

LIITE 3

Mikael Hidén
26.9.2013

Muistio esteellisyydestä kansanedustajan toimessa

Varapuhemies Pekka Ravin puheenjohtolla toimiva Kansanedustajien eettinen säännöstö työryhmä on pyytänyt minua laatimaan kansanedustajien käyttöön selviytyksen kansanedustajien esteellisyyttä koskevasta säännöstöstä. Esitän tämän vuoksi kunnioittavasti seuraavan.¹

Kansanedustajia ja virkamiehiä koskevien säännösten erillisyydestä

Nykyisen, vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 32 §:ssä säädetään kansanedustajan esteellisyydestä seuraavasti:

”Kansanedustaja on esteellinen osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti. Hän saa kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Valiokunnassa kansanedustaja ei saa myöskään osallistua virkatointensa tarkastamista koskevaan käsittelyyn.”

Säännöksen merkityksen ja sisällön arvioinnissa yksi oleellinen kysymys on säännöksen suhde muihin julkisessa toiminnassa noudatettaviin esteellisyyttä koskeviin säännöksiin.

Kansanedustajan esteellisyyttä koskeva säännös perustuslaissa on monesta syystä katsottava erityissäännökseksi, jonka pohjalta kansanedustajan esteellisyys yksinomaaisesti määräytyy. Erytysnormin asemaa suhteessa muihin julkisen oikeuden esteellisyysnormeihin luo jo se, että asiasta säädetään pitkän ja oleelliselta sisällöltään muuttumattoman valtiosääntöperinteen mukaisesti perustuslaissa. Nykyisen säännöksen keskeiset ajatukset - edustaja ei saa osallistua häntä henkilökohtaisesti koskevan asian päättämiseen, mutta hänellä on joissain rajoissa oikeus osallistua

1 Muistiossa on tuntuvasti hyödynnetty artikkeliani ”Esteellisyydestä kansanedustajan toimessa” teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, Helsinki 2010, s. 339–353. Artikkelini oli muokattu ja täydennetty versio eduskunnan kansliatoimikunnalle 23.5.2010 antamastani lausunnosta.

keskusteluun – on lausuttu perustuslaissa jo vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksestä alkaen². Nykyisen perustuslain säännöksen säätämisvaiheissa ei tiettävästi ole mitään viitettä siihen, että säännöksen olisi katsottu jotenkin liittyvän virkamiehiä koskeviin esteellisyysäännöksiin tai että noiden säännösten sisältö ja tulkinta olisi syytä jotenkin ottaa huomioon perustuslain säännöksen soveltamisessa. Myös varhempien ko. perustuslainkohtien säätämisessä on tilanne oletettavasti ollut samanlainen: valtiopäivämiehen esteellisuuden säätelyä on tarkasteltu virkamiehen esteellisyysäännöstöstä riippumattomana kysymyksenä.³ Perustuslaissa säätäminen liittyy normin kohteen erityislaatuisuuteen. Kuten julkisessa toiminnassa yleensäkin esteellisyysnormi palvelee tässäkin luottamusta tehtävien ratkaisujen asianmukaisuuteen, mutta samalla normissa on otettu huomioon eduskunnan keskeisten toimintojen muusta julkisesta toiminnasta poikkeava luonne ja tarve turvata kansanedustajien vapaus hoitaa tehtävänsä ilman muita kuin välttämättömiksi katsottuja rajoituksia.

Kansanedustajan esteellisyysäännösten ja muussa julkisessa toiminnassa noudatettavan esteellisyysäännösten erillisyyttä luo ja edellyttää myös se, että eduskuntaa ei ole pidetty viranomaisena ja kansanedustajaa ei toimeensa ole pidetty virkamiehenä. Tämä on tullut selvästi esille esimerkiksi rikoslain 2 luvun 12 §:ssä aikaisemmin säädettyssä rikosoikeudellisen virkavastuun määrittelyssä ja siihen nojanneessa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan tulkinnaissa. Se näkyy nykyään myös rikoslain 40 luvun 11 §:ään sisältyvässä määrittelyssä, joista mm. ilmenee, että rikoslain tarkoittuna julkista luottamustehtävää hoitavana henkilönä ei pidetä ”kansanedustajaa edustajantoimissaan”. Säännösten erillisyyttä näkyy myös siinä, että valtion virkamieslaki (750/1994) ei sen 1 §:n määrittelyn mukaan koske kansanedustajantointia ja että hallintolakia (434/2003) – jonka 28 § on keskeinen virkamiehen esteellisyttä koskeva säännös – sovelletaan lain 2 §:n mukaan eduskunnan osalta vain ”eduskunnan virastoissa”.

2 Vuoden 1869 VJ:n 48 § kuului: ”Asiassa, joka koskee jotakin säädyn-jäsentä itsekohtaisesti, saa hän kyllä keskustelussa, vaan ei päätöksen teossa, olla läsnä.” Vuoden 1906 VJ:n 53 §:n säännös oli asiallisesti samansisältöinen, muotoilua vaan oli tuotu ajan tasalle puhumalla ”edustajaa mieskohtaisesti” koskevasta asiasta. Muotoilun pelkkä ajantasaistaminen jatkui vuoden 1928 VJ 62 §:ssä, jossa puhuttiin ”edustajaa henkilökohtaisesti” koskevasta asiasta. Tuon VJ:n 44 §:n 2 momenttiin oli lisäksi otettu seuraava säännös: ”Älköön kukaan, jonka virkatoimia valiokunnassa tarkastetaan, tai jota asia henkilökohtaisesti koskee, ottako osaa sellaisen asian käsittelyyn valiokunnassa.” Mainitut vuoden 1928 VJ:n säännökset olivat sellaisenaan voimassa nykyisen perustuslain voimaan tulon saakka.

3 Nykyisistä säännöksistä ks. HE 1/1998 vp, s.85–86 ja sen pohjana ollut KOM 1997:3, s. 155–156. Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) ottanut säännökseen kantaa. Aikaisempien ko. säännösten säätämisvaiheita en ole nimenomaisesti tutkinut. Todettakoon kuitenkin, etten ole missään nähnyt näiden säännösten yhteydessä viitattavan virkamiehiä koskeviin esteellisyysäännöksiin. (Vaikka yleisiä hallintovirkamiehiä koskevia esteellisyysäännöksiä ei aikaisemmin ollut, oli hallintovirkamiehiä koskevia esteellisyysäännöksiä sikäli ”olemassa”, että oikeudenkäymiskaaren säännöksiä tuomarien jääveistä voitiin soveltaa esim. maaherroihin.) Vuoden 1928 VJ:n 62 §:n ja 44 §:n sisällöstä ks. esim Hakkilan kommentaari, s. 551–552 ja s. 515–516 sekä vuoden 1906 VJ 53 §:n sisällöstä lyhyesti esim. Ahavan kommentaari, s. 152.

