

# Valtiopäiväjärjestyksen 11 § ja eduskuntaryhmien säännöt

AARRE TÄHTI

**ABSTRACT**  
Article 11 of the  
Parliament Act and the  
Rules of the Parlia-  
mentary Factions

Article 11 of the Finnish Parliament Act: »Every Representative is obligated to act according to justice and truth in the exercise of his mandate. In it he is obligated to observe the Constitutional Laws, and he is not bound by any other dictates.» There are some interpretations of this article according to which it is not problematic if the representatives are bound by non-legal dictates, instructions or norms. In Finnish jurisprudence there are also some opinions and arguments in which the rules of the parliamentary factions are regarded as non-legal. But how strong are those interpretations and arguments and what is their basis? Are the representatives in spite of Article 11 bound by other dictates or factors than justice, truth and the Constitutional Laws? Is it on the whole relevant whether the binding dictates and factors are legal or non-legal? — These are some of the main questions in this study.

## 1. Taustaa ja lähtökohtia

Tässä artikkelissa pyritään antamaan yleiskuva tärkeimmistä sellaisista eduskuntaryhmien sääntöihin sisältyvistä määräyksistä, joilla voidaan vaikuttaa kansanedustajien vapauteen, riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen. Tarkoituksena ei ole esittää sääntöjä historiallisen kehityksen tuloksena, vaan vain havainnollistaa niiden eräitä ulottuvuuksia nimenomaan valtiopäiväjärjestyksemme (13. 1. 1928/7, VJ) 11 §:n ja sitä koskevan vallitsevaksi kutsuttavan tulkinnan kanalta.

*Puolueiden* sääntöjä otetaan huomioon, mikäli niillä ja ryhmäsäännöillä on konkreettisia yhteyksiä, sekä sikäli kuin puolueiden säännöt voivat välittömästi vaikuttaa ryhmäsääntöihin tai niiden arvioimiseen taikka kansanedustajien toimintaan tai sen saktioimiseen. Selvyiden vuoksi on aiheellista tähdentää, että jäljempänä tarkastellaan paikoitellen *rinnakkain* eduskuntaryhmien ja

puolueiden sääntöjä. — Varsinaiseen yhdistys-oikeudelliseen analyysiin artikkelissa ei pyritä.

Keskeisimpänä kysymyksenä on sääntöjen vaikutus yksittäisen kansanedustajan tahdonmuodostukseen, päätöksentekoon ja toimintaan. Tätä problematiikkaa konkretisoidaan muun muassa *ryhmäpäätöksiä* koskevalla tarkastelulla. Ryhmäpäätökset toisaalta osittain määrittävät mahdollisuuksia *rangaista* kansanedustajia eduskuntaryhmien sisällä.

VJ 11 §:ssä säädetään, mitä kansanedustajien pitää toimessaan noudattaa. Samalla kiistetään kaikkien muiden määräysten sitovuus. VJ 11 §:n sisältö on seuraava:

»Edustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset.»

VJ 11 §:ää oikeuskirjallisuudessa tulkittaessa keskeisin huomio on kiinnitetty pykälän lopussa

olevaan *muuta määräyksiä* koskevaan säännökseen. VJ 11 §:n vallitsevaa tulkintaa määrittävät tältä osin seuraavat osatekijät:<sup>1</sup>

- A) VJ 11 § poistaa puolueen, eduskuntaryhmän ja vastaavien tahojen antamien määräysten (yms.) *oikeudellisen* sitovuuden.
- B) Eduskuntaryhmien sääntöjä ja muita »puoluenormeja» *ei pidetä oikeudellisina*.<sup>2</sup> VJ 11 § ei estä sitä, että kansanedustajat ovat ei-oikeudelliseksi luonnehdittavien normien alaisia.
- C) VJ 11 §:stä katsotaan seuraavan, ettei puolue- ja ryhmäkuria saa tehostaa *oikeudellisilla* sanktioilla.<sup>3</sup>

Kun huomio seuraavassa kohdistetaan konkreettisiin ryhmäsääntöihin, saadaan perusteita arvioida, millä edellytyksillä vallitsevan tulkinnan voidaan katsoa olevan harmoniassa VJ 11 §:n lopussa olevan *muuta määräyksiä* koskevan kiellon kanssa. Ydinkysymyksenä tässä suhteessa on, voidaanko edelleen pitää yllä ajatusta, jonka mukaan on mahdollista johdonmukaisesti ja tarkasti pitää (a) ryhmäsäännöt erillään oikeudellisista normeista sekä (b) ryhmäsääntöjen mahdollistamat sanktiot erillään oikeudellisista sank-

tioista. Samalla saadaan lähtökohtia pohdinnalle, joka yhdistää näitä kahta kysymystä: kuinka perusteltua on tulkintateitse muodostaa VJ 11 §:ää koskevaksi perusjaotteluksi *oikeudellinen/ei-oikeudellinen*? VJ 11 §:stähän tällainen jaottelu ei ilmene.

Artikkelin ajallinen näkökulma vastaa vuoden 1989 alkupuoliskolla vallinnutta tilannetta.<sup>4</sup> Eduskunnassa oli vuoden 1989 maaliskuussa kymmenen edustakuntaryhmää. Niihin kuuluvien kansanedustajien määrä vaihteli viidestäkymmenestäkuudesta (SDP) yhteen (Vapaat Demokraatit).<sup>5</sup> Kesällä 1989 suorittamani ja eduskuntaryhmien sihteeristöille suuntaamani kyselyn perusteella sain tietää, että kuudella eduskuntaryhmällä oli kesällä 1989 kirjalliset säännöt. Näitä ryhmiä olivat Sosialidemokraattinen Eduskuntaryhmä (SDP), Kansallisen Kokoomuksen eduskuntaryhmä (Kokoomus), Keskustan eduskuntaryhmä, Suomen Maaseudun Puolueen eduskuntaryhmä (SMP) ja Suomen Kristillisen Liiton eduskuntaryhmä (SKL) sekä Vihreä eduskuntaryhmä. Kirjallisia ryhmäsääntöjä ei ollut Suomen Kansan Demokraattisen Liiton (SKDL), Ruotsalaisen Kansanpuolueen (RKP, Svenska riksdagsgruppen), Demokraattisen Vaihtoehdon (Deva) eikä myöskään Vapaiden Demokraattien eduskuntaryhmällä.<sup>6</sup> Tarkastelu, joka lähinnä seuraa, on esitystekniikkaan ja tiedonhankintaan liittyvistä syistä rajattu koskemaan vain niitä ryhmiä, joilla kesällä 1989 oli voimassa kirjalliset säännöt.

Edellä mainitulla kyselyllä keräsin tietoa ryhmäyhtenäisyyden ylläpitokeinoista myös niiden eduskuntaryhmien sihteeristöiltä, joilla ei ole kirjallisia ryhmäsääntöjä. Kyselyn tuloksia tarkastellaan näiden eduskuntaryhmien osalta jaksossa 3.

Artikkeli perustuu suurelta osin lisensoitintutkimukseeni.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Sen tulkinnan, jota tässä artikkelissa kutsutaan *VJ 11 §:n vallitsevaksi tulkinnaksi*, tietyjä keskeisiä piirteitä löytyy muun muassa seuraavista lähteistä: Kastari, LM 1956, s. 770—771, Kastari 1969, s. 131—135 ja Kastari 1977, s. 85—91 sekä Pere 1972, esim. s. 52—61. Vallitsevan tulkinnan lähteistä ks. myös Tähti 1989, s. 302—305.

VJ 11 §:n aikaisemmassa, perinteisessä tulkinnassa ei juurikaan ollut tarpeen *laadullisin kriteerein* rajata tai määrittää VJ 11 §:n kansanedustajille tarjoamaa suoja- tai suojelun objektia. VJ 11 §:n katsottiin turvaavan ylipäättään kansanedustajien itsenäisyyttä, riippumattomuutta ja/tai vapautta. Ei ollut perusteita väittää oikeudellisuutta turvaamisen kannalta keskeiseksi kriteeriksi.

Aikaisemman tulkinnan elementtejä on havaittavissa esimerkiksi Esko Hakkilan ja Kauko Sipposen tuotannossa (ks. Hakkila 1939, s. 405—410 ja Sipponen, Lakimies ja yhteiskunta 1958). — Tulkintalinjan muutos, siis siirtyminen perinteisestä nykyiseen kaltaiseen tulkintaan, lienee alkanut oikeuskirjallisuudessamme suunnilleen 1950-luvun jälkipuoliskolla.

<sup>2</sup> Esimerkiksi Ilkka Pere on tutkimuksessaan viitannut kirjallisiin ryhmäsääntöihin (ks. Pere 1972, s. 60). Samassa tutkimuksessa (s. 2) Pere toteaa, ettei eduskuntaryhmien toimintaa ja tehtäviä ole säännelty kirjoitetuilla oikeusnormeilla. Pere katsoo puolue- ja ryhmäsääntöjen määräysten olevan kuitenkin oikeudellisesti relevantteja normeja (ks. mt:n s. 2, alaviite 1). Ks. myös Kastari 1969, s. 132.

<sup>3</sup> Ryhmäkuriin ja puoluekuriin välisestä rajanvedosta ks. Pere 1972, s. 53, alaviite 3. — Tässä artikkelissa käytetään käytännöllisesti katsoen samaa tarkoittaen käsitteitä sanktio, pakote ja rangaistus.

<sup>4</sup> Esimerkiksi puolueiden ja eduskuntaryhmien sääntöihin viitattaessa tarkoitetaan sääntöjä sellaisina kuin ne olivat voimassa vuoden 1989 kesäkuussa. Sittemmin tilanne on eräiden sääntöjen osalta tietyssä määrin muuttunut.

<sup>5</sup> Ks. Eduskunnan kalenteri — Riksdagens kalender 1989, s. 159—167.

<sup>6</sup> Esitysteknisistä syistä käytän jatkossa paikoitellen sulkeissa ilmoittamani lyhenteitä myös silloin, kun tarkoitan eduskuntaryhmiä enkä puolueita.

<sup>7</sup> Ks. Tähti 1989, etenkin s. 326—354. VJ 11 §:ään liittyvän problematiikan jatkokehittelystä sekä VJ 11 §:n suhteesta joustavaan tulkintaan ks. Tähti 1990, s. 148—151. — VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan arvioinnista ks. Tähti, LM 1991.

## 2. Eduskuntaryhmien yhtenäisyys ja kirjalliset ryhmäsäännöt

### 2.1. Ryhmäpäätökset ja kansanedustajan vapaus

Eduskuntaryhmien päätösten vaikutuksia koskevat kirjallisten ryhmäsääntöjen keskeisimmät kohdat on esitetty seuraavassa. Sääntöjen kohtia tähän valittaessa on kiinnitetty huomiota erityisesti päätösten sitovuutta koskeviin mainintoihin.

#### — Sosialidemokraattisen Eduskuntaryhmän säännöt, 14 §:

»Ryhmä esiintyy eduskunnan istunnoissa yhtenäisenä niissä kysymyksissä, joista on ryhmän päätös.

Eriyisessä tapauksessa ryhmä voi myöntää asianomaisen pyynnöstä jäsenelleen oikeuden esiintyä ryhmän päätöksestä poikkeavasti.»

#### — Kansallisen Kokoomuksen eduskuntaryhmän säännöt, 17 §:

»Eduskunnan istunnoissa ja muussa eduskuntatyössä ryhmä pyrkii esiintymään yhtenäisenä.

Ryhmän jäsen on velvollinen noudattamaan ryhmän päätöksiä mikäli asiassa ei sen laadun vuoksi ole annettu vapaita käsiä tai asiasta ei ole säännöissä muuta määrätty.

Ryhmän jäsenellä, joka ei painavista syistä ole voinut yhtyä ryhmän päätökseen, on oikeus poiketa siitä mikäli hän on ryhmän kokouksessa jättänyt asiaa koskevan erivän mielipiteen merkittäväksi pöytäkirjaan. Sama oikeus on sillä, joka hyväksyttävän esteen vuoksi on ollut poissa siitä kokouksesta, jossa asia viimeksi oli esillä. Esteen vuoksi poissaolleen jäsenen on kuitenkin viipymättä ilmoitettava ryhmän päätöksestä poikkeavasta kannastaan ryhmän puheenjohtajalle.

Ryhmän kokous voi päättää kaikkia ryhmän jäseniä sitovan ryhmäpäätöksen tekemisestä. Sitova ryhmäpäätös voidaan tehdä jos kolme neljäsosaa (3/4) ryhmän jäsenistä kannattaa päätöksen tekemistä.»

#### — Keskustan eduskuntaryhmän säännöt, 11 §:

»Ryhmän jäsen on velvollinen, ellei ole erivää mielipidettä pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut, alistumaan ryhmän päätöksiin asioissa, jotka joutuvat eduskunnassa päätettäväksi.

