän johtopäätöksen päädytään myös voimassa olevassa perustuslain edustajatoimen keskeytymistä ja lakkaamista koskevan sääntelyn valossa. Edustajantoimen lakkaamisesta säädetään nimittäin erikseen – sitä koskevat perustuslain 27 §:n 3 momentin ja 28 §:n 4 momentin säännökset, joista 27 §:n 3 momentissa säädetään vielä nimenomaisesti lakkaamisesta sen vuoksi, että edustaja siirtyy edustajantoimen kannalta yhteensopimattomana pidettyyn tehtävään. Keskeytymisestä säädetään erikseen perustuslain 28 §:n 1 momentissa. Jos perustuslainsäätäjä olisi tahtonut säädellä Euroopan parlamentin jäsenyyden vaikutuksista edustajantoimeen lakkaamista tarkoittavin oikeusvaikutuksin, asiasta olisi säädetty muun edustajantoimen lakkaamista koskevan sääntelyn yhteydessä, esimerkiksi PL 27 §:n 3 momentissa.

Muutoinkin perustuslain 28 §:n 1 momentin sanamuoto ja sen säätämishistoria osoittavat, että kysymys on ainoastaan Euroopan parlamentin jäsenenä toimimiseen funktionaalisesti ja ajallisesti kytketystä edustajantoimen hoitamiseen liittyvästä säännöksestä. Sääntelyn tarkoituksena on ainoastaan *estää kaksisoismandaatti*, jossa eduskuntaan valittu kansanedustaja toimisi *samanaikaisesti* myös Euroopan parlamentin jäsenenä. (ks. myös PeVM 8/1994 vp, HE 1/1998 vp, s. 2). Tämän tarkoituksen näkökulmasta merkitystä ei ole sillä, millä perusteella edustajan toiminta Euroopan parlamentin jäsenenä päättyy: se voi yhtä hyvin päättyä Euroopan parlamentin toimikauden päättymiseen kuin edustajan valintaan palata eduskuntaan. Keskeistä on vain, ettei henkilö toimi samaan aikaan sekä kansanedustajana että Euroopan parlamentin jäsenenä.

Pidän yleisestikin ottaen huomattavan ongelmallista sellaista tulkintavaihtoehtoa, jossa kansanedustajan oikeuteen hoitaa edustajantointaan puututtaisiin laveammin kuin mitä perustuslaki sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna mahdollistaisi. Tällaiselle tulkinnalle asettaa merkittäviä pidäkkeitä jo perustuslain 30 §:n kielto estää kansanedustajaa hoitamasta edustajantointaan.

Kysymys on myös eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä keskeisesti liittyvästä eduskuntavaalien tuloksen kunnioittamisesta. Päätös, jolla kansanedustajaa estettäisiin palaamasta eduskuntaan ilman perustuslaissa olevaa nimenomaista toimivaltasäännöstä, merkitsisi selvää poikkeamaa eduskuntavaalien tuloksen mukaisesta eduskunnan kokoonpanosta. Jos kansanedustajan oikeutta siirtyä Euroopan parlamentista eduskuntaan halutaan rajoittaa jonkinlaisista soveliaisuuteen tai tarkoituksenmukaisuuteen liittyvistä syistä, voidaan tällaisista rajoituksista sinänsä säätää perustuslaissa. Ilman perustuslaissa olevaa nimenomaista säännöstä kansanedustajan oikeuteen hoitaa edustajantointaan ei kuitenkaan voi nähdäkseni puuttua.

Edellä esitetystä myös seuraa, ettei myöskään eduskunnan työjärjestyksen 77 §:n säännöstä edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä saa tulkita tavalla, joka estäisi Euroopan

parlamentin jäseneksi valitun kansanedustajan palaamisen eduskuntaan. Säännöksen ilmeisenä esitöistäkin ilmenevänä tarkoituksena on ainoastaan täsmentää sitä menettelyä, jota noudattaen Euroopan parlamentin jäseneksi valitun edustajan tulee ilmoittaa eduskunnalle, hoitaako hän edustajantointaan vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa. Tällaisella työjärjestyksen tasoisella menettelysäännöksellä ei voi kaventaa eduskuntaan valitun kansanedustajan perustuslakiin perustuvaa oikeutta hoitaa edustajantointaan yli sen, mikä seuraa perustuslain 28 §:n 1 momentista.

Varaedustajan asema

Sen paremmin perustuslaki kuin eduskunnan työjärjestys eivät sisällä nimenomaisia säännöksiä varaedustajan oikeudellisesta asemasta siinä tilanteessa, että varsinainen edustaja palaa Euroopan parlamentista eduskuntaan. Nähdäkseni tältäkin osin asia ei ole kuitenkaan oikeudellisesti epäselvä. Varaedustajan oikeudellinen asema on perustuslaissa sidottu siihen aikaan, jonka varsinainen edustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Kun tämä oikeudellinen edellytys poistuu, poistuu myös varaedustajan perustuslain 28 §:n 1 momentin säännökseen aiemmin perustunut edellytys hoitaa edustajantointa. Varaedustajan perustuslain 28 §:n 1 momentin mukainen oikeus hoitaa edustajantointa lakkaa ja hän palaa varaedustajaksi.

Vastaukset lausuntopyynnön kysymyksiin

Yllä esitettyihin perusteisiin nojautuvat vastaukseni lausuntopyynnön kysymyksiin ovat seuraavat:

1) Kansanedustajan toimesta Euroopan parlamentin jäseneksi siirtyneellä edustajalla on oikeus palata takaisin eduskuntaan sekä kesken Euroopan parlamentin toimikauden että parlamentin toimikauden päätyttyä. Perustuslain 28 §:n 1 momentin säännös edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä tai mikään muukaan perustuslain säännös ei aseta palaamiselle lisäedellytyksiä. Sen sijaan perustuslain 30 §:n 1 momentin kielto estää kansanedustajaa hoitamasta edustajantointaan rajoittaa selvästi mahdollisuuksia tulkita laajentavasti perustuslaissa tai sitä alemmanasteisissa säädöksissä olevia edustajantoimen hoitamista rajoittavia säännöksiä.

2) Kansanedustajaan, joka ei enää toimi Euroopan parlamentin jäsenenä, ei voida soveltaa perustuslain 28 §:n 1 momentin määräystä edustajantoimen keskeytymisestä. Hänen varaedustajansa ei puolestaan voi enää hoitaa kansanedustajan tointa, koska varaedustajan edustajantoimen hoitaminen on sidottu varsinaisen edustajan toimeen Euroopan parlamentin jäsenenä. Varaedustajan edustajantoimen hoitaminen lakkaa viimeistään siinä vaiheessa, kun varsinainen edustaja alkaa hoitaa edustajantointaan. Edustajana toimineen varaedustajan status muuttuu pelkäksi varaedustajan statukseksi eikä hänellä ole oikeutta toimia kansanedustajana eduskunnassa.

Turussa 8.5.2018

Juha Lavapuro
professori