Kansanedustajan aseman ja valtion viranomais- ja virkakoneistoon kuuluvien henkilöiden aseman erillisyydestä ja siihen liittyen myös heihin kohdistuvan valvonnan erillisyydestä voidaan tähän ottaa vielä lainaus perustuslakivaliokunnan vuoden 1982 valtiopäivillä esittämästä mietinnöstä, joka koski oikeusasiamiehen kertomusta (PeVM 54/1982 vp). Valiokunta totesi siinä mm.:

”Hallitusmuodon 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunta on siten ylin valtioelin, joka saa valtansa suoraan kansalta. Eduskunnan toiminta valtiomahtina ei rajoitu täysistunnossa tapahtuvaan päätöksentekoon, vaan sitä ovat kaikki ne perustuslakien edellyttämät menettelyt eduskunnassa, jotka ovat tarpeen kyseisen vallan käyttämiseksi. Vastaavasti tähän lähinnä valtiopäiväjärjestyksessä säänneltyyn menettelyyn kuuluvat toimenpiteet ja niiden suorittajat, vaikka ovatkin lain alaisia, eivät voi olla virkamiehiin kohdistuvan ulkopuolisen valvonnan alaisia. Kansanedustaja on siten muun kuin eduskunnan valvonnan alainen vain, mikäli tämä voidaan selvästi johtaa perustuslain säännöksistä. Eduskunta ei ole viranomainen eikä kansanedustaja virkamies. Kansanedustajat on perustuslakia säädettäessä ja sen jälkeenkin tietoisesti jätetty virkavastuun ulkopuolelle. Kansanedustajien riippumattomuutta korostetaan nimenomaisesti valtiopäiväjärjestyksen 11–15 §:ssä.”

Kannanotto ei ole tuore, mutta nähdäkseni ei ole syytä olettaa valiokunnan kantojen tässä merkittävästi muuttuneen. Kannanotto ei suoraan koske esteellisyysäännöstä, mutta se linjaa merkittävästi eduskuntaa ja kansanedustajien toimintaa koskevan sääntelyn erillisyyttä viranomaiskoneistoa ja virkamiehiä koskevasta sääntelystä.

Edellä viitatuilla perusteilla on syytä katsoa, että kansanedustajan esteellisyys edustajantoimessaan määräytyy yksinomaan perustuslain esteellisyysnormin pohjalta. Tätä voidaan ehkä pitää melko itsestään selvänä. Katson kansanedustajan esteellisyyttä koskevan säännöksen ja muun julkisessa toiminnassa noudatettavan esteellisyysäännösten erillisyyden merkitsevän myös sitä, että muista esteellisyysäännöksistä ei voida saada merkittävää ohjetta perustuslaissa olevan, nimenomaan kansanedustajan esteellisyyttä koskevan säännöksen tulkintaan. Säännösten tavoitteet ja niiden soveltamisympäristöt ovat tähän liiaksi erilaiset.

Minkälainen asia koskee edustajaa ”henkilökohtaisesti”?

Perustuslain 32 §:n säännöksessä keskeinen tulkintaa edellyttävä kriteeri on se, koskeeko jokin asia edustajaa henkilökohtaisesti. Jos asian katsotaan koskevan edustajaa henkilökohtaisesti, hän ei saa osallistua valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, mutta saa osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa tästä kriteeristä todettiin seuraavaa (HE 1/1998 vp, s. 85):

”...Henkilökohtaisesti edustajaa koskevat pidettäisiin esimerkiksi asioita, jotka koskisivat hänen edustajantoimensa lakkaamista (28 §), hänen syytteen panemistaan tai vangitsemistaan (30 §), hänen syyllistymistään järjestyksen rikkomiseen eduskunnassa (31 §) tai häntä koskevan ministerivas-
tuuasian (114 §) käsittelyä.

Henkilökohtaisena asiana ei sen sijaan ministerinkään osalta olisi pidettävä asiaa, jossa on kysymys valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin harjoittaman politiikan arvioinnista. Säännös ei siten estäisi ministereitä, jotka ovat samanaikaisesti kansanedustajia, osallistumasta täysistunnossa äänestykseen valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin nauttimasta luottamuksesta.”

Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta ei käsitellyt tätä säännöstä (PeVM 10/1998 vp).

Sitä, minkälatauseksi henkilökohtaisesti(mieskohtaisesti)-kriteerin sisältö on jo ennen nykyistä perustuslakia käsitetty, valaisee osaltaan suhtautuminen ministerinä olevien kansanedustajien mahdollisuuteen osallistua hallituksen nauttimaan luottamusta koskeviin äänestyksiin. Vaatimus, että hallituksen (Senaatin talousosaston) jäsenten oli nautittava eduskunnan luottamusta, tuotiin perustuslakiin vuoden 1906 VJ 32 §:ään 31.12.1917 tehdyllä muutoksella. Kysymys vuoden 1906 VJ 53 §:n esteellisyyssäännöksen tulkinnasta luottamuslauseäänestysten yhteydessä herätti alkuvaiheissa keskustelua valtiopäivillä, ja myös kirjallisuudessa esitettiin epäilyksiä siitä, voiko ministerinä oleva edustaja osallistua hallituksen tai ministerin nauttimaan luottamusta koskevaan äänestykseen. Vielä vuonna 1939 esitti *Esko Hakkila* tunnetussa kommentaarissaan painokkaasti käsityksen, jonka mukaan ”ei voida pitää hyvien parlamentaaristen tapojen ja vastuunalaisuutta yleensä koskevain oikeusperiaatteiden mukaisena sellaista menettelyä, että hallituksen jäsenet itse äänestävät itselleen luottamusta.” Hän joutui kuitenkin välittömästi jatkamaan: ”Tätä ei kuitenkaan ole käytännössä noudatettu, vaan tavallista on ollut, että ministerit ovat ottaneet osaa luottamuslauseäänestyksiinkin.”⁴ Eduskunnan pitkäaikaisen pääsihteerin *Olavi Salervon* vuodelta 1977 olevan esityksen mukaan on kantaa, jonka mukaan hallituksen jäsenet ovat oikeutettuja osallistumaan luottamuslauseäänestyksiin, käytännössä noudatettu, ”kuitenkin sillä tavoin sovellettuna, että hallituksen jäsenet ovat joskus katsoneet velvollisuudekseen pidättäytyä äänestyksestä, varsinkin milloin on ollut kysymys epäluottamuslauseen antamisesta yksityiselle ministerille.”⁵ Luottamuslauseäänestysten suhteen omaksuttu ja myös em. hallituksen esityksessä todettu kanta osaltaan viittaa siihen, että säännöksessä käytetty kriteeri ”koskee... henkilökohtaisesti” tarkoittaa nimenomaan koskemista kansanedustajan oikeudelliseen tai taloudelliseen asemaan, ei sen sijaan esim. vaikuttamista kansanedustajan poliittiseen

4 *Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1938, s. 552.

5 *Salervo, Olavi*: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907–1963, Suomen kansanedustuslaitoksen historia, X:1, s. 148–150. Esityksessä viitataan myös käytännössä esiintyneisiin tapauksiin.

asemaan tai laadultaan poliittisiin etuihin. Tätä lähtökohtaa selvästi vastaa myös esityksen perustelujen edellä lainattu esimerkkiluettelo asioista, jotka koskisivat edustajaa henkilökohtaisesti.