Päätökset ryhmän kokouksessa tehdään yksinkertaisella äänten enemmistöllä, jollei jäljempänä ole muuta määrätty. Äänten jakaantuessa tasan tulee päätökseksi se ratkaisu, johon puheenjohtaja on yhtynyt. (8. 2. 1979)

Ryhmä on päätösvaltainen, jos kokouksessa on läsnä vähintään puolet ryhmän jäsenistä. (8. 2. 1979)»

#### — Suomen Maaseudun Puolueen eduskuntaryhmän säännöt, 10 §:

»Eduskuntaryhmän jäsen on velvollinen, ellei ryhmäkokouksessa ole erivää mielipidettä pöytäkirjaan ilmoittanut, noudattamaan ryhmän päätöstä eduskuntakäsittelyissä.

Valtuuskunnan ja jaoston kokouksiin voi jäsen merkitä pöytäkirjaan erivän mielipiteensä.»<sup>8</sup>

#### — Suomen Kristillisen Liiton eduskuntaryhmän säännöt (katkelmia):

»2 §.

Ryhmän tarkoituksena on toimia SKL:n sääntöjen ja toimintaperiaatteiden mukaisesti kristillisen yhteiskuntanäkemysten toteuttamiseksi eduskunnassa ja eduskuntatyöhön liittyvissä muissa tehtävissä.

Ryhmän jäsenet ovat ratkaisuja tehdessään velvolliset noudattamaan Jumalan Sanaan sidotun omantuntonsa ääntä. Jokaisella jäsenellä on sen vuoksi oikeus yksilöllisiin ratkaisuihin. Ryhmän jäsenet pitävät yhteisiä neuvotteluja ja kokouksia sopiakseen, mikäli mahdollista, yhdenmukaisesta käytännöstä tulevissa ratkaisuissa ottaen niissä huomioon kaikki tarpeelliset näkökohdat ja SKL:n ohjelmalliset tavoitteet.

7 §.

Ryhmän kokouksissa pyritään asioissa löytämään yhteisen kanta. Ellei asiasta voida sopia, tulee ryhmän kannaksi se, jonka enemmistö hyväksyy. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan kanta, vaaleissa kuitenkin arpa.

8 §.

Ryhmän kokouksissa ryhmäsihteeri pitää päätöspöytäkirjaa.

Jos ryhmän jäsen haluaa julkisuudessa esittää mielipiteitä, jotka eivät ole ryhmän päätösten mukaisia, hänen on mahdollisuuksiensa mukaan ilmoitettava ryhmälle mielipiteensä.»

#### — Vihreän eduskuntaryhmän 1987—1990 pelisäännöt, kohdat 7.1.—7.3.:<sup>9</sup>

»7.1. Ryhmän jäsenellä on oikeus ryhmän enemmistön kannasta poikkeavaan mielipiteeseen, ja hän saa tuoda sen esiin niin julkisuudessa kuin eduskuntatyössään äänestykset mukaanlukien.

7.2. Eriyisen puhemiehen nimeäminen kutakin asiaa varten ei estä ryhmän jokaisen jäsenen oikeutta ilmaista oma kantansa johonkin kysymykseen.

7.3. Ryhmän jäsenellä on velvollisuus mahdollisimman aikaisessa vaiheessa antaa tiedoksi muille ryhmän jäsenille jossakin asiassa ryhmän kannasta eroava mielipiteensä. Poikkeava käyttäytyminen tulevissa äänestyksissä on tiedotettava ryhmäkokouksissa, ja ellei se asian kiireellisuuden vuoksi ole mahdollista, joka tapauksessa ennen äänestystä.»

<sup>8</sup> Kirjoitusvirhe (»jaostoen») on artikkelia laadittaessa käytetyssä ryhmäsääntöjen kappaleessa.

<sup>9</sup> Sääntöjen jakson 7 otsikkona on Ryhmän jäsenen oikeudet. — Pelisääntöjen 5. jaksossa (kohdat 5.1.—5.3.) on mm. esimerkkejä käyttäen luonnehdittu, monenko ryhmän jäsenen kannatusta päätöksenteko edellyttää. Yksimielisyyttä edellyttävät mm. »suuren luokan aatteelliset tai taloudelliset sitoumukset taikka päätökset, jotka muuttavat ryhmän yksittäisen jäsenen asemaa taikka oikeuksia» (osa kohdasta 5.1.). — Vihreän eduskuntaryhmän säännöt on otsikoitu pelisääntöik-

Esitetty luettelo ei anna tarkkaa ja kattavaa kuvaa siitä, millainen vaikutus eduskuntaryhmien tekemillä päätöksillä käytännössä voi olla yksittäisten kansanedustajien toimintavapauteen. Lisäksi on korostettava, että kyseessä on vain otos kuuden eduskuntaryhmän tietyinä ajankohdina (kesällä 1989) voimassa olleista säännöistä.

Tässä oikeudellisessa tarkastelussa on tärkeitä kiinnittää huomiota erityisesti siihen, millaista kuvaa eduskuntaryhmän ja kansanedustajan välisistä suhteista katkelmat välittävät. Kysymys on lähinnä sääntelytavan ja sääntelyn sisällön kuvailemisesta eikä yksittäisten sääntöjen arvioimisesta. Referointien perusteella ei saa käsitystä esimerkiksi siitä, kuinka suuri osa asioista on sellaisia, että eduskuntaryhmä tekee niistä päätöksen.<sup>10</sup> Nyt esillä olevan oikeudellisen problematiikan kannalta kansanedustajan toimintavapauteen vaikuttavien ryhmän puitteissa tehtyjen päätösten lukumäärä ei ole keskeinen osakysymys. Oikeudelliselta kannalta tärkeintä on, että tietyt ryhmäsäännöt tosiasiasisältävät määräyksiä, jotka vaikuttavat tai antavat mahdollisuuden vaikuttaa kansanedustajan itsenäisyyteen, vapauteen jaltai riippumattomuuteen. Jos VJ 11 §:n ja eduskuntaryhmien sääntöjen välillä on jännitettä, se syntyy jo sillä perusteella, että ryhmäsäännöt sisältävät normeja, jotka huonosti mahtuvat samaan oikeusjärjestykseen VJ 11 §:n kanssa tai jotka ovat tämän pykälän kanssa suoranaisessa ristiriidassa. Mikäli käytännössä noudatetaan sellaisia ryhmäsääntöjä, jotka sisältävät kansanedustajia sitovia määräyksiä, tämä pikeminkin konkretisoi normikollisioita kuin perustaa ne.

SDP:n, Kokoomuksen, Keskustan ja SMP:n eduskuntaryhmien säännöissä on suoraan tai epäsuorasti määrätty siitä, että ryhmän tekemä päätös *sitoo* yksittäistä kansanedustajaa. Juuri sitovuus on VJ 11 §:n kannalta keskeinen ominaisuus. Ehkä selkein esimerkki sitovuudesta on Kokoomuksen ryhmäsääntöjen 17 §:ssä, joka on esitetty edellä. Sääntöjen 17.4 §:n mukaan on mahdollista tehdä kaikkia ryhmän jäseniä sitova ryhmäpäätös, jos ryhmän jäsenistä kolme neljäsosaa kannattaa päätöksen tekemistä. Kontekstissaan tämä kohta voidaan ymmärtää niin, että

edustaja ei esimerkiksi eriävän mielipiteen ilmoittamalla voi poiketa tällaisesta ryhmäpäätöksestä (vrt. 17.3 §). Kokoomuksen ryhmäsääntöjen 17 §:n perusteella näyttää mahdolliselta jakaa tämän eduskuntaryhmän päätökset sitovuudeltaan kahteen joukkoon:

- A) Päätökset, joista jäsen voi 17.3 §:ssä säännellyllä tavalla poiketa.
- B) Sitovat päätökset, joista ei voi poiketa (17.4 §).

Myös A-kohdassa tarkoitetut päätökset ovat lähtökohtaisesti sitovia, mutta niissä on eräänlainen varuamamahdollisuus.<sup>11</sup>

Muissakin äsken mainituissa säännöissä (SDP, Keskusta ja SMP) on edustajalle jätetty tietynlainen mahdollisuus »sanoutua irti» ryhmäpäätöksestä. Järjestelyä koskevan sääntelyn muotoilut tosin hieman vaihtelevat. SDP:n ryhmäsääntöjen 14.2 §:ssä edellytetään »erityistä tapausta». Keskustan ryhmäsääntöjen 11.1 §:ssä ja SMP:n ryhmäsääntöjen 10.1 §:ssä ei varuaman tekemiselle ole asetettu sisällöllisiä edellytyksiä. Vaaditaan vain, että eriävä mielipide ilmoitetaan pöytäkirjaan merkittäväksi.

SKL:n eduskuntaryhmän säännöissä jäsenet on veloitettu noudattamaan Jumalan Sanaan *sidotun* omantuntonsa ääntä. Yhdenmukaiseen käytäntöön kuitenkin mahdollisuuksien mukaan pyritään (2.2 §). Ryhmän kanta on mahdollista määrittää enemmistöpäätöksellä (7 §). Edustajan, joka haluaa julkisuudessa esittää ryhmän päätöksistä poikkeavia mielipiteitä, pitää mahdollisuksiensa mukaan ilmoittaa ryhmälle mielipiteensä (8 §). SKL:n ryhmäsäännöissä ei siis ole mainintaa ryhmäpäätöstä koskevasta varuamasta tai irtisanoutumisesta, poikkeavan kannan ilmoittamisesta kylläkin. Irtisanoutumismahdollisuutta ei — ryhmäsääntöjen 2.2 § huomioon ottaen — ilmeisesti tarvita.

Vihreän eduskuntaryhmän pelisäännöissä on taattu oikeus enemmistön kannasta poikkeavaan mielipiteeseen (7.1.). Ryhmän kannasta eroava mielipide pitää kuitenkin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tiedottaa muille jäsenille. Poikkeavan äänestyskäyttäytymisen ilmoittamisesta on erityinen maininta: tiedottamisen pitää

si. Yhdenmukaisuuden vuoksi kuitenkin myös niistä käytetään jatkossa nimityksiä ryhmäsäännöt ja eduskuntaryhmän säännöt.

<sup>10</sup> Ryhmäpäätösten yleisyydestä ks. Wiberg, Poliittikka 1989, s. 202.

<sup>11</sup> 17.2 §:ssä jää hieman tulkinnanvaraiseksi, tarkoitetaan-ko sillä, että jäsenelle annetaan vapaat kädet asian laadun vuoksi, juuri 17.3 §:ssä mainittua tilannetta, joka edellyttää painavia syitä.

tapahtua ryhmäkokouksissa ja joka tapauksessa ennen äänestystä.<sup>12</sup>

Jos kannetaan huolta VJ 11 §:n mukaisesta kansanedustajien maksimaalisesta vapaudesta, edellä tarkoitettuja eriävän kannan ilmoittamismahdollisuuksia voidaan ehkä periaatteessa pitää myönteisenä seikkana. Ellei VJ 11 §:n tulkinnassa rajoituta vallitsevan kannan puitteisiin ja jos VJ 11 §:ää pidetään ylipäätään edustajan vapautta, riippumattomuutta tai itsenäisyyttä turvaavana säännöksenä, nyt puheena oleva varaumante-ko-oikeus ei kuitenkaan ole aivan ongelmaton. Ryhmän kannasta poikkeavasti ajattelevan kansanedustajan pitää nimittäin *pyytää poikkeamisoikeutta tai muutoin nimenomaisesti ilmaista kantansa*, joka saatetaan vielä muodollisesti *pöytäkirjata*. Ei riitä, että hän esimerkiksi eduskunnan täysistunnon äänestyksessä faktisesti toimii vakaumuksensa mukaan. Usein toistuvaa erimielisyyttä ei luultavasti monikaan ryhmä pidä suotavana. Tämä on pääteltävissä siitakin, että tiettyissä ryhmäsääntöissä tähdennetään ryhmän yhtenäisyyden tai yksimielisyyden merkitystä eduskuntaryöskentelyssä yleisesti, siis myös muutoin kuin ryhmäpäätösten noudattamisessa.<sup>13</sup>

Ryhmäsääntöjä tutkittaessa huomataan lisäksi, että pakotteiden käyttämisen edellytykset ovat joissakin tapauksissa verrattain väljiä.<sup>14</sup> Lienee ainakin periaatteessa ajateltavissa, että edustaja sääntöjen mukaista irtisanoutumisoikeutta toistuvasti käyttäessäänkin saattaisi joutua ryhmäsääntöjen mukaisen kurinpidon kohteeksi. Aivan mahdotonta ei kenties olisi sekään, että edustajaan tiettyissä eduskuntaryhmissä kohdistettaisiin sääntelemättömiä sanktioita esimerkiksi erilaisia henkilövalintoja ryhmässä tehtäessä.<sup>15</sup> Näin ollen varaumien tekemiselläkin on epäilemättä käytännön ryhmätoiminnassa rajansa.

