

L a u s u n t o

Asiantuntijoilta on pyydetty kirjallista lausuntoa edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 3 momentin sääntelystä edustajan palkkion määräämisestä menetettäväksi tilanteessa, jossa edustaja toistuvsti jättää osallistumatta edustajantyöhön ilman hyväksyttävää estettä (vs. pääsihteeri Mikael Koillisen sähköposti 23.9.2025). Kutsun mukaan kysymys olisi kirjallisesta lausunnosta puhenmiesneuvoston aamu-koulussa käytävän keskustelun pohjaksi. Kutsun mukaan aamukoulua kiinnostanee asiassa erityisesti arvio soveltamisedellytyksistä, ts. kysymykset esim. poissaolon pituudesta ja toistuvuudesta, - Esitän lausuntonani asiassa seuraavan.

Edustajanpalkkiosta säädetyn lain 2 §:n 3 momentti ja sen tausta

Edustajanpalkkiosta säädetty laki on vuodelta 1947 (328/30.4.1947).. Lakiin ei sisältynyt nykyistä 2 §:n 3 momenttia sisällöltään vastaavaa säännöstä vielä alkusyksyllä 1999, jolloin laki siihenastisine muutoksineen julkaistiin Suomen Laki II 1999 niteessä. (jossa seurattiin säädöskokoelmaa numeroon 923/1999 ja julkaisupäivään 30.9.1999 saakka.). Syykin tähän ilmeni jo suoraan saman lain tekstistä: lain 2 §:n 3 momentti tuossa lain tekstissä kuului: ”Edustajanpalkkion tai sen osan menettämisestä eräissä tapauksissa on säädetty valtiopäiväjärjestyksessä.”. Tämä asetelma ei tietysti voinut kauaa kestää, uuden perustuslain teksti kun oli jo olemassa päiväyksen 731/11.6.1999 ja julkaistukin samassa SL II 1999 niteessä. Tilanteen korjaamiseksi tehtiin Riitta Uosukaisen ym. 28.9.1999 päivätty, eduskunnan kansliassa valmisteltu lakialoite LA 117/1999 vp, jonka alussa nimenomaisesti todettiin, että ”aloitteessa ehdotetaan niiden edustajanpalkkion menettämistä koskevien säännösten, jotka nykyisin ovat valtiopäiväjärjestyksessä ja joita ei ole sisällytetty uuteen perustuslakiin, lisäämistä edustajanpalkkiosta annettuun lakiin.”

Lakialoitteen perusteluista voidaan tässä mainita pari ehdotetun säännöksen

soveltamisen kannalta mielenkiintoista kohtaa. Aloitteessa annetaan (s. 334) ymmärtää, että uuden perustuslain 28 §:n perustelujen mukaan ”lailla voitaisiin säätää kansanedustajan palkkion menettämisestä myös sellaisen laiminlyönnin perusteella, joka ei johtaisi perustuslain 28 §:n mukaiseen erottamismenettelyyn.” Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s.334) ”tarvittaessa eduskunta voi tehdä uuden palkkion menettämistä koskevan päätöksen, jos edustaja on aiemmasta päätöksestä huolimatta jatkanut edustajantoimensa laiminlyömistä.” - Asiassa annettu perustuslakivaliokunnan mietintö merkitsi vain lyhimmän kaavan mukaista hyväksyntää eikä siihen mitenkään kommentoitu aloitteen perusteluja (pevm 11/1999 vp)

Edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 3 momentti tuli em. aloitteen mukaisesti kuulumaan:

”Jos edustaja toistuvasti ilman eduskunnan lupaa jättää osallistumatta eduskuntatyöhön eikä hänellä ole hyväksyttävää estettä, voi eduskunta puhemisneuvoston ehdotuksesta päättää, että hän menettää määrättyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä.”

Tämä lailla (39/2000) säädetty sanamuoto muuttui yhden yksityiskohdan osalta vuonna 2007. Edustaja Timo Kallin 15.12.2006 jättämässä lakialoitteessa (LA 169/2006 vp) kuvataan ko. muutosta ja sen syytä seuraavasti:

”Lakialoitteessa ehdotetaan edellä selvitetyn perusteella, että edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 3 momentista poistetaan viittaus poissaoloon ilman eduskunnan lupaa, sillä poissaolojen lupamenettelystä on tarkoitus luopua. Ehdotus vastaa muilta osin voimassa olevaa säännöstä Muutos on tarkoitettu teknisluonteiseksi, eikä sillä pyritä muuttamaan säännöksen soveltamista.”

Lakialoitteesta (ja työjärjestyksen muutoksista) antoi perustuslakivaliokunta 7.2.2007 lyhyen hyväksyvän mietinnön (PeVM 12/2006 vp) ja muutos tuli säädöskokoelmaan 2.3.2007 numerolla 216.