Periaatteellisesti tärkeää on edellä sanottuun liittyen se, että kansanedustajalle valtiotäätönsäntön mukaan kuuluvien valtuuksien käyttäminen jossain asiassa ei sellaiseen voi tehdä ko. asiasta PL 32 §:n mielessä edustajaa henkilökohtaisesti koskevaa asiaa. Esimerkiksi aloitteen tekeminen tai välikysymyksen tai ministerivastuuasiasiaa koskevan muistutuksen allekirjoittaminen eivät tee ko. asiasta jotenkin edustajan ”omaa”. Kyseessä on vain perustuslain osoittamien valtuuksien käyttäminen, joka ei mitenkään voi – kun muuta ei ole säädetty – rajoittaa edustajan muiden perustuslakiin nojaavien valtuuksien käyttämistä.⁶

Edellä esitetty merkitsee sitä, että valiokunnissa ja täysistunnossa käsiteltävät asiat vain harvoin ovat laadultaan sellaisia, että kysymys perustuslainkohdassa tarkoitusta esteellisyydestä voi aktualisoitua. Valiokunnissa ja täysistunnossa käsiteltävät asiat ovat yleensä sellaisia, joiden voidaan luonnehtia kuuluvan eduskunnan toimintaan valtioelimenä. Valtioelintoiminta ei ehkä kuvauksena ole oikein tarkkarajainen, mutta sitä on käytetty esim. eduskunnan virkamiehistä annetun lain säätämiseen johtaneessa ehdotuksessa (PNE 1/2003 vp) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 12/2003 vp), ja se sopii hyvin osoittamaan eduskunnan keskeisten toimintojen erityislaatua.

Nämä valtioelintoiminnot ovat yleensä sellaisia, että ne eivät joko lainkaan koske yksittäisen henkilön taloudellista tai oikeudellista asemaa tai vaikuttavat henkilön taloudelliseen tai oikeudelliseen asemaan vain jonkin kohdejoukon jäsenenä. Lakien säätämässä, valtion talousarviota koskevissa ratkaisuisa, kansainvälisiä suhteita koskevissa ratkaisuisa tai parlamentaarisen järjestelmän toteuttamista koskevissa ratkaisuisa ei siten yleensä voi reaalisesti nousta kysymystä edustajan esteellisyydestä eikä esim. metsänomistajan taloudelliseen tai oikeudelliseen asemaan vaikuttava lainmuutos mitenkään voi aiheuttaa esteellisyyttä metsää omistaville kansanedustajille. Se, että esteellisyyssääntönsä soveltaminen näin jää kapea-alaiseksi, on täysin sopusoinnussa sen kanssa, että kansanedustajan toimintavapautta eduskunnan valtioelintoiminnoissa ei pidä ilman selvää ja perustuslakiin nojaavaa perustetta rajoittaa.

6 Kirjoittajalle on tunnettua, että käsiteltäessä vuoden 2005 valtiopäivillä oikeuskansleri Nikulan virkatoimien lainmukaisuudesta tehtyä muistutusta (M 2/2004 vp) oli perustuslakivaliokunnan käsittelyn yhteydessä esillä myös kysymys siitä, voiko valiokunnan jäsen edustaja Hoskonen, joka oli muistutuksen ensimmäinen allekirjoittaja, osallistua muistutuksen käsittelyyn valiokunnassa. Kun valiokuntaan oli hankittu esteellisyyssäntönsä liittävää selvitystä (15.2.2005; Tiitinen, Hidén), ei kysymyksen mahdollisesta esteellisyydestä katsottu enää vaativan enempää huomiota.

Edellä esitetyn perusteella voidaan valiokunnassa ja/tai täysistunnossa käsiteltävän asian katsoa koskevan kansanedustajaa PL 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisesti erityisesti niissä tilanteissa, joihin on viitattu jo edellä lainatussa kohdassa esityksen HE 1/1998 vp perusteluissa. Näitä päätöksiä ovat PL 28 §:ssä tarkoitetut päätökset vapautuksen myöntämisestä edustajantoimesta tai edustajantoimesta erottamisesta tai edustajantoimen lakanneeksi julistamisesta, PL 30 §:ssä tarkoitetut päätökset suostumuksesta syytteen nostamiseen tai vapauden riistämiseen taikka suostumuksesta pidättämiseen tai vangitsemiseen, PL 31 §:n mukainen päätös varoituksen antamisesta tai eduskunnan istunnoista pidättämisestä sekä PL 114 ja 115 §:ssä tarkoitetut päätökset, jotka koskisivat ministerisyytteen mahdollista nostamista ministerinä olevaa tai ollutta kansanedustajaa vastaan.⁷ Näihin päätöksiin on nyt perustuslain ulkopuolella säädettyinä järjestelyinä luettava myös edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 3 momentissa (216/2007) tarkoitettu eduskunnan päätös edustajanpalkkion menettämisestä eduskuntatyöhön osallistumattomuuden vuoksi. Voidaan myös ajatella joitakin muita, käytännössä hyvin epätodennäköisiksi jääviä tilanteita, joissa esteellisyysäännöksen soveltaminen saattaisi aktualisoitua. Tällaisia tilanteita voisivat ehkä olla jotkin *lex in casu* tilanteet – jos esim. vielä säädettäisiin erityislakeja valtion jonkin kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ja luovutuksen saajana olisi kansanedustaja.

7 Esteellisyysliittäminen tekstissä mainittuihin tilanteisiin vastaa linjaa, joka on omaksuttu myös aikaisemmissa kannanotoissa. *Ahava, Iivar*: Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys, Porvoo 1914, s.152, viittaa esteellisyysäännöksen soveltamistilanteina edustajan syytteesenpanoa ja vapaudenriistoa koskeneeseen vuoden 1906 VJ 11 §:ään ja edustajan kelpoisuuden tutkimismahdollisuutta koskeneeseen VJ 22 §:ään. Lisäksi hän toteaa, ettei puhemies voi johtaa puhetta, kun VJ 43 §:n mukaisesti päätetään hänellä olleiden kulojen korvauksesta. *Erich, Rafael*, Suomen valtio-oikeus I Helsinki 1924, s. 319, mainitsee esteellisyysäännöksessä tarkoitettuja asioita koskevinä säännöksinä äsken mainittujen VJ 11 ja 22 §:n lisäksi VJ 8 §:n (edustajantoimesta vapauttaminen), VJ 15 §:n (edustajanpalkkion menetetyksi ”tuomitseminen”), VJ 45 §:n (mahdollisesti tarkoittaen säännöksessä mainittua valiokunnan jäsenen oikeutta liittää mietintöön eriävä mielipide) ja VJ 48 §:n (puheoikeuden väärinkäytöstä edustajalle tulevat sanktiot). *Hakkila*: emt., s. 551, mainitsee esimerkkeinä asioista, jotka koskevat edustajaa henkilökohtaisesti, tapaukset, joita on edellytetty vuoden 1928 VJ:n 10 §:ssä (edustajantoimesta vapauttaminen), 13 §:ssä (syyttämismahdollisuus valtiopäivillä lausutun johdosta), 17 §:ssä (edustajanpalkkion menettäminen), 24 §:ssä (edustajan kelpoisuuden tutkiminen), 51 §:ssä (valiokuntatyötä laiminlyöneen edustajan ”tuomitseminen” mahdollisuus), 57 §:ssä (koskee edustajan puheoikeutta täysistunnossa) ja 58 §:ssä (puheoikeuden väärinkäytöstä edustajalle tulevat sanktiot). Suunnilleen *Hakkilan* ”listaa” vastaavan kuvauksen esittää myös *Salervo*, emt., s. 147–148