Toisaalta tuntuisi inhimilliseltä kannalta luonnolliselta, että eriävän mielipiteen ilmoittamiseen liittyy missä tahansa ryhmässä tietynlainen kynnys. Aivan pienien yksityiskohtien vuoksi edustaja tuskin haluaa leimautua eduskuntaryhmässään ilmoittamalla olevansa asiasta eri mieltä kuin muut. Pelkkä oma tahtokaan ei välttämättä

yksin riitä, vaan ryhmän päätöksestä poikkeamiselle on saatettu asettaa edellytyksiä tai rajoituksia (esim. erityinen tapaus tai painavat syyt). Jos VJ 11 §:ää pidetään sanamuotonsa mukaisesti sitovana ja velvoittavana — ja miksi saataisiin olla pitämättä?<sup>16</sup> — erilaisiin edustajan henkilökohtaisten kompromissien tekemisiin, niiden edellyttämiseen sekä ylipäätään edustajan tahdonmuodostuksen manipuloimiseen pitää suhtautua turjuun.

## 2.2. Kirjallisten ryhmäsääntöjen määräykset kurinpidosta

### 2.2.1. Näkökulman valinta

Tässä artikkelissa kiinnitetään kurinpitoon huomiota lähes yksinomaan normiaineiston valossa. Ryhmäkuria *oikeudellisesta näkökulmasta* pohdittaessa oleellisinta on, *millaiset järjestelyt normistoissa on sallittu*. Tutkimuksen kannalta keskeinen ongelma syntyy otettaessa huomioon ryhmäsääntöihin sisältyvät kurinpitomahdollisuudet ja -valtuudet sekä toisaalta VJ 11 §:stä luettavissa oleva »muiden määräysten» sitovuuden kielto ja tästä johdettavat kurinpitoa koskevat rajoitukset. Jos kansanedustaja antaa esimerkiksi eduskuntaryhmän langetettavissa olevia sanktioita koskevan pelon vaikuttaa toimintaansa, kuinka voitaisiin perustellusti väittää, että muut määräykset — esimerkiksi ryhmäpäätökset ja niitä tehostavat rankaisemiseen oikeuttavat normit — eivät ole vaikuttaneet edustajaan ja näin tulleet sitoneeksi häntä?

Ongelmaa voidaan ehkä kiertää, mutta ei ratkaista, vetäytymällä käsite-erittelyjen taakse ja sanomalla, että vaikuttaminen ei ole sitomista. Ongelmaa voitaisiin peitellä myös väittämällä, että tällainen vaikuttaminen tai sitovuus ei ole

<sup>12</sup> Ks. Vihreän eduskuntaryhmän sääntöjen kohta 7.3.

<sup>13</sup> Ks. Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen 17.1 §, Keskustan eduskuntaryhmän sääntöjen 13.2 § ja SMP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 16 §. Näihin määräyksiin voitaneen jossain määrin rinnastaa SKL:n ryhmäsääntöjen 2.2 §:n kohta, jossa mainitaan yhdenmukaisesta käytännöstä.

<sup>14</sup> Sanktioimisen edellytyksistä ks. esim. taulukko 1.

<sup>15</sup> Sanktioiden kirjosta ks. alaviite 18.

<sup>16</sup> VJ 11 §:n *sitovuuteen ja velvoittavuuteen* ei vaikuta se, että tietyt pykälässä käytettävät käsitteet — etenkin oikeus ja totuus — ovat tulkinnanvaraisia. Vrt. Pere 1972, s. 56, jossa kerrotaan esitetyn, että VJ 11 § »on siksi julistuksenomainen, ettei sitä tarvitse käytännön toiminnassa ottaa huomioon». Jos julistuksenomaisiksi luokiteltavien säännösten tunto-merkkinä pidetään sitä, että niiden sitovuus ja ylipäätään normatiivinen teho on vähäisempi kuin säännösten yleensä, VJ 11 §:ää on vaikeata kutsua julistuksenomaiseksi. VJ 11 §:ssä tulkinnanvaraisuus ei liity pykälän normatiivisuuteen. Toisaalta on tietenkin niin, että leimattaessa mikä tahansa säännös »vain julistukseksi», voidaan toisinaan tehokkaastikin vaikuttaa siihen mielikuvaan, joka säännökseen myöhemmin liitetään. — Julistuksellisista säännöksistä valtiosääntöoikeudessa ks. Tähti 1989, s. 89—94.

ongelma VJ 11 §:n kannalta, koska sanktiot eivät ole oikeudellisia ja koska niitä koskevat määräykset ovat ei-oikeudellisiksi luokiteltavissa normistoissa. Tällaisellakaan väitteellä ei voitaisi ratkaista ongelmaa. VJ 11 §:ssä ei kiistetä pelkästään oikeudellisten määräysten sitovuutta, vaan kaikkien muiden kuin siinä tarkoitettujen määrätysten sitovuus. VJ 11 §:ssä ei jätetä *minkäänlaista* sitovuutta *minkäänlaisille* »muille määräyksille». VJ 11 §:n näkökulmasta ei siis sanktioiden ja sidonnaisuuksien luokittelemisella oikeudellisiin ja ei-oikeudellisiin voi olla mitään merkitystä.

Kysymys siitä, kuinka usein ja millaisiin keinoihin todella on turvautunut ryhmäkuria ylläpidettäessä, on tämän artikkelin näkökulmasta sekundaarinen.<sup>17</sup> Kerrottakoon kuitenkin, että marras-joulukuussa 1986 kaikille kansanedustajille suuntaamallaan kyselyllä pyrin selvittämään myös kansanedustajiin kohdistettavien kielteisten seuraamusten yleisyyttä. Tätä aihepiiriä koskevaan kysymykseen vastasi yhteensä 64 kansanedustajaa. Heistä 25 ilmoitti, että heihin oli ainakin yhden kerran kohdistettu kysymyksessä tarkoitettu kielteinen seuraamus. Se, kuinka monet edustajat ovat joutuneet kielteisten seuraamusten adressaateiksi ja kuinka monta kertaa tätä on tapahtunut, osoittaa, että sanktiomiseen ei käytännön näkökulmastakaan voi suhtautua välinpitämättömästi.<sup>18</sup> Kyseessä ei ole vain harmiton poliittinen tai sosiaalinen »sakinhivutus». Kurinpitovaltaa käyttämällä ja kurinpidon uhalla säännellään ja rajoitetaan mahdollisimman vapaiksi tarkoitettujen kansanedustajien jäsenten vapautta. Tämänkään vuoksi ongelmaa ei

saa lakaista oikeudellisen tarkastelun ulottumattomiin.

### 2.2.2. Rikkomukset

Ne teot ja menettelyt, joiden johdosta kirjallisten ryhmäsääntöjen perusteella edustajaan voidaan kohdistaa sanktioita, on pääpiirteittäin lueteltu taulukossa 1. Siitä havaitaan, että rikkomusten osalta on löydettävissä eri ryhmäsäännöissä (SDP, Kokoomus, Keskusta ja SMP) tiettyä samankaltaisuutta, vaikka sääntöjen sanamuodot vaihtelevatkin. Sellaisia tekoja tai menettelyitä, jotka on mainittu kaikissa niissä neljässä ryhmäsäännöstössä, joissa rikkomuksia on ylipäätään käsitelty, ovat:

- laiminlyönti (tehtävien tai velvollisuuksien),
- sääntöjen rikkominen (niiden vastainen toiminta) sekä
- sopimaton käyttäytyminen (menettely).

Ryhmän päätöksen vastainen toiminta (vastaiset toimenpiteet) on mainittu SDP:n, Keskustan ja SMP:n ryhmäsäännöissä. Lisäksi ovat puolueen vastainen toiminta SMP:n ryhmäsäännöissä ja ryhmää vahingoittavalla tavalla toimiminen Kokoomuksen ryhmäsäännöissä mahdollisia kurinpidon laukaisevia tekijöitä.

VJ 11 §:n nykyistä vallitsevaa tulkintaa edeltäneessä, perinteisessä tulkintalinjassa ei tehty eroa sen perusteella, ovatko sanktiomiseen valtuuttavat normit ja niiden mahdollistamat sanktiot oikeudellisia vai eivät.<sup>19</sup> Perinteisen tulkinnan näkökulmasta voisi ajatella, että merkitystä on kaikilla edustajaan kohdistettavilla suoranaisesti lainsäädäntöön perustumattomilla sanktioilla ja niiden mahdollisuudella. Rangaistusten uhkahan voi vaikuttaa VJ 11 §:n turvaamaan edustajan vapauteen, riippumattomuuteen tai itsenäisyyteen ja näin sitoa häntä.

Jos taas VJ 11 §:ää tarkastellaan vallitsevan tulkinnan näkökulmasta mutta kuitenkin analyytisesti, huomiota on kiinnitettävä ainakin sääntöjen rikkomiseen, ryhmän päätöksen vastaiseen toimintaan, puolueen vastaiseen toimintaan sekä ryhmää vahingoittavaan toimintaan.

Sääntöjen rikkominen lienee vallitsevan tulkinnan kannalta ongelmatonta, jos säännöt ovat ei-oikeudellisia. Sääntöjä ehkä voitaisiin pitää ei-oikeudellisina esimerkiksi sillä perusteella, että niiden antamisvaltuutta ei ole muodollisesti ja

<sup>17</sup> Ryhmäkurin ylläpitämistä koskevasta sanktiointikäytännöstä ks. esim. von Bonsdorff 1982, s. 405—410 ja Wiberg, Poliittikka 1989, s. 210—211. Wibergin artikkelissa (s. 207—210) on myös luotu katsaus eduskuntaryhmien sääntöihin ja käytettäviissä oleviin sanktioihin.

<sup>18</sup> Nyt tarkasteltavaa teemaa koskeva kysymys kuului seuraavasti (kysymys numero 21):

»Oletteko Te joskus joutunut jonkinlaisten kielteisten seuraamusten kohteeksi sen vuoksi, että olette tavalla tai toisella menetellyt toisin kuin eduskuntaryhmänne enemmistö?»

Myöntävän vastauksen antaneista jotkut kertoivat joutuneensa kysymyksessä tarkoitettuihin menettelykohteeksi useita kertoja, kaksi vastaajaa jopa kuusi kertaa. Yksi edustaja vastasi seuraamusten lukumäärää koskevaan kysymykseen sanalla »jatkuvasti». — Seuraamusten kirjo oli laaja. Se ulottui ryhmäsäännöissä säännellyistä sanktioista vieroksuntaan, syrjintään, yhteisöstä eristämiseen ja ylipäätään »paitsioon» joutumiseen, erilaisten luottamus- ja johtopaikkojen menettämiseen sekä uhkauskirjeen saamiseen.

<sup>19</sup> Ks. Tähti, LM 1991, s. 38—39 ja 63—64.

**Taulukko 1. Eduskuntaryhmien kirjallisiin sääntöihin sisältyvät kurinpitoa koskevat määräykset ja kurinpitovallan käyttäminen. Tiivistelmä.**

Eduskuntaryhmä	Rikkomukset	Seuraamukset	Kurinpidosta päättävä taho	Menettely (pääpiirteitä)	»Muutoksenhaku» (pääpiirteitä)
SDP	Sopimaton käyttäytyminen, laiminlyönti taikka eduskuntaryhmän sääntöjen tai ryhmän päätöksen vastainen toiminta. (16 §)	Varoitukset ja muistutukset tai menettelyn saattaminen valitsijoiden tietoon sekä raskauttavassa tapauksessa erottaminen ryhmän jäsenyydestä määrääjäksi tai kokonaan. (16 §)	Ryhmä.	Kp-asiat tutkii ryhmän toimikunta. Erottamista kosk. ehdotuksen taakse ryhmän seur. kokouksessa 2/3 äänestukseen osallistuneista ryhmän jäsenistä. (16 §)	Erotetulla on oikeus saattaa asia sovinto-oikeuteen, jonka ratkaisu on lopullinen. (16 §)
Kokoomus	»(...) joka laiminlyö tehtävänsä, toimii näiden sääntöjen vastaisesti tai menettelee muutoin ryhmää vahingoittavalla tavalla, tahi muutoin sopimattomasti, (...)» (28 §)	Muistutus tai varoitus. Erityisen raskauttavassa tapauksessa erottaminen ryhmän toiminnasta määrääjäksi tai kokonaan. (28 §)	Ryhmän työvaliokunta paitsi erottamista kosk. asioissa, joista päättää em:n esityksestä ryhmän kokous. (28 §)	Kp-asiat tutkii ryhmän työvaliokunta. Maininta tilaisuudesta tulla kuulluksi. (28 §)	Oikeus saattaa asia ryhmän kokouksen käsiteltäväksi. (28 §)
Keskusta	Sopimaton käyttäytyminen, laiminlyönti taikka eduskuntaryhmän sääntöjen tai ryhmän päätöksien vastainen toiminta. (14 §)	Varoitukset ja nuhteet. Erittäin raskauttavassa tapauksessa ryhmän jäsenyydestä erottaminen. (14 §)	Ryhmä. Ryhmän kokous tekee ryhmän työvaliokunnan ehdotuksesta päätökset kp-asioissa. (14 §)	Kp-asiat tutkii ryhmän työvaliokunta. (14 §)	Ei mainintaa.
SMP	Sopimaton käyttäytyminen, velvollisuuksien laiminlyönti, sääntöjen rikkominen, ryhmän päätösten vastaiset toimenpiteet sekä puolueen ja sääntöjen vastainen toiminta. (17 §)	Nuhteet. Painavista syistä sulkeminen ryhmän toiminnan ulkopuolelle määrääjäksi tai kokonaan. (17 §)	Eduskuntaryhmä. »Myös voi puoluehallitus oma-aloitteisesti määrätä rangaistuksen täysin selvässä tapauksessa.» (17 §)	Kp-asian valmistelee ryhmän puheenjohtajisto. Rangaistukset alistettava puoluehallituksen vahvistettaviksi. (17 §)	Ei mainintaa.
SKL	Ei mainintaa.	Ei mainintaa.	Ei mainintaa.	Ei mainintaa.	Ei mainintaa.
Vihreä	Ei mainintaa.	Ei mainintaa <i>rikkomuksen seuraamuksesta.</i> (Mahdollisuus ryhmän enemmistöpäätöksellä [3—1] erottaa jäsen määräaikaisesti tai pysyvästi. Kohta 8.3.)	Ei mainintaa. (Huom. kuitenkin Seuraamukset -sarake.)	Ei mainintaa.	Ei mainintaa.

