

Eduskunnan puhemiesneuvostolle

Asia: Edustajanpalkkion määrääminen menetettäväksi

Minulta on pyydetty puhemiesneuvostoa varten kirjallista asiantuntijalausuntoa edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n momentin sääntelystä edustajanpalkkion määräämisestä menetettäväksi tilanteessa, jossa edustaja toistuvasti jättää osallistumatta eduskuntatyöhön ilman hyväksyttävää estettä. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 3 momentti kuuluu nykymuodossaan (216/2007) seuraavasti:

”Jos edustaja toistuvasti jättää osallistumatta eduskuntatyöhön ilman hyväksyttävää estettä, voi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että hän menettää määrätyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä.”

Nykyisen muotoilunsa säännös sai vuonna 2007, jolloin säännöksestä poistettiin siihen alun perin liittynyt kriteeri ”ilman eduskunnan lupaa”, koska eduskunnassa luovuttiin tuolloin poissaolojen lupamenettelystä (ks. LA 169/2006 vp). Edustajanpalkkiosta annettuun lakiin säännös edustajanpalkkion menettämisestä otettiin alun perin vuonna 2000 (39/2000) samassa yhteydessä kuin uusi perustuslaki tuli voimaan. Tuolloin säännöstä perusteltiin seuraavasti (LA 117/1999 vp):

”Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi edustajanpalkkion menettämisen perusteista. Momentti korvaisi valtiopäiväjärjestyksen 17 §:n 1 momentin säännökset tehtäviään laiminlyövän kansanedustajan tuomitsemisesta menettämään edustajanpalkkionsa. Eduskunta voisi säännöksen mukaan puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää siitä, että kansanedustaja menettää määrätyltä ajalta

edustajanpalkkionsa tai osan siitä, jos hän toistuvasti ilman eduskunnan lupaa on jättänyt osallistumatta eduskuntatyöhön eikä hänellä ole esittää hyväksyttävää estettä poissaololleen.”

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä säännös edustajanpalkkion menettämisestä siirrettiin siten perustuslain tasolta tavallisen lain tasolle perustuslain yleisten kirjoittamisperiaatteiden mukaisesti. Perustuslakiuudistuksen ideana oli eduskuntaa koskevan sääntelyn osalta, että perustuslakiin otettaisiin lähinnä sellaiset säännökset, jotka liittyvät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittelevät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys (HE 1/1998 vp, s. 37).

Valtiopäiväjärjestyksen 17 §:ssä edustajanpalkkion menettämisestä säädettiin seuraavasti:

”Jos edustaja ei saavu ajoissa valtiopäiville taikka jos hän eduskunnan luvatta jää istunnosta pois eikä hänellä ole hyväksyttävää estettä, voi eduskunta tuomita hänet menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä. Edustajan, joka ei ole ottanut tästä ojentuakseen, voi eduskunta julistaa toimensa menettäneeksi.”

Alkujaan edustajanpalkkion menettämisseuraamus oli siten edustajan tehtäviä laiminlyövä edustajan osalta ensi vaiheen seuraamus, jonka jälkeen edustajantoimi voitiin laiminlyönnin jatkuessa julistaa menetetyksi. Vastaava säännös edustajanpalkkion menettämisestä valiokunnan jäsenten osalta valiokunnan kokouksista poissaolon johdosta sisältyi valtiopäiväjärjestyksen 51 §:n 3 momenttiin.

Edustajantoimen menettämisestä edustajan tehtävien laiminlyönnin seurauksena säädetään nykyisin perustuslain 28 §:n 3 momentissa, jonka mukaan jos kansanedustaja ”olennaisesti ja toistuvasti” laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen, eduskunta voi hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton erottaa hänet edustajantoimesta joko kokonaan tai määräajaksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Edustajantoimesta erottaminen edustajantoimen hoitamatta jättämisen vuoksi on siten nykyisin korkean kynnyksen takana (”olennaisesti ja toistuvasti” -kriteeri sekä 2/3:n määränemmistövaatimus).