Perustuslain 32 §:n sanamuodon voidaan katsoa viittaavan lähinnä äänestyksin tapahtuvaan päätöksentekoon, mutta ei eduskunnassa tapahtuviin vaaleihin. Sitä, että esteellisyys ei koske vaaleihin osallistumista, voidaan pitää vaaleihin yleisemmin liittyvänä ilmiönä – kaikki äänioikeutetut vaalikelpoiset ovat samassa asemassa, vaali ei koske ketään henkilökohtaisesti. Edustaja ei siten ole yleensä esteellinen osallistumaan eduskunnassa toimitettaviin vaaleihin siitä riippumatta, onko kyseessä yhden tai useamman henkilön valinta ja kuinka todennäköistä juuri hänen valintansa on. Jos tehtävään vaalin muodossa valitseminen tosiasiallisesti muistuttaa virantäyttömenettelyä, saattaa esteellisyys säännöksen soveltaminen kuitenkin muodostua aiheelliseksi.⁸

Erillinen toteamus oikeudellista ministerivastuuta koskevasta menettelystä

Oikeudellisen ministerivastuun toteuttamista koskevien asioiden käsittelyyn voi esteellisyyskysymyksen kannalta liittyä joitakin erityispiirteitä. Tuomarin toimintaa koskevien esteellisyys sääntöjen kannalta voidaan pitää selvänä, että kansanedustaja, jonka eduskunta on valinnut valtakunnanoikeuden jäseneksi, ei voi osallistua asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa, jos hän on ollut käsittelemässä ko. ministerivastuun asiaa perustuslakivaliokunnassa. Kansanedustajan esteellisyyden kannalta ei toisaalta ole perustetta sille, että edustaja katsoisi itsensä perustuslakivaliokunnassa esteelliseksi valtakunnanoikeuden jäsenyyden vuoksi – asia ei koske häntä PL 32 §:ssä tarkoitettulla tavalla henkilökohtaisesti. Edustajalle kuuluvan toimintavapauden kannalta olisi perusteltua, että edustaja ei tällaisessa roolien yhtymistilanteessa – perustuslakivaliokunnan jäsen ja valtakunnanoikeuden jäsen – jääväisi itseään perustuslakivaliokunnassa, vaan jääväisi itsensä valtakunnanoikeudessa, jos asia sinne tulee. Tällaista menettelyä osaltaan puoltaisi sekin, että perustuslakivaliokunnassa käsitellyt ministerivastuun asiat ovat käytännössä vain harvoin johtaneet

⁸ Edustajan esteellisyys ei siten koske myöskään sitä valintamenettelyä, jota PL 61 §:n mukaan noudatetaan pääministeriä valittaessa. Vaikka säännöksen mukaisessa menettelyssä on pääsääntönä kysymys nimetyn ehdokkaan valitsemista koskevasta äänestyksestä, voidaan – kuten luottamuslauseäänestyksiin osallistumismahdollisuudenkin kohdalla – katsoa, että kyseessä ei ole edustajan oikeudellista tai taloudellista asemaa, häntä ”henkilökohtaisesti”, koskeva asia, vaan hänen ja hänen taustaryhmänsä poliittista asemaa ja luottamusta koskeva ratkaisu. – Toisenlainen asetelma olisi kyseessä esim. sellaisessa kuvittelussa tilanteessa, jossa kansanedustaja hakisi eduskunnan pääsihteerin virkaa ja valinta suoritettaisiin TJ 16,2 §:n mukaisella vaalilla. Vaikka säännösterminologian mukaan on kyse vaalista, on menettelyssä asiallisesti kysymys sillä tavoin henkilön oikeudellista ja taloudellista asemaa konkreettisesti koskevasta (virantäyttö)ratkaisusta, että virkaa hakeneen kansanedustajan osallistumista valintaan täysistunnossa ei voitaisi pitää PL 32 §:n kannalta asianmukaisena.

syytteen nostamiseen. Toisaalta ei ehkä voida täysin sivuuttaa sitä, että tuomioistuinten jäsenen kai pitäisi välttää tietoisesti saattamista itseään jäävilliseksi tuomioistuimessa ehkä esille tulevassa asiassa.⁹

Mitä kuuluu PL 32 §:ssä tarkoitettuun virkatointen tarkastamiseen?

Perustuslain 32 §:n säännöksen viimeisen virkkeen mukaan kansanedustaja ei myöskään saa osallistua valiokunnassa virkatointensa tarkastamista koskevan asian käsittelyyn. Kielto koskee osaksi, esimerkiksi ministerisyyteasian valiokuntakäsittelyn osalta, samoja tilanteita kuin yleinen kielto osallistua edustajaa henkilökohtaisesti koskevan asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Virkatoimen tarkastamisen piiriin voi toisaalta kuulua myös asioita, joita ei välttämättä pidettäisi henkilökohtaisina. Virkatoimina voidaan tässä pitää kaikkia sellaisia virkavastuun alaisia toimia, joita kansanedustaja on yksin tai monijäsenen elimen jäsenenä suorittanut. Kysymykseen voivat siten tulla esimerkiksi sellaiset toimet, joita kansanedustaja on virkamiehenä ennen edustajaksi tuloaan suorittanut, sikäli kuin ne voivat tulla eduskunnassa tarkastettaviksi.

Käytännössä on jossain määrin esiintynyt epäselvyyttä siinä, mitä em. säännöskohdan soveltamisessa on pidettävä tarkastamisena. Jos esimerkiksi jonkin kertomuksen käsittelyssä valiokunnassa jokin toimi tulee virallisesti arvioitavaksi, voidaan valiokunnan käsittelyn ajatella koskevan tuon toimen ”tarkastamista”. Suhtautumisessa tällaisiin tilanteisiin on mielestäni kuitenkin syytä yhtyä näkökohtiin, joita hallitus perustuslakiuudistuksen yhteydessä esitti esteellisyyssäännöksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 85–86):