Taulukkoa koskevia tarkennuksia:

- Huomattakoon, että säännöissä on vaihtelua mm. sen suhteen, onko rikkomukset ja seuraamukset lueteltu vaihtoehdoisina (»tai, taikka») vai konjunkttiivisesti (»ja, sekä»). Tiivistelmässä ei kaikkia vivahteita ehkä ole kyetty tuomaan esiin. — Pykälät viittaavat eduskuntaryhmien sääntöihin.
- Termeistä: »Ryhmällä» tarkoitetaan taulukossa aina eduskuntaryhmää. Rikkomus-sanaa ei viitatuissa sääntöjen kohdissa mainita, vaan se on vain tiivistelmässä käytettävä yleistyks. Lyhenne: kp = kurinpito.

oikeudellisesti säännelty. Saatetaan ajatella, että eduskuntaryhmä, jota pidettäneen tavalla tai toisella epävirallisena orgaanina, on ilman erityisesti annettua kompetenssia itse vahvistanut itselleen ja jäsenilleen noudatettaviksi tietyt säännöt.<sup>20</sup> Tältä kannalta olisi kuitenkin vaikeata perustella sellaisten ryhmäsääntöjen täydellistä epäjuridisuutta, joiden hyväksymiseen on osallistunut eduskuntaryhmään kuulumaton taho, jos sen toimivalta ja status on muodollisesti säännelty.

Tällaisesta on kysymys SDP:n ja SMP:n ryhmäsäännöissä. SDP:n ryhmäsäännöt on hyväksytty eduskuntaryhmän kokouksessa 17. 11. 1966 ja SDP:n puoluekokouksessa 27. 11. 1966.<sup>21</sup> SDP:n puoluekokouksen asemaa ja tehtäviä säännellään SDP:n — siis puolueen — säännöissä, lähinnä 12—16 §:ssä. SMP:n ryhmäsäännöt taas ovat puoluehallituksen vahvistamat.<sup>22</sup> Puoluehallituksen kokoonpanoa ja asemaa on säännelty SMP:n säännöissä.<sup>23</sup> Mainittujen puolue-elinten toimivalta ja asema on siis määritetty puolueiden säännöissä, ja esimerkiksi puoluelaisissa (10. 1. 1969/10) taas on puolueiden sääntöjä koskevia säännöksiä.<sup>24</sup> Normi- ja kom-

petenssihierarkian muotoon saatettuna konstruktiio näyttää nyt relevanteilta osiltaan seuraavalaiselta.

Kun näissä ryhmäsäännöissä on määrätty kurinpitotoimet mahdollisiksi, mikäli sääntöjä rikotaan, on kansanedustajan vapaus tällä tavalla tosiasiallisesti ainakin välillisesti ankuroitu puolueen viralliseen päätöksentekokoneistoon. Jotta tämä päätelmä olisi kaikilta osiltaan pitävä, on luonnollisesti edellytettävä, että myös SMP:n ryhmäsäännöissä »säännöillä» tarkoitetaan eduskuntaryhmän sääntöjä, mikä taas lienee kiistatonta.<sup>25</sup> Näin ollen sääntöjen ei-oikeudellisuuden perusteita olisi koetettava tarkistaa, mikäli VJ 11 §:n vallitsevasta tulkinnasta halutaan pitää kiinni.

Taulukosta 1 havaitaan, että tietyt rikkomuksia koskevat teonkuvaukset ovat kovin väljiä. Eritoten tämä koskee ryhmää vahingoittavalla tavalla toimimista ja puolueen vastaista toimintaa. Aivan erityisesti näiden rikkomusten sanktioimista voidaan pitää problemaattisena kansanedustajien kannalta. VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan mukaista ei oletettavasti kuitenkaan olisi puhua edustajien oikeussuojan puutteellisuudesta, koska eduskuntaryhmien piiriin rajautuva menettely ilmeisesti mahdollisimman kauttaaltaan halutaan luonnehtia ei-oikeudelliseksi. — En näe syytä, joka tässä tapauksessa estäisi puhumasta asiasta sen oikealla nimellä: *kysymys on kansanedustajien oikeussuojasta*. Eufemismien käyttämiseen ei ole tarvetta.

Kuvio 1. Oikeudellisuuden kanavoituminen eduskuntaryhmiin ja niiden sääntöihin eräissä tapauksissa.



<sup>20</sup> Vallitsevaa tulkintaa sävyttävästä perusdistinktiosta oikeudellinen/ei-oikeudellinen ks. Tähti 1989, s. 305—314. — Eduskuntaryhmien oikeudellisen aseman arvioimisesta ks. Pere 1972, s. 79—83.

<sup>21</sup> Ks. SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 20 §. Eduskuntaryhmän sääntöjen muuttamista koskevien asioiden valmistelusta ks. SDP:n sääntöjen 45.2 §.

<sup>22</sup> Ks. SMP:n ryhmäsääntöjen ensimmäinen virke. Merkitystä tässä suhteessa on myös ryhmäsääntöjen 21 §:llä:

»Nämä säännöt ovat voimassa toistaiseksi ja kunnes puoluehallitus toisin päättää.»

<sup>23</sup> Ks. esim. SMP:n sääntöjen 8 ja 9 §.

<sup>24</sup> Ks. esim. puoluelain 2, 3 ja 5 §. Puolueiden säännöistä mainitaan myös kansanedustajain vaaleista annetun lain 26a §:n 3 momentissa (laissa 16. 5. 1975/319) ja tasavallan presidentin valitsemisesta annetun lain (26. 6. 1987/574) 12.2 §:ssä.

### 2.2.3. Seuraamukset

Kirjallisissa ryhmäsäännöissä mainitut rikkomusten seuraamukset voidaan jaotella seuraavasti:

- Sanalliset reaktiot: varoitus, muistutus ja nuhteet. Yksi tai kaksi näistä on mainittu kaikissa niissä ryhmäsäännöissä, joissa kurinpittoa tai muuta sanktioimista ylipäätään käsitellään (SDP, Kokoomus, Keskusta ja SMP).
- Ryhmästä erottaminen ja sulkeminen ryhmän toiminnan ulkopuolelle. Näillä ilmaisuilla tarkoitettaneen käytännössä samanlaista sanktiota. Näitä rangaistuksia koskevat sanamuodot ja edellytykset samoin kuin erottamisen kesto vaihtelevat. Jollakin tavalla il-

<sup>25</sup> SMP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 17.1 §:ssä mainitaan sekä sääntöjen rikkomisen että sääntöjen vastainen toiminta. »Säännöillä» voitaneen 17.1 §:ssä tarkoittaa sekä eduskuntaryhmän sääntöjä että puolueen sääntöjä.



maistuna tämä rangaistus sisältyy jokaiseen kohdassa A mainittuun neljään säännöstöön.<sup>26</sup>

C) Muut seuraamukset: menettelyn saattaminen valitsijoiden tietoon (SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 16 §).

Varoitukset, muistutukset ja nuhteetkaan eivät välttämättä ole aivan merkityksettömiä kansanedustajan tahdonmuodostukseen — siis edustajantoimen hoitamiseen — vaikuttavia tekijöitä.<sup>27</sup>

Periaatteessa ja käytännössäkin merkittävin keino vaikuttaa edustajan toimintamahdollisuuksiin on ryhmän jäsenyydestä tai toiminnasta *erottaminen* eri muodoissaan. Ryhmän jäsenyydestä erottamisen ja ryhmän toiminnan ulkopuolelle sulkemisen yksityiskohtia havainnollistetaan seuraavalla taulukolla.

**Taulukko 2. Ryhmän jäsenyydestä erottaminen ja sulkeminen ryhmän toiminnan ulkopuolelle.<sup>28</sup>**

Eduskuntaryhmä	Toimenpiteen nimitys	Edellytykset	Määräajaksi	Kokonaan
SDP	Erottaminen ryhmän jäsenyydestä.	Raskauttava tapaus.	+	+
Kokoomus	Erottaminen ryhmän toiminnasta.	Erityisen raskauttava tapaus.	+	+
Keskusta	Erottaminen ryhmän jäsenyydestä.	Erittäin raskauttava tapaus.	(Ei mainintaa kestosta.)	
SMP	Sulkeminen ryhmän toiminnan ulkopuolelle.	Painavat syyt.	+	+

<sup>26</sup> Vihreän eduskuntaryhmän sääntöjen kohdassa 8.3. tarkoitettua erottamista ei taulukossa 1 ole pidetty rikkomuksen seuraamuksena, koska erottamisen edellytyksistä ei säännöissä ole mainintaa. Erottamisen vaatimasta enemmistöpäätöksestä ks. myös Vihreän eduskuntaryhmän sääntöjen kohta 5.2.

<sup>27</sup> Kirjalliset ryhmäsäännöt eivät ehkä aina anna riittävän tarkkaa kuvaa suullisten reaktioiden hienojakoisuudesta ja niiden käyttämisen edellytyksistä. Sanomalehtitietojen (Helsingin Sanomat 7. 2. 1986) mukaan SDP:n eduskuntaryhmä antoi vuoden 1986 helmikuussa neljälle jäsenelleen *varoituksen* ja yhdelle *muistutuksen* näiden äänestyskäyttäytymisen vuoksi. Muistutuksen saanut pääsi vähemmällä, koska hänelle ei aikaisemmin ollut annettu rangaistusta ryhmäkurin rikkomisesta.

Ryhmätoimikunta oli esittänyt rangaistukseksi *vakavaa varoitusta* — uutisesta päätellen nimenomaan niille edustajille,

Erottamistoimenpiteen lopputuloksen lisäksi yhteistä kaikille erottamistyypeille on edellytysten väljyys. Erottamisen kriteerit on ilmaistu hyvin joustavin sanamuodoin. Tarvittaessa ne jättävät sanktioivallan käyttäjille melkoisen harkintavallan.

Säännöissä ei eri rikkomus- ja seuraamustyyppinä ole suoranaisesti suhteutettu toisiinsa. Sääntöjen valossa olisi siis ilmeisesti mahdollista käyttää mitä tahansa säännöissä mainittua sanktiota erottaminen mukaan lukien, kunhan rikkomus vain on kyllin raskauttava tai syyt ovat tarpeeksi painavat.

Kaikissa edellä tarkastelluissa neljässä ryhmäsäännöstössä on kurinpitomenettely (rankaiseminen) jätetty harkinnanvaraiseksi. Kaikissa näissä säännöissä tämä asia on ilmaistu sanalla »voi» tai »voidaan».<sup>29</sup>

Tarkastellut kurinpitotoimet ovat mahdollisia muun muassa sellaisissa tapauksissa, joissa edustaja tavalla tai toisella toimii eduskuntaryhmän päätösten, sääntöjen tai etujen vastaisesti taikka vastaavasti puolueen vahingoksi. SDP:n, Keskustan ja SMP:n ryhmäsäännöt sisältävät lisäksi *sakkoa* koskevia määräyksiä. Sakottamisen edellytykset ovat toisenlaiset kuin »varsinaisten» kurinpitokeinojen käytön kriteerit. Esitän sakottamista koskevat sääntöjen kohdat seuraavassa.

joita sittemmin saivat varoituksen. Eduskuntaryhmässä oli ollut myös esillä kannatettu ehdotus siitä, että äänestyskäyttämiseen olisi *kiinnitetty vakavaa huomiota*.

Kaksi päivää ennen edellä mainittuja sanktioiteja oli kaksi varoitusten saaneista edustajista »*pudotettu*» *ryhmätoiminnasta*.

Lisäksi ryhmäkokous *paheksui* sitä, että kolme muuta jäsentä oli eräässä toisessa äänestyksessä poikennut ryhmäpäättöksestä.