Valtiopäiväjärjestyksen 17 §:n säännöksen perusteella eduskunta on päätöksellään muutamia kertoja määrännyt edustajan menettämään jonkin osan edustajanpalkkiostaan. Suomen kansanedustuslaitoksen historia -teoksessa viitataan kuuteen tällaiseen tapaukseen

vuosien 1918 – 1944 valtiopäiviltä (ks. Salervo, Suomen kansanedustuslaitoksen historia X, 1977, s. 140). Kaikissa tapauksissa oli kyse useista poissaoloista eduskunnan istunnosta.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella tiedossani ei ole, että edustajanpalkkion menettämisseuraamukseen olisi nyttemmin enää turvauduttu eli säännöksen merkitys on tältä osin ollut lähinnä periaatteellinen. Sääntelyn esityöt eivät juurikaan avaa tarkemmin menettämisseuraamuksen kriteeristöä tai sen tulkintaa. Pykälän asettamana nimenomaisena edellytyksenä on kuitenkin edustajantoimen laiminlyönnin toistuvuus eli yksittäinen poissaolo tai yksittäiset poissaolot täysistunnosta tai valiokunnan kokouksesta eivät vielä täytä edustajanpalkkion menettämisseuraamuksen edellytyksiä, vaan sanktioitavilta poissaoloilta edellytetään tiettyä yhtäjaksoisuutta ja pidempiaikaisuutta, esimerkiksi joidakin viikkoja kestäväää poissaoloa eduskuntatyöstä ilman sille esitettyä hyväksyttävää syytä.

Se seikka, että päätös edustajanpalkkion menettämisestä tehdään eduskunnan täysistunnossa, perustelee osaltaan sitä, että menettämisseuraamukselle asettavan kynnyksen ei tule olla liian matalalla. Toisaalta on huomattava, että edustajanpalkkion menettämistä koskevan säännöksen soveltamiskynnys on kuitenkin pidettävä alemmalla tasolla kuin mitä edustajantoimesta erottamiselle perustuslain 28 §:n momentissa asetetaan.

Edustajanpalkkion menettämisseuraamuksen edellytyksenä on lisäksi, että edustajantoimen laiminlyönnille ei ole osoitettavissa hyväksyttävää estettä. Kyse on siis moitittavasta edustajantoimen laiminlyönnistä.

Eduskunnan työjärjestyksen 48 §:n mukaan täysistunnon pöytäkirjaan merkitään tieto eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän ja hyväksyttävän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Työjärjestyksen 48 §:n tarkoittamat hyväksyttävät poissaolot eivät voi muodostaa perustetta edustajanpalkkion menetykseen. Työjärjestyksen muutoksen perusteluissa esitetään seuraava esimerkkiluettelo poissaoloon oikeuttavista hyväksyttävistä henkilökohtaisista syistä: äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaa, edustajan tai hänen perheenjäsenensä tai lähiomaisensa sairaus, edustajan terveyden- tai sairaudenhoitoon liittyvä syy, neuvolakäynti, perheenjäsenen kuolema, perheenjäsenen tai lähiomaisen hautajaiset, avioliittoon vihkeminen tai parisuhteen rekisteröinti taikka muu näihin merkitykseltään rinnastettava henkilökohtainen syy (ks. PNE 2/2021 vp, s. 10). Pitkäaikainenkaan poissaolo esimerkiksi sairauden tai lapsen syntymän vuoksi ei oikeuta määräämään edustajanpalkkion

menettämisestä. Huomionarvoista myös edustajanpalkkiosta annetun lain soveltamista ajatellen on, että poissaolojen kirjaamista koskevan sääntelyn tarkoitus on, että henkilökohtaisen poissaolosyyntä ja sen hyväksyttävyyden arviointi siirtyy entistä selvemmin edustajan omalle vastuulle (PNE 2/2021 vp, s. 10). Tämä merkitsee nähdäkseni sitä, että eduskunnan kontrollin edustajatoimen hoitamisen osalta tulee olla selvästi toissijaista ja poissaolojen oikeudellisen sanktioinnin tulisi tämän mukaisesti rajautua vain selviin lainlyöntitapauksiin.

Turussa 6.10.2025

Veli-Pekka Viljanen

OTT, Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)