9 Tuoreena käytännön tilanteena voidaan viitata valtioneuvoston oikeuskanslerin PL 115 §:n mukaisesti tekemän, entistä pääministeriä Matti Vanhasta koskevan ilmoituksen (M 6/2010 vp; 16.9.2010) käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa. Valiokunnan pöytäkirjassa 21.9.2010 todetaan (2 §): ”Ed. Kiviranta ilmoitti, että hän ei osallistu 3 §:ssä tarkoitettun asian käsittelyyn tässä eikä myöhemmissä kokouksissa, koska on valtakunnanoikeuden jäsen.” Saman pöytäkirjan 3 §:ssä on merkitty: ”Ed. Manninen ilmoitti, ettei pidä itseään esteellisenä. Hänen tehtävänsä Raha-automaattiyhdistyksen puheenjohtajana on alkanut vuonna 2009.” Ed. Mannisen ilmoitus oli perusteltu sikäli, että ministerivastuuta koskevassa asiassa voi sinänsä olla yksityiskohtia, joiden vuoksi asia koskee henkilökohtaisesti kansanedustajaa, joka ei ole muistutuksen kohteena, ja oikeuskanslerin ko. ilmoituksessa oli käsitelty pääministeri Vanhasen toimintaa Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jaosta päätettäessä, viimeisen ko. päätöksen ollessa tammikuulta 2009. – Täysistunnon päätöksessä ministerisyytteen nostamisesta ei yksittäisen kansanedustajan kannanotolla käytännössä hevin ole sellaista tosiasiallista merkitystä kuin saattaa olla yksittäisen jäsenen kannanotoilla perustuslakivaliokunnan käsitellessä ministerivastuuasiaa. Kun täysistunnon päätös kuitenkin on syytteen nostamisessa oikeudellisesti ratkaiseva, on ajatus valtakunnanoikeudessa tuomarina toimimisen ja ministerisyyteasian käsittelyyn eduskunnassa osallistumisen yhteensopimattomuudesta syytä ulottaa myös syytteen nostamisesta päättämiseen täysistunnossa.

”Kertomusten käsittely valiokunnissa on viime vuosina kuitenkin muuttunut siten, että kertomusten käsittely on usein lähinnä yleistä harjoitetun politiikan arviointia ja kehittämistarpeiden kirjaamista. Esimerkiksi hallituksen kertomuksen valiokuntakäsittely suuntautuu usein pikemminkin toiminnan yleiseen kehittämiseen kuin hallituksen kyseisen vuoden toiminnan tarkastamiseen. Tällaisissa tapauksissa automaattista perustetta valiokunnan jäsenten esteellisyyteen ei enää voida katsoa olevan. Näin ollen esimerkiksi hallituksen kertomuksen tarkastaminen valiokunnassa ei enää välttämättä merkitsisi valtioneuvoston jäsenenä kertomusvuonna olleen valiokunnan jäsenen esteellisyyttä kertomusta valiokunnassa tarkastettaessa. Jäsen tulisi esteelliseksi vasta, jos kertomuksen käsittelyn kuluessa valiokunta ryhtyy hankkimaan selvityksiä voidakseen arvioida asianomaisen valiokunnan jäsenen tai koko valtioneuvoston virkatoimia.”¹⁰

Esteellisen oikeus osallistua keskusteluun

Esteellisyyssäännökseen sisältyvän nimenomaisen varauksen mukaan saa kansanedustaja esteellisyydestään huolimatta (”kuitenkin”) osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Järjestelyä, jossa päätöksentekojäsenen jäsen saa osallistua tietyistä asiasta elimessä käytävään keskusteluun, vaikka ei saakaan esteellisyydestä osallistua päätöksentekoon asiasta, voidaan pitää jossain määrin erikoisena. Tämänkaltaisen järjestely ei juuri ole ajateltavissa jonkin hallintoviranomaisen päätöksenteossa. Täysistunto ei kuitenkaan ole mikään viranomaistyypin päätöksentekojäsen, vaan ylin poliittinen päätöksentekijä ja edustuselin, ja sen toiminnassa on tarpeen turvata edustajan vapaa puheoikeus mahdollisimman luotettavasti. Sen vuoksi puheoikeus on aiheellista suojata myös sellaisilta rajoituksilta, jotka perustuisivat PL 32 §:n ”koskee häntä henkilökohtaisesti” -kohdan erilaisiin tulkintoihin.¹¹

Esteellisyyssäännöksen noudattamisen valvonta täysistunnossa kuuluu puhemiehelle osana hänen yleistä velvollisuuttaan valvoa menettelyn perustuslainmukaisuutta täysistunnossa. Sama valvontatehtävä kuuluu valiokunnassa valiokunnan puheenjohtajalle. Jokainen edustaja on myös oma-aloitteisesti velvollinen huolehtimaan

¹⁰ Esityksen kannanotto voidaan nähdä reaktiona sellaista tiukkaa esteellisyystulkintaa vastaan, jonka perustuslakivaliokunta näyttää omaksuneen lausunnossa PeVL 1/1980 vp. Lausunto koski eduskunnan palkkavaltuuskunnan (säännökset siitä kumottiin 1991) vuosittaista toimintakertomusta. Lausunnon alussa todettiin: ”Koska valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat olleet palkkavaltuuskunnan jäseniä osan kertomusvuotta ja siten esteellisiä lausuntoasioita käsittelemään, valiokunta on valinnut tilapäiseksi puheenjohtajaksi asian käsittelyä varten ed. Ben Zyskowiczin.” - Tässä muistiossa edellä lainatun PeVM 54/1982 vp:n kannanoton valossa olisi eduskunnan keskuudesta valitun palkkavaltuuskunnan jäsenten toimia tuskin myöskään voitu pitää virkatoimina.

¹¹ Täysistuntokeskusteluun osallistumisoikeutta koskeva varaus on sisältynyt perustuslain esteellisyyssäännökseen jo vuoden 1906 VJ 53 §:stä alkaen. Käytännön soveltamistilanteista voidaan viitata 1974 vp ptk s. 2199, 2200, esillä olleeseen tapaukseen, jossa katsottiin, että edustajalla, jolla oli oikeus osallistua keskusteluun, mutta ei päätöksentekoon, ei ollut oikeutta ko. asiassa tehdä tai kannattaa päätöstä koskevia ehdotuksia.

siitä, että hän ei osallistu keskusteluun tai päätöksentekoon, johon hän ei PL 32 §:n mukaan ole oikeutettu osallistumaan.

”Iso” ja ”pieni” esimerkkitapaus käytännöstä

Ydinenergialain (990/1987) 11 §:n mukaan edellyttää yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että tällaisen ydinlaitoksen rakentaminen ”on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.” Lain 15 §:n mukaan on 11 §:n nojalla tehty periaatepäätös viipymättä annettava eduskunnan tarkastettavaksi. Eduskunta voi saman säännöksen mukaan kumota periaatepäätöksen sellaisenaan tai päättää, että se jää sellaisenaan voimaan. Periaatepäätös ja sen eduskunnassa hyväksyminen ovat välttämättömiä edellytyksiä ydinlaitoksen rakentamiselle tai paremminkin koko rakentamisprosessin (erilaisine luvanhakuineen) eteenpäin viemiselle.