On syytä huomata, että suullisina sanktioina SDP:n ryhmäsäännöissä on mainittu vain *varoitukset* ja *muistutukset* (16 §). Näiden lisäksi esillä siis kuitenkin olivat paheksunta, vakavan huomion kiinnittäminen ja vakava varoitus.

Helsingin Sanomissa julkaistu uutinen päättyy seuraavasti:

»Eräs rangaistuksen saanut kuvasi torstaisen ryhmäkokouksen henkeä 'verenhimoiseksi'»

— Tapausta on käsitelty myös Wiberg (Politiikka 1989, s. 209).

<sup>28</sup> Sarakkeissa »Määräajaksi» ja »Kokonaan» olevalla merkillä (+) ilmaistaan, että sarakkeessa tarkoitettu mahdollisuus on mainittu asianomaisen eduskuntaryhmän säännöissä.

<sup>29</sup> Ks. SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 16 §, Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen 28 §, Keskustan eduskuntaryhmän sääntöjen 14 § ja SMP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 17 §. — Sakottamista koskevat eduskuntaryhmien määräykset, joita tekstissä kohta käsitellään, poikkeavat muun muassa harkintavallan rajoittuneisuuden osalta äsken viitatuista määräyksistä.

— Sosialidemokraattisen Eduskuntaryhmän säännöt, 13 §:

»Ryhmän jäsen on velvollinen täyttämään edustajan tehtävänsä olemalla läsnä jokaisessa sääntöjen mukaan ilmoitetussa ryhmän kokouksessa, eduskunnan istunnossa ja valiokuntain kokouksissa.

Joka ilman puheenjohtajan suostumusta tai pätevää estettä ryhmälle ilmoittamatta on poissa ryhmän kokouksesta;

joka on poissa valiokuntain kokouksista valiokunnan varajäsentä sijalleen hankkimatta;

joka ilman puheenjohtajan lupaa on poissa eduskunnan istunnosta; ja

joka ilman pätevää estettä jää pois eduskunnan istunnosta toimitettavasta äänestyksestä;

maksakoon sakkoo sen mukaan kuin ryhmä määrää.

Sakkorahat menevät ryhmän kassaan.»

— Keskustan eduskuntaryhmän säännöt, 10 §:

»Ryhmän jäsen on velvollinen olemaan läsnä jokaisessa sääntöjen mukaan ilmoitetussa ryhmän kokouksessa, eduskunnan istunnoissa ja valiokuntain kokouksissa.

Ryhmän työvaliokunnan istuntokausittain määräämää sakkoo on suoritettava, jos edustaja;

— on poissa ryhmän kokouksesta ilman puheenjohtajan suostumusta tai pätevää estettä ryhmälle ilmoittamatta,

— on poissa valiokunnan kokouksesta varajäsentä tilalle hankkimatta tai pätevää estettä valiokuntaryhmän puheenjohtajalle ilmoittamatta,

— on poissa eduskunnan istunnosta ilman ryhmän puheenjohtajan lupaa sekä

— ilman pätevää estettä on poissa eduskunnan istunnoissa toimitettavista äänestyksistä. (8. 2. 1979)

Sakkorahat suoritetaan ryhmän kassaan. (8. 2. 1979)»

— Suomen Maaseudun Puolueen eduskuntaryhmän säännöt, 15 §:

»Eduskuntaryhmän jäsenen on oltava läsnä ryhmän kokouksessa, eduskunnan istunnoissa istuntosalissa ja valiokuntien kokouksissa, ellei hän ole saanut poissaololeen ryhmän puheenjohtajan lupaa, hänellä ole laillista estettä tai hankittuna valiokunnan istuntoon varajäsentä hyväksyttävästä syystä. Luvattomasta poissaolosta on maksettava sakkoo sen mukaan kuin ryhmä määrää. Sakkorahat maksetaan ryhmän kassaan.»

Sakko tulee näiden sääntöjen mukaan siis kyseeseen erilaisten poissaolojen johdosta. Sakkoa koskevat määräykset on säännöissä sijoitettu muihin pykäliin kuin (varsinaista) kurinpitoa koskevat määräykset. Sakottamisvaltaa käyttämällä ei yleensä välittömästi pyrittäne ryhmän yhtenäisyyden ylläpitämiseen. Muun muassa näistä syistä sakkoo ei ole otettu huomioon myöskään taulukossa I.

VJ 11 §:n sekä kansanedustajan vapauden, riippumattomuuden ja itsenäisyyden kannalta kuitenkin myös sakottamista koskevalla mahdollisuudella on merkitystä. Tosiasiassa myös tällai-

sen sanktion uhka vaikuttaa kansanedustajan toimintaan. Tämän vaikuttamisen kvalifioitu piirre on se, että *sakon uhka kytkee kansanedustajaa ryhmän kokouksissa tapahtuvaan päätöksentekoon*. Sakkohan voidaan määrätä, mikäli edustaja on säännöissä tarkoitettavalla tavalla poissa esimerkiksi ryhmän kokouksesta.<sup>30</sup> Tätä kautta myös ryhmäpäätösten sitovuutta koskevat eduskuntaryhmien sääntöjen määräykset saavat lisää ulottuvuutta.

Kansanedustajat siis velvoitetaan olemaan läsnä paitsi eduskuntaryhmän kokouksissa myös eduskunnan istunnoissa ja asianomaisissa valiokuntien kokouksissa. Kahden viimeksi mainitun läsnäolovelvollisuuden osalta kansanedustajiin kohdistuu *kaksinkertainen sääntely*. Sama asia on normitettu sekä ryhmäsäännöillä että perustuslailla. VJ 17.1 §:ssä säännellään velvollisuutta osallistua eduskunnan istuntoihin:

»Jos edustaja ei saavu ajoissa valtiopäiville taikka jos hän eduskunnan luvatta jää pois istunnosta 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.»<sup>31</sup>

Osallistumisesta valiokuntien kokouksiin on määräyksiä VJ 51.3 §:ssä:

»Jos valiokunnan jäsen ilman estettä tai erityistä lupaa jää pois valiokunnan kokouksesta, voi eduskunta tuomita hänet menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä, kuten 17 §:ssä sanotaan, sekä, jos se tapahtuu useammin, julistaa hänen menettäneen toimensa valiokunnan jäsenenä.»<sup>32</sup>

Kysymys kaksinkertaisesta sääntelystä ja etenkin sen potentiaalisista syistä on mielenkiintoi-

<sup>30</sup> Kokoomuksen eduskuntaryhmän säännöissä velvoitetaan ryhmän jäsenet olemaan läsnä muun muassa »jokaisessa sääntöjen mukaan ilmoitetussa ryhmäkokouksessa» (ryhmäsääntöjen 27.2 §). Säännöt eivät kuitenkaan anna valtuutta määrätä sakkoo poissaolon seuraamukseksi. Sakottamisvallan puuttumisesta huolimatta myös näissä ryhmäsäännöissä kansanedustajat tehokkaasti kytketään ryhmän päätöksentekoon. Kokoomuksen ryhmäsääntöjen 17.3 §:n mukaanhan jäsenellä on oikeus poiketa ryhmän päätöksestä, mikäli hän painavista syistä ei ole voinut siihen yhtyä tai jos hän »hyväksyttävän esteen vuoksi on ollut poissa siitä kokouksesta, jossa asia viimeksi oli esillä». Sääntöjen tämän kohdan mukaan siis poissaolo, joka on johtunut muusta syystä kuin hyväksyttävästä esteestä, ei suo edustajalle poikkeamisoikeutta.

<sup>31</sup> VJ 17 §:stä lähemmin ks. Hakkila 1939, s. 432—434.

<sup>32</sup> VJ 51.3 §:stä lähemmin ks. Hakkila 1939, s. 530—532.

nen. Miksei ole tyydytty perustuslain normeilla tapahtuneeseen sääntelyyn? Tässä asiaan ei ole mahdollista syventyä.

Sakkoon ja sakottamiseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi en enää jatkossa ota sakkoa koskevia määräyksiä lukuun tarkastellessani edustajiin kohdistettavaa kurinpitovaltaa ja heidän toimintansa sanktioimista.

#### 2.2.4. Kurinpitovallan käyttäminen

VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan implisiittisiin perusteisiin kuuluneeseen, että kuria eduskuntaryhmän jäsenten keskuudessa ylläpitää nimenomaan eduskuntaryhmä itse. Tällainen lähtökohta sopisi parhaiten pyrkimykseen selittää ryhmäkuri normeineen ja sanktioineen ei-oikeudelliseksi ja »siis» irrelevantiksi VJ 11 §:n kannalta. Ryhmäsääntöjen valossa näyttääkin siltä, että eduskuntaryhmät ovat keskeisimpiä kurinpito-organia. Pääsääntöisesti nimenomaan eduskuntaryhmä tai jokin sen elin käyttää sanktiointivaltaa. Tämän seikan perusteella ei kuitenkaan sinänsä voida päätellä mitään sanktioimisen ja VJ 11 §:n välisestä suhteesta.

Mielenkiintoinen yksityiskohta on SMP:n ryhmäsääntöjen 17 §:ssä, jossa *puoluehallitukselle* annetaan kompetenssi määrätä rangaistus. SMP:n ryhmäsääntöjen perusteella on näin ainakin teoriassa hahmotettavissa ongelma, jota on vaikeata ratkaista VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan perusteella. Puoluehallitus eli puolueen virallinen organia voi painavista syistä täysin selvässä tapauksessa oma-aloitteisesti esimerkiksi sulkea ryhmän toiminnan ulkopuolelle edustajan, joka toimii puolueen vastaisesti.<sup>33</sup> Jos ryhmäkuri ei-oikeudellisuutta perustellaan sillä, että kurinpito- tai rankaisovaltaa käyttävät yksinomaan muut kuin sellaiset tahot, joiden aseman sääntelyllä on yhteyttä oikeusjärjestykseen, argumentointimalli ei toimi tässä yhteydessä.<sup>34</sup> Rankaisualtaahan on vireillepanomahdollisuutta myöten ryhmän ulkopuolella. Ja joka tapauksessa pitää kaikki rangaistukset *alistaa* puoluehallituksen vahvistaviksi. Jos alistaa-verbiä käytetään tässä SMP:n ryhmäsääntöjen kohdassa normaalissa oikeudellisessa merkityksessään, viimekätinen päätösvalta on rankaisuasioissa aina puoluehallituksella.

<sup>33</sup> Puoluehallituksen asemasta ks. SMP:n säännöt, esim. 8 ja 9 §.

<sup>34</sup> Koska rankaisemiskompetenssi on organilla, jonka olemassaolo ja asema perustuu puolueen sääntöihin, oikeudelli-

Puolueiden ja eduskuntaryhmien sääntöjen perusteella asiaa arvioiden voi kansanedustajan jäsenyys eduskuntaryhmässä tosiasiassa eräissä muissakin tapauksissa päättyä, vaikka eduskuntaryhmä ei erottamisesta päättäisikään. Tarkastelun asiaa seuraavassa esimerkkien valossa.

SDP:n ryhmäsääntöjen 1.2 §:n mukaan ryhmän muodostavat SDP:seen kuuluvat kansanedustajat. SDP:n — siis puolueen — säännöissä taas määrätään siitä, millä edellytyksillä puolueosaston jäsen voidaan erottaa osaston jäsenyydestä.<sup>35</sup> Osaston jäsenyydestä erottaminen näyttää normien perusteella näin johtavan myös eduskuntaryhmän jäsenyyden päättymiseen.

Myös Kokoomuksessa kuuluminen puolueeseen tai oikeastaan puolueen paikallisyhdistyksen jäsenyys on eduskuntaryhmän jäsenyyden edellytys.<sup>36</sup> Kun jäsenyys puolueessa tai paikallisyhdistyksessä päättyy, on sääntöjen perusteella pääteltävä kansanedustajan jäsenyyden myös eduskuntaryhmässä päättyvän.

SMP:n kohdalla tilanne näyttää hieman mutkikkaammalta. SMP:n sääntöjen 18.2 §:n mukaan on eduskuntaryhmän jokaisen jäsenen oltava puolueen jäsenenä olevan puolueosaston laillinen jäsen. Puolueen sääntöjen 7 §:ssä säännellään, millä perusteilla jäsen voidaan erottaa puolueesta.<sup>37</sup> Näillä perusteilla näyttäisi siis myös SMP:ssä puolueen jäsenyydestä erottaminen normien mukaan johtavan eduskuntaryhmän jäsenyyden loppumiseen. — Toisaalta SMP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 1 §:n mukaan eduskuntaryhmän muodostavat ne kansanedustajat, jotka on valittu SMP:n vaaliliitoista. Eduskuntaryhmään voidaan lisäksi puoluehallituksen suostumuksella ottaa muukin kansanedustaja. Tämän perusteella SMP:n eduskuntaryhmän jäsenenä voinee olla muukin kuin puolueen (oikeastaan puolueosaston) jäsen. Puolueen sääntöjen ja eduskuntaryhmän sääntöjen välillä on tältä osin ilmeisesti ristiriitaa.

suus välittyvä sanktioimiseen periaatteessa samaan tapaan kuin kuviossa 1.