- - - - -

Kansanedustajan asema ja eduskunnan rooli

joitakin yleisiä näkökohtia

Kansanedustajan asema on erityisesti säännelty ja sen kuuluukin olla. Tässä ei ole tarpeen tarkastella, mitä kaikkea tähän asemaan kuuluu, vaan kiinnittää huomiota vain aseman joihinkin piirteisiin ja eduskunnan rooliin aseman säilymisessä. Eduskunnalla on tietysti merkittävä osa niitten oikeudellisten säännösten päättäjänä,

jotka oleellisesti määrittävät kansanedustajan asemaa. Tässä yhteydessä mielenkiintoisempia ovat kuitenkin tilanteet, joissa eduskunnassa tehdään tai voidaan tehdä yksittäiseen kansanedustajaan kohdistuvia, hänen asemaansa konkreettisesti ja merkittävästi koskevia päätöksiä. Näissä päätöksissä on yleensä kyse perustuslaissa säädetyn toimivallan käyttämisestä (edellä tässä lausunnossa käsitelty edustajanpalkkiolaissa säädetty toimivalta on tässä suhteessa poikkeus). Päätöksentekoon liittyy yleensä useita asian tärkeyttä ja noudatetun menettelyn luotettavuutta korostavia tekijöitä kuten päätöksen tekeminen täysistunnossa, perustuslakivaliokunnan kannanoton hankkiminen ennen päätöksentekoa ja päätöksen tekeminen määräenemmistöllä. Tässä tarkoitettujen, yksittäiseen kansanedustajaan kohdistuvien päätösten - tai pikemminkin päätösvaltajärjestelyjen - erityisyyttä eduskunnan päätöksenteossa korostaa käytännössä myös se, että ko. päätösvaltajärjestelyjä on käytetty hyvin harvoin tai niitä ei ole käytännössä sovellettu lainkaan .

Mitä edellä juuri viitattu yksittäiseen kansanedustajaan kohdistuvien, hänen moitittavaksi katsottua toimintaansa sanktioivien järjestelyjen käytännön tilanne sitten merkitsee arvioitaessa edustajanpalkkiolain 2 §:n 3 momentin soveltamiskysymystä?. Ei välttämättä mitään. Edustajanpalkkiolain säännöksen soveltaminen on oma erillinen lain soveltamistehtävä, joka ei ole riippuvainen esim. joidenkin perustuslainkohtien tulkinnasta ja soveltamisesta. Lähtisin kuitenkin siitä, että edellä lyhyesti viitattu käytäntö merkittävästi koskee suhtautumista edustajan- toimen riippumattomuuteen ja sitä rajoittaviin toimintoihin. Minusta tässä kohden tarkoitettu käytäntö puoltaa ainakin pidättyvää suhtautumista siihen, että edustajanpalkkiolain 2 §:n 3 momentin säännöstä alettaisiin käyttää ikäänkuin vain palkkionpidätystä koskevana säännöksenä.

- - - - -

Vielä jotakin soveltamisedellytyksistä.

Asiantuntijoille toimitetussa kutsussa viitattiin tarpeeseen arvioida edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 3 momentin soveltamisedellytyksiä ja siten esim. kysymyksiä poissaolon pituudesta ja toistuvuudesta.. Kun asiassa on olemassa lain selvä säännös ja säännöksen tavoitteena on huolenpito kansanedustajan tehtävienhoidon asianmukaisuudesta, ovat soveltamisedellytykset lähtökohdiltaan varsin

selvät. Tarkempaa johtoa siihen, minkälaisissa tilanteissa säännöstä sovellettaisiin, voisi saada esim. edellä mainitun Riitta Uosukaisen ym. lakialoitteen LA 117/1999 vp perusteista, joissa esitetyn mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa myös sellaisen laiminlyönnin perusteella, joka ei johtaisi perustuslain 28 §:n mukaiseen erottamismenettelyyn ja säännöstä voitaisiin käyttää myös uuden päätöksen tekemiseen, jos edustaja aiemmasta päätöksestä huolimatta on jatkanut edustajantoimensa laiminlyömistä.

Soveltamisedellytysten kannalta oleellista on kuitenkin, että lain 2 §:n 3 momentin mukaisessa päätöksessä on keskeisesti kysymys muusta kuin edustajanpalkkioihin käytettyjä varoja koskevasta kameraalisesta ratkaisusta. Menettely, jossa täysistunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että tietty kansanedustaja, sanktiona laiminlyönneistään edustajantehtävien hoidossa, menettää määrätyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä, nähdäkseni katsottaisiin eduskunnassa ainakin nykyisten käytäntöjen valossa väistämättä merkittäväksi puuttumiseksi edustajan itsenäisyyteen edustajantehtäviensä hoidossa. Voi olla, että tämä seikka osaltaan johtaisi siihen, että säännöksen selvää valtuutusta ei käytännössä juuri käytettäisi, vaan edustajan selviin laiminlyönnteihin tehtäviensä hoitamisessa pyrittäisiin vaikuttamaan muulla tavoin, esim eduskuntaryhmän toiminnan kautta. - Juuri esitetyn nojalla en toisaalta pidä tarkoituksenmukaisena tarkastella kysymyksiä edustajan poissaolon pituuden tai toistuvuuden merkityksestä.