Valtioneuvosto teki 6.5.2010 myönteiset periaatepäätökset Teollisuuden Voima Oyj:n hakemukseen ydinvoimayksikön rakentamisesta, Posiva Oy:n hakemukseen ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamisesta laajennettuna ja Fennovoima Oy:n hakemukseen ydinvoimalaitoksen rakentamisesta (M 2, M 3 ja M 4/2010 vp). Periaatepäätökset toimitettiin ydinenergialain 15 §:n mukaisesti eduskuntaan ja päätösten kumoamista tai voimaan jättämistä koskeva ainoa käsittely pidettiin 29.6.–1.7.2010. Asian poikkeuksellisen merkittävyyden vuoksi oli ymmärrettävää, että myös erilaiset päätöksentekomenettelyä koskevat kysymykset herättivät keskustelua. Eräänä aiheena keskustelulle oli näkyvästi se, että valiokuntien – erityisesti juuri valmistelussa avainasemassa olevan talousvaliokunnan – jäseniä tai heidän läheisiään oli niiden yhtiöiden päätöksentekoeleimissä, jotka olivat merkittävänä osakaina Fennovoima Oy:ssä. Kysymys oli siitä, voitiinko joku kansanedustaja katsoa esteelliseksi osallistumaan periaatepäätöksen hyväksymistä tai hylkäämistä koskevaa päätöksentekoa valmistelevaan valiokuntakäsittelyyn ja vastaavasti itse päätöksentekoon täysistunnossa sillä perusteella, että hän tai häneen jäävillisyyttä yleensä luovassa sukulaisuussuhteessa oleva henkilö oli tai oli merkittävässä vaiheessa ollut jäsenenä periaatepäätöstä hakeneen yrityksen päätöksentekoeleimessä tai tällaisen yrityksen merkittävänä omistajana olevan yrityksen päätöksentekoeleimessä.

Eduskunnan ydinenergialain 15 §:ssä tarkoitettu päätös valtioneuvoston periaatepäätöksen kumoamisesta sellaisenaan tai jättämisestä sellaisenaan voimaan on juridiselta sisällöltään ja tekniseltä muodoltaan hyvin rajattu. Päätös ei kuitenkaan ole mikään yksinkertainen hallintoratkaisu vaan, kuten perustuslakivaliokuntakin aikanaan totesi ydinenergialakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 17/1985 vp), yhteiskuntapoliittiselta ja kansantaloudelliselta merkitykseltään erittäin tärkeä asia, jota koskevassa päätöksenteossa eduskunnan mukanaolo on ”täysin luonnollista” ja joka merkityksensä vuoksi on voitava eduskunnassa tehdä hyvin tiedollisin perustein. Se, että päätöksenteko eduskunnassa perustui erillislakiin, ei vaikuta mitenkään siihen, että kyseessä selvästi oli eduskunnan valtioelintoimintaan kuuluva ratkaisu.

Minusta vastaus em. kysymykseen on hyvin selvästi kielteinen. Kielteinen vastaus ei johdu vain siitä, että yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisen kannalta keskeistä periaateratkaisua on vaikea mieltää jotakuta henkilökohtaisesti koskevaksi. Merkittävämpää on se, että kyseessä on selvästi eduskunnan toimintaan valtioelimenä kuuluva ratkaisu ja kansanedustajien oikeuteen osallistua tällaisten ratkaisujen valmisteluun ja tekemiseen eduskunnassa voidaan kohdistaa vain rajoituksia, jotka on perustuslaissa osoitettu. Perustuslain 32 §:ssä säädetty normi sisältää joitakin rajoituksia. Tähänastisissa käsityksissä ei normia kuitenkaan ole lainkaan ulotettu tilanteisiin, joissa ei olisi niinkään kysymys edustajalla olevasta tai hänelle tulevasta konkreettisesta taloudellisesta tai oikeudellisesta edusta, vaan pikemminkin vain kysymys viranomaishallinnossa noudatettujen esteellisyyshäkemysten seuraamisesta. Kun kysymys on edustajan vapaudesta osallistua eduskunnan valtioelintoimintoihin, on rajoituksia sisältävien normien laajentavaan tulkintaan myös syytä suhtautua selvän torjuvasti. – Tapauksessa ei kukaan kansanedustaja tietävästi jäävännyt itseään asian käsittelystä.

Puhemiesneuvoston 11.12.2007 antamissa valiokuntien yleisohjeissa (Valiokuntaopas 2008) käsitellään kohdassa 2.7 valiokunnan jäsenen ja varajäsenen esteellisyyttä ja siinä mm. esteellisyyttä virkatoimen tarkastamisessa. Ohjeissa todetaan tältä osin mm.:

”Kertomuksen yleispiirteistä käsittelyä tai yleisluonteisten selvitysten hankkimista kertomuksesta ei pidetä virkatoimen tarkastamisena perustuslain 32 §:ssä tarkoitetussa mielessä. Valiokunnan jäsen ei siten ole esteellinen osallistumaan kertomusasian käsittelyyn valiokunnan arvioidessa tai selvittäessä kertomuksen kohteena olevia seikkoja yleisellä tasolla. Jos valiokunta kuitenkin ryhtyy hankkimaan selityksiä valiokunnan asianomaisen jäsenen tai kertomuksen antaneen toimielimen jonkin konkreettisen virkatoimen arvioimiseksi, on kyseiseen virkatoimeen osallisen valiokunnan jäsenen vetäydyttävä kertomusasian käsittelystä esteellisenä (HE1/1998 vp, s. 85–86).”

Jatkoksi todetaan:

”Kertomuksen käsittelyn konkretisoituessa yksittäisen virkatoimen tarkastamiseksi sovelletaan valiokunnan jäsenen esteellisyyteen seuraavia sääntöjä:

Yleisradion hallintoneuvoston kertomuksen käsittelyyn liikenne- ja viestintävaliokunnassa eivät saa ottaa osaa kertomusvuonna Yleisradion hallintoneuvoston jäsenenä toimineet valiokunnan jäsenet.”

Ohjeiden viitattu sisältö ei tässä vaadi enempää kommentteja, kun otetaan huomioon, että esitetyt ”säännöt” koskevat kertomuksen käsittelyä vain sen ”konkretisoituessa yksittäisen virkatoimen tarkastamiseksi”.

Yleisradion hallintoneuvoston tehtävistä säädetään Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 6 §:ssä. Säännöksen vuoden 2012 loppuun voimassa olleen sanamuodon mukaan hallintoneuvoston tuli antaa ”julkisen palvelun toteutumisesta” eduskunnalle joka toinen vuosi kahta toimintavuotta koskeva kertomus. Vuosilta 2011 ja 2012 annettu kertomus oli valmistelevasti käsiteltävänä liikenne- ja viestintävaliokunnassa toukokuussa 2013. Kertomuksen käsittelyn yhteydessä syntyi valiokunnassa tiettävästi keskustelua – ehkä Yleisradion rahoitusmallia koskevan julkisen keskustelun siivittämänä – siitä, voivatko valiokunnan ne jäsenet, jotka olivat myös Yleisradion hallintoneuvoston jäseniä, osallistua kertomuksen käsittelyyn valiokunnassa. Lopputulokseksi näyttää valiokunnan pöytäkirjoistakin päätellen muodostuneen, että kukaan valiokunnan neljästä, myös Yleisradion hallintoneuvostoon kuuluvasta jäsenestä ei virallisesti jäävänyt itseään (jäänyt esteellisyyteen vedoten pois käsittelystä), mutta kaikki neljä jäivät – tiettävästi sopivuusnäkökohtiin viitaten – tosiasiaa pois asian ratkaisevasta käsittelystä valiokunnassa.¹²