<sup>35</sup> Ks. SDP:n sääntöjen 5 §.

<sup>36</sup> Ks. Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen 1.1 § ja Kokoomuksen sääntöjen 14 §.

<sup>37</sup> Tällaisena perusteena on mainittu mm. se, että jäsen ei ole noudattanut puoluekokouksen, puolue-edustajiston ja puoluehallituksen päätöksiä. Mikäli puolueen jäsenyhdistyksen jäsen menettelee vastaavalla tavalla, voi puoluehallitus päättää, että puolueosaston pitää erottaa tällainen jäsen jäsenyydestään. Ks. SMP:n sääntöjen 19.1 §.

Keskustan eduskuntaryhmän säännöt todennäköisesti mahdollistavat myös muiden kuin Suomen Keskusta r.p:n ehdokaslistoilta valittujen kansanedustajien kuulumisen eduskuntaryhmään.<sup>38</sup> Puoluejäsenyyden katkaisemisella ei näin ollen voitaisi ilman muuta vaikuttaa kaikkiin potentiaaliin ryhmäjäsenyyksiin.

SKL:n eduskuntaryhmän sääntöjen 1.1 §:ssä mainitaan SKL:n piirien asettamista ehdokkaista eduskuntaan valittujen kansanedustajien muodostavan SKL:n eduskuntaryhmän. Puolueen (perusosaston) jäsenyys ei liene ehdoton muodollinen edellytys sille, että henkilö voisi olla piiriin asettama ehdokas.<sup>39</sup>

Vihreän eduskuntaryhmän osalta tilannetta ei voida arvioida äsken esitettyjä perusteita käytäen. Vihreä eduskuntaryhmä on nimittäin perustettu neljän kansanedustajan tekemällä eräänlaisella sopimuksella. Jäsenet ovat hyväksyneet ryhmälle määrärajan (1987—23. 3. 1991) voimassa olevat säännöt. Sääntöjen luonteen huomioon ottaen ei niihin ole ollut tarpeellista ottaa määräyksiä jäsenyyden edellytyksistä.<sup>40</sup>

### 2.2.5. Muita huomioita

Ryhmäkurin ylläpitämisen institutionaalisuutta ja muodollisuutta korostavat tietyt »prosessuaaliset» piirteet, joita seuraava taulukko kuvaa.

**Taulukko 3. Kurinpitoon liittyviä prosessuaalisia piirteitä kirjallisissa ryhmäsäännöissä.<sup>41</sup>**

Eduskuntaryhmä	Valmistelu tai tutkiminen	Erytysmenettely erottamisasioissa	»Muutoksenhaku»	Muuta
SDP	+	+	+	
Kokoomus	+	+	+	Kuuleminen <sup>42</sup>
Keskusta	+	—	—	
SMP	+	—	—	Alistaminen

<sup>38</sup> Ks. Keskustan eduskuntaryhmän sääntöjen 1 §. Ks. myös Suomen Keskusta r.p:n sääntöjen 27 §.

<sup>39</sup> SKL:n eduskuntaryhmän sääntöjen 1 § on kuitenkin kokonaisuutena hieman tulkinnanvarainen. Näiden sääntöjen 1.2 §:n mukaan nimittäin eduskuntaryhmään »voi kuulua myös muu kansanedustaja, joka on hyväksytty jäseneksi johonkin Suomen Kristillisen Liiton paikallisosastoon ja jonka ryhmä on kokouksessaan hyväksynyt jäseneksi». Ehdokasasettelusta ks. SKL:n sääntöjen 27 §.

<sup>40</sup> Vihreän eduskuntaryhmän sääntöjen kohdassa 8.1. on kuitenkin maininta, joka koskee eduskuntaryhmään liittymistä. Liittyminen edellyttää eduskuntaryhmään jo kuuluvien jäsenten yksimielistä suostumusta.

Kaikissa edellä tarkoitetuissa ryhmäsäännöissä on maininta siitä, mikä taho tutkii tai valmistelee kurinpitoasian.<sup>43</sup>

Ryhmästä erottamisen vakavuutta sanktiomuotona kuvaa se, että kahden eduskuntaryhmän säännöissä on järjestetty erottamista koskeva erityismenettely. SDP:n eduskuntaryhmässä vaaditaan 2/3:n enemmistö äänestykseen osallistuneista ryhmän jäsenistä. Päätös voidaan tehdä vasta ehdotuksen esittämisen jälkeen seuraavaksi pidettävässä ryhmän kokouksessa.<sup>44</sup> Kokoomuksen eduskuntaryhmässä taas päätösvalta erottamisasioissa kuuluu ryhmän kokoukselle, kun ratkaisukompetenssi muissa kurinpitoasioissa on kaikkien kurinpitoasioiden tutkimisesta vastaavalla ryhmän työvaliokunnalla.

Kurinpitomenettelyn kohteeksi joutuneella on SDP:n ja Kokoomuksen ryhmäsääntöjen mukaan tietynlainen »muutoksenhakukeino» käytettävissä. SDP:ssä tämä koskee vain ryhmästä erotettua jäsentä. Hän voi saattaa asiansa *sovinto-oikeuden* käsiteltäväksi. Sovinto-oikeuteen valitsee erotettu jäsen kaksi ja eduskuntaryhmä kaksi puolueen jäsentä. Ryhmäsääntöjen tämä kohta (16.4 §) mahdollistaa siis eduskuntaryhmän ulkopuolelta olevien henkilöiden osallistumisen kurinpitoa koskevaan päätöksentekoon. Sovinto-oikeuden jäsentenhän ei tarvitse olla eduskuntaryhmän jäseniä. Lisäksi sovinto-oikeuden puheenjohtajan nimeää *puoluetoimikunta*, siis eduskuntaryhmästä riippumaton elin.<sup>45</sup> Nämä seikat voivat olla merkittäviä periaatteellisia yksityiskohtia niitä näkemyksiä vastaan, joissa ollaan taipuvaisia pitämään ryhmäkuria vain eduskunta-

<sup>41</sup> »Muutoksenhaulla» tarkoitetaan taulukossa yleisesti ottaen sellaisia kurinpitovallan käyttämisen ensimmäisen vaiheen jälkeisiä menettelyitä, joiden tarkoituksena ilmeisesti on käsitellä tai tutkia asia vielä kertaalleen.

Merkkien selitykset: + = Asiasta on maininta asianomaisen eduskuntaryhmän säännöissä. — = Asiasta ei ole mainintaa asianomaisen eduskuntaryhmän säännöissä.

Prosessuaalisia piirteitä käsitellään myös taulukossa 1.

<sup>42</sup> Kokoomuksen ryhmäsääntöjen 28.2 mukaan ryhmän työvaliokunnan »tulee ennen päätöksen tekemistä varata kurinpitotoimien kohteeksi joutuvalla tilaisuus tulla kuulluksi».

<sup>43</sup> Tutkimisella ja valmistelemisellä ei liene merkittävää käytännöllistä eroa tässä yhteydessä.

<sup>44</sup> Ks. SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 16.3 §.

<sup>45</sup> SDP:n puoluetoimikunnasta ks. SDP:n säännöt, esim. 37 §. SDP:n sääntöjen 37.4 §:n mukaan on mm. eduskuntaryhmän puheenjohtajalla puoluetoimikunnan kokouksissa puhe- ja esitysoikeus. — Kiintoisana yksityiskohtana sovinto-oikeudesta mainittakoon, että sen ratkaisu on lopullinen (ks. SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 16.5 §).

ryhmän sisäisen kontrollin muotona ja tämän vuoksi ei-oikeudellisenä.

Kokoomuksen eduskuntaryhmässä »muutoksenhakumahdollisuus» saattaa säännöistä päätellen olla tavallista heikkotehoisempi juuri erottamista koskevissa asioissa. Erottamisestahan päätää ryhmän työvaliokunnan esityksestä ryhmän kokous. Kuitenkin kurinpitotoimia voidaan saattaa nimenomaan tämän saman tahon eli ryhmän kokouksen käsiteltäväksi. Erottamista koskevassa muutoksenhakuaasiassa päätöksen harkitsisi siis uudelleen sama elin, joka on tehnyt alkuperäisen päätöksenkin. Muutoksenhauulle yleensä ominaisesta toimivallan siirtymisestä ei siis olisi kysymys.

### 2.3. Ryhmäsäännöt ja juridinen käsitteistö

Edellä esitettyjen ryhmäsääntöjen kohtien ja VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan välillä voidaan havaita vielä tiettyä toistaiseksi tarkastelematta jäänyttä jännitettä. Säännöissä mainitaan muun muassa *velvollisuudesta* noudattaa ryhmän päätöksiä ja velvollisuudesta alistua niihin,<sup>46</sup> *oikeudesta* esiintyä ryhmän päätöksestä poikkeavasti (SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 14.2 §), *oikeudesta* poiketa ryhmän päätöksestä (Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen 17.3 §), *sitovasta* ryhmäpäätöksestä (Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen 17.4 §) sekä siitä, että »erotettu ryhmän jäsen on oikeutettu saattamaan asiansa tutkittavaksi sovinto-oikeudessa» (SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 16.4 §). Kun tällaisia sääntöjen kohtia ajatellaan VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan näkökulmasta, joidenkin kohtien osalta ongelmat voitaneen haluttaessa pyrkiä eliminoimaan esimerkiksi selittämällä, että kyseessä ei ole *oikeudellinen* velvollisuus tai *oikeudellinen* sitovuus.<sup>47</sup>

Selitysmallia jouduttaisiin kuitenkin hienoja-koistamaan sikäli kuin kysymys on *oikeuteen*

viittaavista termeistä. Ajateltaessa VJ 11 §:n vallitsevaa tulkintaa on kysyttävä, kuinka voitaisiin pätevästi ja vakuuttavasti osoittaa, että tietyissä säännöissä eduskuntaryhmän jäsenille annetut oikeudet eivät oikeastaan olekaan ryhmän jäsenelle kuuluvia todellisia ja varsinaisia oikeuksia? Jos ryhmäsääntöjen epäjuridisuutta argumentoidaan sillä, että ne ovat vain poliittisesti sitovia, pitäisi nyt tarkoitettavien »oikeuksien» selittämiseksi luoda uusi käsitteellinen kategoria poliittisten sääntöjen ja poliittisen sitovuuden rinnalle. Tarkoitettujen oikeuksien olisi siis oltava »poliittisia oikeuksia», mikä merkitsisi, että oikeuden käsitteelle pitäisi juuri tätä tarkoitusta varten luoda *ad hoc* uusi merkityssisältö.

Kiperässä tilanteessa voisi vallitsevan tulkinnan kannattaja ehkä selittää sääntöjen kohtia myös siten, että »oikeudella» tarkoitetaankin esimerkiksi vain tosiasiallista mahdollisuutta esittää eriävä mielipide.

Jossain määrin »oikeuksien» tapaan ongelmallisia ovat myös säännöissä mainitut »velvollisuudet».

Samalla kun mahdolliset selitysoperaatiot ehkä jossain määrin hälventäisivät esitettyjä ongelmia, ne antaisivat tulkinnalle tendenssinomaisen ja finalistisen sävyn. Syntyisi vaikutelma siitä, että valittu VJ 11 §:n tulkinta *tietoisesti halutaan säilyttää* etsimällä ryhmäsäännöille ja niissä käytetyille käsitteille sellainen merkityssisältö, joka parhaiten soveltuu VJ 11 §:stä etukäteen muodostetun näkemyksen puitteisiin.

Tämän tapaisissa yksityiskohtiin käyvässä erityyissä paljastuvat vallitsevan tulkinnan pääpiirteisyys ja ongelmallisuus. Tarkastelussa ja tulkinnassa, jotka suoritetaan oikeustieteen keinoin, jouduttaisiin konkreettisissa yhteyksissä tukeutumaan juridiselle ajattelulle outoihin käsitteisiin ja jaotteluihin. Tällaiset ongelmallisuudet eivät suorastaan kumoa vallitsevaa tulkintaa. Ne kuitenkin pakottavat *tekemään valinnan* vallitsevan tulkinnan ja muiden tulkintamahdollisuuksien välillä. Huomataanhan viimeistään tässä yhteydessä, että VJ 11 §:n vallitseva tulkinta ei voi olla ainoa mahdollinen.

Kun valintaa tehdään, siihen voivat faktisesti vaikuttaa sekä oikeudelliset kriteerit että tarkoituksenmukaisuusargumentit. Oikeudellisesta näkökulmasta voidaan esimerkiksi kysyä, perustuu ko vallitseva tulkinta riittävästi VJ 11 §:n sanamuotoon ja sen valmisteluaineistoon, vastaako se VJ:n säätäjien tarkoitusta ja onko tulkinta kyllin perusteltu. Tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta

<sup>46</sup> Ks. edellä jaksossa 2.1. esitetyt lainaukset Kokoomuksen, Keskustan ja SMP:n ryhmäsäännöistä.