Valiokunnan jäsenten katsomiseen tässä kertomuksen käsittelyssä oikeudellisesti esteellisiksi ei nähdäkseni olisi(kaan) ollut PL 32 §:n mukaista perustetta. Mikään valiokunnan antamassa mietinnössä (LiVM 11/2013 vp) ei havaitakseni viittaa siihen, että käsittelyssä olisi ollut esillä yleisen tason kysymysten lisäksi yksittäisiä sellaisia toimia, joihin olisi voinut liittyä henkilöitä koskevia vastuukysymyksiä. Epäselvää voisi olla jo sekin, missä määrin hallintoneuvoston tuolloisiin tehtäviin ylipäättään sisältyi tehtäviä, joita oli perusteltua pitää PL 32 §:n säännöksessä tarkoitettuina ”virkatoimina”.¹³

Kuten mm. tämän muistion lopusta ilmenee, suhtaudun hyvin varauksellisesti siihen, että esteellisyysnormin varsinaisen oikeudellisen soveltamisen rinnalle kehitettäisiin jonkinlaisia tosiasiallisia vetäytymiskäytäntöjä. On kuitenkin tietysti perusteltua kysyä, kuinka asianmukainen ja eduskunnan toimintatapojen arvostusta edistävä on tilanne, jossa eduskunnalle osoitetun raportin konkreettista tarkastusta suorittavassa eduskunnan elimessä on merkittävä määrä raportin antaneen elimen jäseniä. Tällaisesta tilanteesta mahdollisesti aiheutuvan ”vakuuttavuusvajeen” korjauskeinoja olisi vetäytymiskäytäntöjen sijasta ehkä syytä etsiä ko. elinten jäsenten valinnasta.

12 Ks. liikenne- ja viestintävaliokunnan pöytäkirjat 21.5.2013, 22.5.2013, 23.5.2013 ja ratkaisevaa käsittelyä koskenut 30.5.2013 sekä valiokunnan asiassa antama mietintö LiVM 11/2013 vp. Yleisradion hallintoneuvoston jäseniä valiokunnassa olivat puheenjohtaja Jokinen sekä jäsenet Alatalo, Tossavainen ja Vehkaperä.

13 Vuoden 2013 alusta voimaan tulleilla Yleisradiolain 6 §:n ja 6 a §:n muutoksilla (474/2012) hallintoneuvostolle on osoitettu uusia merkittäviä, Yleisradion uusien palvelujen ja toimintojen ennakoarviointiin ja palvelun tai toiminnon aloittamiseen tai aloittamatta jättämiseen liittyviä tehtäviä. Nämä tehtävät tuskin kuitenkaan antavat aihetta muuttaa tekstissä PL 32 §:n soveltamisesta esitettyä käsitystä. PL 32 §:n tulkinnan ja myös säännöksessä käytetyn virkatoimi-käsitteen kannalta mielenkiintoista on, miten perustuslakivaliokunta ko. lainmuutosehdotuksesta antamassaan lausunnossa arvioi hallintoneuvoston suorittamansa ennakoarvioinnin perusteella tekemää päätöstä palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä. Lausunnossaan valiokunta mm. totesi, ettei ”kuvatun kaltaista... Yleisradio Oy:n toimintaan kohdistuvaa päätöstä ole pidettävä hallintopäätöksenä.” Ks. tarkemmin PeVL 14/2012 vp, erit. s. 2–4.

Pientä rajankäyntiä: hallinnollisista asioista eduskunnan piirissä

Edellä on esitetty PL 32 §:n esteellisyysäännöksen koskevan (lähinnä) sellaisia valmistelu- ja päätöksentekotoimia, joita voidaan kuvata eduskunnan valtioelintoiminnoiksi ja jotka pääasiassa tapahtuvat valiokunnissa ja täysistunnossa. Säännöksen soveltamisen kannalta oleellisena periaatteellisena tekijänä tässä on näiden toimien laatu, niiden asema osana kansanvallan ylintä ja sellaisena myös erityistä turvaamista vaativaa valtiollista päätöksentekoa. Säännös ei luonnollisesti koske sellaista eduskunnan piirissä tapahtuvaa valmistelua ja päätöksentekoa, joka on virkamiesten tehtävänä. Säännöksen soveltamisen rajanvetojen kannalta mielenkiintoisia ovat sellaiset eduskunnan muut elimet (kuin täysistunto, valiokunnat, puhemiesneuvosto ja puhemiehistö), joissa jäsenet ovat kansanedustajia. Säännöksen soveltamisen kannalta on myös näissä tapauksissa oleellisena kysymyksenä valmisteltävien ja päätettävien asioiden laatu.

Jos tällaisessa eduskunnan elimessä, jonka jäsenten edellytetään olevan kansanedustajia, valmisteltava ja päätettävä asia oleellisesti kuuluu eduskunnan toimintoihin juuri ylimpänä valtioelimenä, näyttää perustellulta soveltaa asian käsittelyyn tuossa elimessä julkisen toiminnan muusta esteellisyyden sääntelystä poikkeavaa PL 32 §:n esteellisyysäännöstä. Jos taas ko. asia ei oleellisesti kuulu eduskunnan valtioelintoihintaan tai esim. koske valtioelintoimintojen välttämättömiä ja välittömiä edellytyksiä, vaan ehkä rinnastuu kokonaan sisällöltään viranomaishallinnossa tavanomaisesti päätettäviin asioihin, joudutaan kysymään, millä perusteella tällaiseen asiaan – sen valmisteluun ja päättämiseen – olisi sovellettava viranomaishallinnossa sovellettavista esteellisyysäännöksistä poikkeavaa PL 32 §:n säännöstä. Kysymys voitaisiin asettaa myös niin, että riittäkö tuollaisessa tilanteessa PL 32 §:n soveltamisen perusteeksi se, että ko. elimen jäsenet ovat kansanedustajia.

On selvää, että juuri käytetyt kuvaukset – kuuluu tai ei kuulu valtioelintoihintaan, rinnastuu viranomaishallinnon asioihin – sisältävät paljon harkinnanvaraisuutta. En pyri muotoilemaan mitään tarkempia kuvauksia tai tulkintasuosituksia. Esitän sen sijaan vain joitakin kansliatoimikuntaa koskevia, ehkä hiukan eri suuntiin käyviä näkökohtia.

Valtionhallinnossa keskeiset yleiset esteellisyysäännökset on annettu hallintolaissa (434/2003), sen 27–30 §:ssä. Lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan eduskunnan osalta vain ”eduskunnan virastoissa”. Lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin tämän kohdan osalta (HE 72/2002 vp)

”Eduskunta ei ole valtion hallintoviranomainen eikä hallintolakia siten sovellettaisi eduskunnan tekemiin päätöksiin. Eduskunnan sisäistä hallintoa hoitavat eduskunnan virastot sen sijaan kuuluisivat laissa tarkoitetun viranomaiskäsitteen alaan. Laki koskisi näin ollen eduskunnan kansliaa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa, valtioneuvoston kansliaa ja valtioneuvoston oikeusasiamiehen kansliaa sekä eduskunnan yhteydessä toimivaa valtionalouden tarkastusvirastoa.”

Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp) ei tähän kohtaan kajottu. Esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Säännöksessä ja perusteluissa ei mainita kansliatoimikuntaa. Jos lain tarkoitetaan koskevan eduskunnan kansliaa, on kansliatoimikunnalle säädetyt tehtävät huomioon ottaen kuitenkin hyvin vaikea ajatella, että laki ei ainakin tyyppillisten hallintopäätösten (esim. virkamiehen nimittämisen tai irtisanomisen) kohdalla koskisi kansliatoimikuntaa. Ainakin sisällöltään tavanomaisesti hallinnollisten päätösten tekemiseen kansliatoimikunnassa olisi siten sovellettava hallintolain esteellisyysäännöksiä. Hallintolain em. säännösten seuraamisen lisäksi tätä voidaan pitää myös asiallisesti hyvin perusteltuna.

Kansliatoimikunnan asemasta on toisaalta kuitenkin myös luonnehdintoja, jotka näyttävät viittaavan enemmän valtioelintoimintana pitämiseen kuin hallintoa koskevien yleisten säädösten suoran soveltamisen mahdollisuuteen. Edellä jo lainatussa mietinnössään PeVM 54/1982 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että kansliatoimikunta ei toimi virkavastuulla eikä siten kuulu oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Valiokunta myös totesi:

”...perustuslakivaliokunta katsoo, että kansanedustajan toimintaa kansliatoimikunnassa ja siten myös kansliatoimikunnan samoin kuin eduskunnan muiden toimielinten, jotka eduskunta valitsee tai asettaa ja joihin vain kansanedustaja on vaalikelpoinen ja joiden asettamisesta ja tehtävistä on säädetty valtiopäiväjärjestyksessä tai sen nojalla annetuissa säädöksissä, toimintaa on pidettävä valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä tarkoitettuna toimintana, jonka osalta oikeudellisen vastuun toteuttaminen edellyttää eduskunnan suostumusta.”

Mainittu vuoden 1928 VJ 13 §:n säännös (joka ko. osaltaan täysin vastaa nykyistä PL 30,2 §:ää) on edustajan puhevapautta ja immunitteettia koskevana tietysti esteellisyysäännöksestä erillinen säännös. Valiokunnan kannanotto ei myöskään ole aivan tuore. Jos kaiken menettelyn kansliatoimikunnassa kuitenkin katsotaan täyttävän perustuslainkohdan kriteerin ”hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai muun asiain käsittelyssä noudattamansa menettelyn”, näyttäisi johdonmukaisuus puoltavan sitä, että myös esteellisyysäännöksessä asetetun kriteerin katsottaisiin täyttyvän kansliatoimikunnan toiminnassa.¹⁴ – Rajanvedot voivat joissakin tilanteissa ehkä olla vaikeita. Ainakin kuvitelluissa kärjistyneissä tilanteissa – joissa kansliatoimikunnan päätöksessä esimerkiksi olisi kysymys kansliatoimikunnan jäsenen puolison mahdollisesta virkaan nimittämisestä – on valtionhallinnossa valitsevien esteellisyysnormien noudattaminen nähdäkseni kuitenkin väistämätöntä – juuri oikeudellisina normeina eikä vain sopivuusharkintaan liittyvinä vetäytymisperusteina.

¹⁴ Perustuslakivaliokunnan em. mietinnön osin kriittisestäkin arvioinnista ks. esim. artikkeliani Valvonta, vastuu, tulkinta, Perustuslakivaliokunnan mietinnön n:o 54/82 vp virittämiä pohdiskeluja, Lakimies 1983, s. 271–313.

Loppukysymys: tarvitaanko muutoksia?

Perustuslain 32 §:n säännös on keskeiseltä sisällöltään vanha normi perustuslaissa. Perustuslainkin säännösten kohdalla voi olla aiheellista välistä pohtia – vaikka mitään ajankohtaista painavaa syytä ei olisikaan - olisiko normin sisältöä syytä kehittää tai miten ylipäänsä olisi syytä suhtautua normin erilaisiin kehittyminen- tai kehittämismahdollisuuksiin. Käsitykset muutosten aiheellisuudesta voivat tietysti vaihdella. En näe tässä perustuslain säännöksessä ja sen nykyisissä tulkinnoissa mitään merkittävää tarvetta muutoksiin. Eräissä suhteissa on mielestäni syytä suhtautua normia koskevaan kehittämiseen selvän pidättyvästi.

Tekstissä edellä esitettyyn liittyen saatetaan kysyä, eikö kuitenkin olisi syytä pyrkiä lähentämään edustajantointa koskevaa esteellisyysnormia julkisessa hallinnossa noudatettaviin esteellisyysnormeihin ja eikö tähän voitaisi ajatella pyrittävän myös tulkintoja kehittämällä, siis säännösmuutoksia tavoittelematta. Edellä olen jo todennut, että edustajan vapautta edustajantoimen hoitamisessa rajoittavien normien laajentavaan tulkintaan on syytä suhtautua torjuvasti. Suhtaudun suurin varauksin myös ajatukseen, että edustaja olisi eduskunnan valtioelintoimintaan osallistuessaan syytä tarvittaessa lainmuutoksin rinnastaa esim. esteellisyyskysymyksessä julkisessa hallinnossa toimivaan virkamieheen. Tehtävät, toimintaympäristö, vastuu ja valvonta ovat jo perusteiltaan tällaiseen rinnastamiseen liian erilaiset.

Voidaan myös kysyä, eikö kuitenkin, vaikka esteellisyyttä koskevaa juridista normia ei julkilausutusti sovellettaisi, olisi syytä suosia esim. edellä kuvattujen kaltaisissa tilanteissa jonkinlaista tosiasiallista pidättäytymiskäytäntöä. Kansanedustaja ts. toteaisi, että juridista estettä ei ole, mutta pidättäytyisi mahdollisesti esim. julkiseen luotettavuuteen vedoten osallistumasta päätöksentekoon. Yksittäiset tapaukset voivat jäädä yksittäisiksi tapauksiksi. En kuitenkaan pidä edes tällaisen menettelyn aloittamista ja sitä mahdollisesti seuraavaa menettelyn muodostumista ehkä useamminkin seuratuksi ”tavaksi” eduskunnan valtioelintoimintojen yhteydessä mitenkään toivottavana. Yleisenä syynä on jo se, että eduskunnan valtioelintoimintojen yhteyteen ei pitäisi kehittää mitään vaikkapa ”hygieniasyillä” perusteltuja käytäntöjä, jotka olisivat omiaan hämärtämään käsityksiä siitä, kuinka erityiseksi tarkoitettu, kuinka tärkeä ja kuinka tiukasti suojattu on kansanedustajan vapaus edustajantoimen hoitamisessa. Käytännön näkökohtana voisi lisäksi todeta, että jos tällaista päätöksenteosta vetäytymistä hygieniasopivuusperusteilla aina välistä sovellettaisiin, sitä (siihen vetoamista) voitaisiin tiukoissa voimasuhdetilanteissa pyrkiä käyttämään myös politiikan teon välineenä.

Jos edustajan toimintaan erilaisissa keskustelu- ja päätöksentekotilanteissa kohdistuvan luottamuksen katsotaan tarvitsevan kehittämistä, keinot tuskin ovat juridisen esteellisyysnormin laajentamisessa, vaan pikemminkin esim. sidonnaisuuksia ja kytkentöjä koskevan avoimuuden lisäämisessä.