<sup>47</sup> Vaikutelmaa oikeudellisuudesta välittävät myös seuraavat käsitteet, jotka sisältyvät ainakin joihinkin kirjallisiin ryhmäsääntöihin ja joista osa on jo edellä mainittu: kurinpitovalta, kurinpitotoimia, kurinpitotoimi, rangaistus, kurinpitovangastus, sakko ja sovinto-oikeus. — Kiintoisa on myös maininta *verosta*. SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 17 §:n mukaan suorittaa ryhmän jäsen ryhmän rahastoon »kuukausittain veron, jonka suuruuden ryhmä määrää». Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen 24.3 §:ssä on määräys »ns. ryhmäveron» perimisestä ja Keskustan eduskuntaryhmän sääntöjen 4 §:ssä »jäsenverosta».

— tai reaalisten argumenttien kannalta — taas voidaan panna pääpaino vaikkapa sille, ovatko sitovat ryhmäsäännöt ja -päätökset välttämättömiä valtiollisen järjestelmämme toimivuuden kannalta sekä onko tarpeellista kärjistää tilannetta asettamalla vallitseva tulkinta vastakkain aikaisempien tulkintojen tai VJ 11 §:n sanamuodon kanssa.<sup>48</sup> Viime kädessä arvoista ja arvostuksista jää kuitenkin riippumaan, halutaanko valinta tehdä lähinnä oikeudellisilla vai tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa oikeudellisilla argumeneilla pitäisi luonnollisesti olla etusija. Muunlaisten argumenttien käyttämisen motiivit pitäisi huolellisesti perustella.

### 3. Yhtenäisyyden turvaaminen muissa eduskuntaryhmissä

Niiden eduskuntaryhmien osalta, joilla ei kesällä 1989 ollut kirjallisia ryhmäsääntöjä, keräsin tietoja ryhmäyhtenäisyyden ylläpitämisestä eduskuntaryhmien sihteeristöille osoitetulla kyselyllä.<sup>49</sup> Seuraavassa taulukossa (sivulla 47) esitän tiivistäen kyselyn tuloksia.

Kuten huomataan, ei kirjallisten ryhmäsääntöjen puuttuminen välttämättä ole osoituksena siitä, ettei eduskuntaryhmällä olisi keinoja pitää yllä ryhmän yhtenäisyyttä. Vaikka kirjoitettuja sääntöjä ei olekaan, sanktiot voivat olla mahdollisia.<sup>50</sup> Tämä taas saattaa vaikuttaa kansanedustajien vapauteen, riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen.

Lisäksi eräät sellaiset kansanedustajat, jotka vastasivat vuoden 1986 lopulla järjestämäni kyselyyn, ilmoittivat ryhmässään olevan kirjallisia sääntöjä mutta mainitsivat samalla, että heidän ryhmässään on mahdollista joutua myös ryhmä-

säännöissä määrittelemättömien ja vain käytäntöön tai tapaan perustuvien kielteisten seuraamusten kohteeksi, mikäli edustaja toimii vastoin sitovia ryhmäpäätöksiä. Kansanedustajille tosiasiallisesti jäävän vapauden rajoista ei todellakaan saa virheetöntä käsitystä pelkästään kirjallisten ryhmäsääntöjen perusteella.

### 4. Arviointia

Edellä esitetyt näkökohdat relativivoivat käsitystä, jonka mukaan ryhmäsäännöt ja muut vastaavat »puoluenormit» ovat ehdottomasti, puhtaasti ja tavallaan *per definitionem* ilman muuta ei-oikeudellisia. Tietyt ryhmäsäännöt on annettu oikeudellisesti säännellyn taikka ainakin oikeusjärjestyksessä tunnetun tai »rekisteröidyn» kompetenssin nojalla. Muun muassa puoluealaisia säännellessään puolueiden sääntöjen asemaa, näissä säännöissä järjestetään puolue-elinten tehtäviä ja toimivaltaa, ja puolue-elimet ovat saattaneet hyväksyä tai vahvistaa ryhmäsääntöjä. Myös kansanedustajille langettavista rangaistuksista päättämiseen voivat osallistua tahot, joiden asema perustuu puolueiden sääntöihin. Edustajia voidaan rangaista myös puolueen sääntöjen vastaisesta toiminnasta.

Eduskuntaryhmien säännöissä on lisäksi määräyksiä, joiden epäjuridisuuden argumentoimiseksi jouduttaisiin näkemään paljon vaivaa. Silti ei olisi takeita siitä, olisiko vaivannäön lopputulos millään tavalla vakuuttava.

Kansanedustajiin — heidän vapauteensa, riippumattomuuteensa ja itsenäisyyteensä — vaikuttava normi- ja sanktiojärjestelmä, josta on voitu tarkastella vain osaa, on osoittautunut varsin laajaksi ja paikoitellen hienojakoiseksi.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Siitä, kuinka ryhmäyhtenäisyyttä ja ryhmäkuria on puollettu käytännön eduskuntatyön tarpeilla, ks. Tähti, LM 1991, s. 58—62.

<sup>49</sup> Kysely suoritettiin kesäkuussa 1989. — Kyselyn tuloksia seuraavassa tarkasteltaessa ei esillä ole tietoja Vapaiden Demokraattien eduskuntaryhmästä. Vapaiden Demokraattien eduskuntaryhmän ryhmäsihteeriltä 7. 8. 1989 saamieni tietojen mukaan ei tällä eduskuntaryhmällä tuolloin ollut mitään kyselyssä tarkoitettuja sääntöjä. Tässä eduskuntaryhmässä oli vain yksi kansanedustaja, joten kyselyssä esitetyt kysymykset eivät oikeastaan olisi soveltuneetkaan tälle ryhmälle.

<sup>50</sup> Todettakoon lisäksi, että Wiberg mainitsee SKDL:n eduskuntaryhmän tehneen 12. 11. 1981 päätöksen siitä, »että ryhmäpäätöksen rikkominen johtaa asianomaisten automaattiseen erottamiseen vaalikauden loppuun saakka» (Wiberg, Poliitiikka 1989, s. 208).

<sup>51</sup> Edellä ei ole kiinnitetty huomiota esimerkiksi niihin kansanedustajien sananvapautta koskeviin määräyksiin, jotka ovat eduskuntaryhmien säännöissä. Esitän nämä määräykset niitä kommentoimatta:

- »Ryhmän jäsen on velvollinen pitämään ryhmän sisäiset asiat luottamuksellisina.» (SDP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 15 §.)
- »Ryhmän jäsen ja muu ryhmän tai työvaliokunnan kokouksessa läsnä ollut on velvollinen pitämään luottamuksellisena sellaiset kokouksessa käsitellyt asiat, joiden luonne sitä vaatii.» (Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen 26 §.)
- »Ryhmän sisäiset asiat on pidettävä luottamuksellisina eikä niitä saa saattaa julkisuuteen.» (Keskustan eduskuntaryhmän sääntöjen 12 §.)
- »Kaikki ryhmän sisäiset asiat on ehdottomasti pidettävä salassa.» (SMP:n eduskuntaryhmän sääntöjen 11 §:n ensimmäinen virke.)

Jos ilmeisen yleinen usko esimerkiksi eduskuntaryhmien sääntöjen kiistattomaan epäjuridisuuteen on alkanut tarkastelun edetessä horjua, se merkitsee, että yksi VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan peruspilareista on osoittautumassa kestäättömäksi. Ryhmäsääntöjen tietynasteista oikeudellisuutta koskevalla havainnolla on kuitenkin merkitystä *vain vallitsevan tulkinnan kannalta*. Itse VJ 11 §:n sisältöön tai merkitykseen havainto ei vaikuta oikeastaan millään tavalla. Kansanedustajiin vaikuttavien normien sen enempää kuin heihin kohdistettavien sanktioidenkaan oikeudellisuudella tai ei-oikeudellisuudella ei nimittäin ole ainakaan välitöntä merkitystä VJ 11 §:n näkökulmasta. Tämän pykälän valossa on yhdentekevää, millaisia kansanedustajien sidonnaisuudet ja heitä uhkaavat sanktiot ovat oikeudellisuudeltaan. VJ 11 §:ssä peruserotteluna on *oikeus, totuus ja perustuslaki* >> *muut määräykset*. Kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta, totuutta ja perustuslakia, kun taas mitkään muut määräykset eivät häntä sido. Tämän voi kuka tahansa lukea suoraan VJ 11 §:stä.

Vallitsevaa tulkintaa sitä vastoin parhaiten myötäilee jaottelu *oikeudellinen* >> *ei-oikeudellinen*: kansanedustajan katsotaan voivan legitimitä olla muussa kuin oikeudellisessa sidonnaisuudessa, VJ 11 §:n sanotaan estävän oikeudellisten sanktioiden asettamisen puoluekurin taakse jne. Suoraan VJ 11 §:stä johtuva jaottelu ja toisaalta vallitsevan tulkinnan mukainen jaottelu eivät näin ollen täysin vastaa toisiaan. Tärkeimpänä syynä tähän on, että vallitsevassa tulkinnassa jätetään sijaa »muiden määräysten» sitovuudelle edellyttäen, että nämä määräykset eivät ole oikeudellisia ja että sitovuus ei ole juridista.<sup>52</sup>

Suoritetun tarkastelun myötä on vallitsevan tulkinnan keskeinen teesi ryhmäsääntöjen ja niis-

sä mainittujen sanktioiden ei-oikeudellisuudesta osoittautunut faktoja vastaamattomaksi. Jos tulkinta halutaan säilyttää edes joiltakin osin, se on perusteltava uudelleen. Tulkintaa mahdollisesti uudelleen perusteltaessa on otettava huomioon, että oikeudellisuuden ja ei-oikeudellisuuden välinen erottelu ei ole VJ 11 §:n yhteydessä relevantti. VJ 11 §:n lopussa ei kiisteta vain oikeudellisten määräysten sitovuutta, vaan *kaikkien muiden* kuin VJ 11 §:ssä noudatettaviksi säädettyjen tekijöiden tai määräysten sitovuus. VJ 11 §:ssä ei mainita kiistettävän myöskään vain oikeudellista sitovuutta. Koska sitovuutta ei ole kvalifioitu, sitovuudella tarkoitetaan *kaikenlaista sitovuutta*. Muunlaisen johtopäätöksen perusteleminen pykälään viittaamalla olisi kovin työlästä, ellei suorastaan mahdotonta.

Ennen kuin vallitsevaa tulkintaa mahdollisesti aletaan muuttaa, pitäisi kuitenkin miettiä, edellyttääkö nyt käsiteltävä VJ 11 §:n lopussa oleva säännös sittenkään varsinaista tulkintemistä. Mikä sanoista »eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset» olisi niin monimerkityksinen tai vaikeaselkoinen, että sen sisältöä olisi välttämättä tulkinnalla täsmentää ennen kuin säännöstä voidaan soveltaa? Tuskinpa mikään. Jos säännös on sellaisenaan ja tulkinnatta sovellettavissa, mitä uutta virheettömällä tulkinnalla voitaisiin saada esiin? Mikäli käsitteistä »oikeus, totuus ja perustuslaki» vallitsee kulloisessakin VJ 11 §:n soveltamistilanteessa riittävä selvyys, pykälän päättävä säännös ei enää tuottane vaikeuksia. — Saattaisikohan merkittävä syy VJ 11 §:n lopussa olevan säännöksen sanamuodosta loittonevien tulkintasuositusten esittämiselle olla se, että säännöstä *ei tahdottaisi hyväksyä* sellaisena kuin se on luettavissa? Jos näin on, olemme tekemisissä enemmän ja välittömämmin tulkitsijoiden arvostusten, motiivien ja intentioiden kuin VJ 11 §:n kanssa.

VJ 11 §:n kannalta merkityksellistä on siis se, sitovatko kansanedustajia muut määräykset kuin oikeus, totuus ja perustuslaki. Jos sitovat, on vaikeata välttää johtopäätöstä, jonka sisältönä on, että sitovuus merkitsee avointa ristiriitaa VJ 11 §:ään nähden. Eduskuntaryhmien sääntöihin perehdyttäessä on yhtä vaikeata välttää vaikutelmaa, että tietyt eduskuntaryhmien säännöt on suorastaan tarkoitettu sitomaan kansanedustajia ja myös sitovat heitä. Sitovuus aktualisoituu esimerkiksi aina silloin, kun kansanedustaja antaa ryhmäsäännöissä sallittujen rangaistusten pelon vähimmässätkään määrin vaikuttaa omaan pää-

— »Ryhmän käsittelemät asiat ja kokouksista tehdyt päätösluettelot ovat julkisia lukuunottamatta asioita, joiden yhteydessä on erikseen tehty päätös salassa pitämisestä (3—1) määräajaksi tai kokonaan.» (Vihreän eduskuntaryhmän sääntöjen kohta 9.1.)

»Ryhmän varainhankintaan ja varainkäyttöön liittyvät tiedot ovat julkisia.» (Vihreän eduskuntaryhmän sääntöjen kohta 9.2.)

<sup>52</sup> Kansanedustajien suhteesta ei-oikeudellisiin normeihin ks. esim. Pere 1972, s. 56. Ks. myös Kastari, LM 1956, s. 771, jossa kirjoittaja ensin viittaa puolue-elinten päätösten sitovaan voimaan ja jatkaa esitystään seuraavalla virkkeellä:

»Mutta tämä sidonnaisuus ei ole oikeudellista vaan poliittisista normeista johtuvaa.»

Taulukko 4. Ryhmäyhtenäisyyden ylläpitämistä koskevat mahdollisuudet SKDL:n ja RKP:n ja Deva:n eduskuntaryhmässä.

	SKDL	RKP	Deva
1. »Onko eduskuntaryhmällänne keinoja turvata ryhmän yhtenäisyys, vaikka kirjallisia ryhmäsääntöjä ei ole olemassa?» — Jatkokysymys: »Mitä keinoja ja millä perusteella?»	Kyllä	Kyllä	Kyllä
2. »Voidaanko eduskuntaryhmänne jäsenen kohdistaa samankaltaisia 'rangaistuksia' kuin niissä eduskuntaryhmissä, joiden kirjalliset säännöt antavat mahdollisuuden rangaistusten (sakko, varoitus, muistutus, nuhteet, ryhmästä erottaminen tms.) käyttämiseen?» — Jatkokysymys: »Millaisia rangaistuksia eduskuntaryhmässänne voidaan käyttää?»	Kyllä	Kyllä	Ei
3. »Onko mahdollista sulkea edustaja eduskuntaryhmänne (toiminnan) ulkopuolelle, erottaa hänet eduskuntaryhmästä tai antaa hänelle muu vastaava rangaistus, joka rajoittaa hänen mahdollisuutensa osallistua eduskuntaryhmän toimintaan tai joka kokonaan estää osallistumisen?» — Jatkokysymykset: »Millainen rangaistus tarkasti ottaen on kyseessä?»  »Mitä juuri mainitsemanne rangaistus merkitsee tai voi merkitä?» <sup>53</sup>	Kyllä	Kyllä	Ei

<sup>53</sup> Vastaukset tähän jatkokysymykseen annettiin valitsemalla yksi tai useampi kyselylomakkeessa esitetyistä neljästä vaihtoehdosta. — Lyhenteen selitys: ek = eduskunta.



töksentekoonsa ja toimintaansa tai kun hän pelon vuoksi tinkii omasta vakaumuksestaan.

*Vallitsevassa tulkinnassa* hyväksytään se, että kansanedustaja on muunlaisista kuin oikeudellisista normeista johtuvassa sidonnaisuudessa esimerkiksi eduskuntaryhmään. Sitä vastoin VJ 11 §:n kanssa lienee mahdotonta sovittaa yhteen mitään sellaista sidonnaisuutta, joka ei johdu pykälässä mainitusta oikeudesta, totuudesta ja perustuslaista.

Sikäli kuin on kysymys VJ 11 §:ssä tarkoitettavien »muiden määräysten» sitovuudesta, VJ 11 §:n sanamuoto ja pykälää koskeva vallitseva tulkinta näyttävät siis leikkaavan toisensa vain osittain. VJ 11 §:n ja tulkinnan välille saadaan aikaan jännite, jos lähdetään siitä ajatuksesta, että säädännäisen oikeuden prioriteetin varaan rakentuvassa oikeusjärjestyksessämme ehdottomana lähtökohtana ovat säännökset, niiden sanamuoto. Jännitettä ja ristiriitaa ei sitä vastoin juurikaan pääse syntyämään, jos säännösten katsotaan saavan oikean sisältönsä kulloisistakin tulkintakananotoista. Viimeksi mainittuun näkemykseen saattaa lisäksi liittyä käsitys tavanomaisen oikeuden, tapaoikeuden, käytännön tai oikeuskäytännön oikeutta luovasta tai sitä täsmentävästä asemasta.<sup>54</sup>

Pidän epätodennäköisenä, että vallitsevan tulkinnan kaikki keskeiset perusteet on voitu muodostaa pelkästään tulkitseamalla VJ 11 §:ää, siis yksinomaan antamalla pykälän säännöksille niihin kätkeytyvä oikea merkitys taikka täsmentämällä säännösten sisältöä. Luultavampaa on, että esimerkiksi edellä puheena ollut oikeudellisuuden korostaminen VJ 11 §:n yhteydessä on vaatinut tosiasiaassa uusien normisuositusten tuottamista. Puhdasta oikeudellista tulkintaa saattaa tosin toisinaan olla vaikeata erottaa tulkintatoiminnan yhteydessä ilmenevästä yrityksestä luoda uusia normeja.

Jos tulkintateitse tai käytännön kautta tapahtuva normiston luominen halutaan sovittaa oikeusjärjestyksemme, on johdonmukaisuuteen ja aukottomaan juridiseen argumentaatioon pyrittäessä esitettävä ainakin seuraavat kysymykset:

- A) Sisältyykö oikeusjärjestyksemme säännös, jossa yleisesti annetaan (a) valta tulkinnoilla tai käytännöllä (tms.) luoda normeja sekä (b) valta sallia näin luotujen normien vaikuttava oikeudelliseen päätöksentekoon?<sup>55</sup>
- B) Ellei tuollaista säännöstä sisälly oikeusjärjestyksemme, kuinka voitaisiin oikeudellisesti perustella kohdissa a ja b mainittujen kompetenssien olemassaolo?
- C) Jos kysymyksen B vastaukseksi ehdotetaan, että tulkinnat tai käytännöt legitimoivat itse itsensä, kuinka vältetään johtopäätös, jonka mukaan tulkintatoiminta ja käytännöt näin tulitaisiin asettaneeksi säädöksistä riippumattomiksi ja tavallaan jopa niiden yläpuolelle? Mistä oikeustiede ja oikeudellinen käytäntö, jotka tulkintoja tuottavat, olisivat saaneet nyt tarkoitettavan »vallantäyteyden»?

Lainalaisessa oikeusjärjestyksessä ei käytännön tai tavan olemassaolon ja sisällön osoittaminen riitä. Jotta tapa ja käytäntö voisivat vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja oikeudelliseen päätöksentekoon, olisi lisäksi osoitettava, mikä normi suo vallan antaa tavalle ja käytännölle oikeudellista relevanssia. Oikeusvaltiossa eivät nyt tarkoitettavat kompetenssit voi syntyä tyhjästä.

Äsken esitettyjen ongelmien pohtiminen liittyy VJ 11 §:ää koskevan tulkintatoiminnan osaksi laajempaa oikeudellista problematiikkaa. Ei ole kovinkaan vaikeata antaa oikeudellista vastausta näihin yleisiin ongelmiin eikä varsinkaan VJ 11 §:ää erityisesti koskeviin kysymyksiin. VJ 11 §:n kohdalla vaikeinta tai yleistä näkemystapaa ajatellen ehkä pikemminkin torjuttavinta on *kysymysten asettaminen*. Vaikeus ja torjuva asenne johtuvat siitä, että vastaukset, joiden sisältö voi-

<sup>54</sup> Ilkka Pere on VJ 11 §:ää tarkastellessaan viitannut tavanomaiseen oikeuteen (Pere 1972, s. 60, alaviite 1):

»(...) voidaan mainita sellainen spekulatiivisuusargumentti, että ryhmäkuri ja muu poliittinen sidonnaisuus olisi vakiintuneen käytännön kautta tullut tavanomaiseksi oikeudeksi, joka olisi muuttanut VJ 11 §:n sisältöä.»

Mt:n sivulla 60 Pere katsoo eräänlaisen imperatiivisen mandaatin syntyneen käytännön valtioelämässä. Saman sivun alaviiteessä 8 Pere viittaa vuonna 1912 sattuneeseen »edustaja Kotosen tapaukseen» ja toteaa, »ettei käytännön luoma imperatiivinen mandaatti ollut saanut oikeudellista merkitystä».

<sup>55</sup> Analyttiseen tarkasteluun pyrittäessä ei käytäntöä, tavanomaista oikeutta, tapaoikeutta ja vastaavia ilmiöitä saa varauksitta rinnastaa *maan tapaan* (landsd), josta säädetään oikeudenkäymiskaaren (OK) 1 luvun 11 §:ssä. Tässä pykälässä säännellään ainoastaan *tuomarin* toimintaa. Esimerkiksi VJ 11 §:n keskeiset soveltamiskontekstit taas ovat eduskuntatyöskentelyssä, eivät tuomioistuiminnassa. Lisäksi maan tavan sovellettavuus aktualisoituu OK 1 luvun 11 §:n perusteella vain tapauksissa, joissa »säädettyä lakia ei ole». Tällaisesta ei VJ 11 §:n kohdalla voi olla kyse. »Säädetty laki» on olemassa.

daan aavistaa, lisäksi painetta luopua vallitsevasta tulkinnasta ja lähestyä itse pykälää. VJ 11 §:n yhteydessä peruslähtökohtien problematisoiminen vaatii rohkeutta.

Katson kuitenkin, että oikeustieteen tehtävänä on sekä esittää relevantit juridiset ongelmat että pyrkiä ratkaisemaan ne. Miksi oikeustiede saisi juuri VJ 11 §:n kohdalla tinkiä velvollisuuksistaan? Oikeustieteilijöihin ei saa vaikuttaa pelko siitä, että ongelmia eriteltäessä päädytään tuloksiin, jotka ovat poliittisesti kiusallisia tai eduskuntaryhmien kannalta epäkäytännöllisiä. Ainakaan tieteessä ei oikeutta, käytännöllisyyttä ja politiikkaa sovi sotkea keskenään.

Tiivistän artikkelin keskeisimmät tulokset: Tietyt ryhmäsäännöt ovat eräiltä osiltaan oikeudellisia tai ainakin oikeudellisesti sävyttyneitä. *Ryhmä sääntöjen oikeudellisuus on yhteensoveltumaton VJ 11 §:n vallitsevan tulkinnan kanssa.* Tietyt ryhmäsäännöt sisältävät myös kansanedustajia sitovia määräyksiä ja antavat edelleen mahdollisuuden esimerkiksi ryhmäpäätöksillä sitoa kansanedustajia. *Sitovat määräykset eivät puolestaan ole sovitettavissa yhteen VJ 11 §:n kanssa.* VJ 11 §:n, sen vallitsevan tulkinnan ja eduskuntaryhmien sääntöjen välillä vallitsee inkompatibiliteetti. Noudatettavaksi voidaan valita vain yksi näistä kolmesta. Oikeudellisesti arvioiden valinnan pitäisi olla täysin selvä: *on noudatettava VJ 11 §:ää.*

## LÄHTEET

### 1. Kirjallisuus

- von Bonsdorff, Göran: Eduskuntaryhmien toiminta ja edustajien muut ryhmittymiset. Suomen kansanedustuslaitoksen historia. Kahdestoista osa. Helsinki 1982. S. 367—456.
- Eduskunnan kalenteri vuoden 1989 varsinaisilla valtiopäivillä. Riksdagens kalender vid 1989 års lagtima riksdag. Helsinki 1989.
- Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Kastari, Paavo: Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisuudesta. Lakimies 1956, s. 770—790. (Kastari, LM 1956)
- Kastari, Paavo: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
- Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.
- Pere, Ilkka: Eduskuntaryhmät erityisesti Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Valtiosääntöoikeudellinen laudaturkirjoitus. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja. Osasto C:2. Helsinki 1972.
- Sipponen, Kauko: Kansanedustajan vapaus ja puoluekuri. Lakimies ja yhteiskunta 1958, s. 17—18 ja 12.
- Tähti, Aarre: Säännöt, periaatteet ja perustuslakien normien joustavuus. Tutkimus säännöt — periaatteet -jaottelun edellytyksistä ja käyttökelpoisuudesta sekä eräiden oikeusnormien joustavuudesta Suomen valtiosääntöoikeuden kannalta. Lisensiaatintutkimus. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. 1989.
- Tähti, Aarre: Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Näkökohtia joustavuudesta oikeudellisena käsitteenä ja ongelmana. Teoksessa Koskinen, Seppo (toim.): Joustavat normit ja joustava tulkinta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 18. 6. 1990 Seilissä järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa Suomen valtiosääntöoikeuden kannalta. Lisensiaatintutkimus. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. 1990. S. 95—163.
- Tähti, Aarre: Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia. Lakimies 1991, s. 37—69. (Tähti, LM 1991)
- Wiberg, Matti: Valtiosääntöoikeudessa mutta, ryhmäsääntöjen puristuksessa: Kansanedustajien ryhmäkurin nykytila. Poliitikka 1989, s. 201—213.

## 2. Muuta lähdeaineistoa

### a) Puolueiden säännöt

- Kansallinen Kokoomus r.p:n säännöt. Helsinki 1985.
- Suomen Keskusta r.p:n säännöt. Hyväksytty Keskustapuolueen ylimääräisessä puoluekokouksessa Kajaanissa 19. 6. 1988.
- Suomen Kristillinen Liitto — Finlands Kristliga Förbund r.p.: säännöt.
- Suomen Maaseudun Puolueen säännöt. Hyväksytty SMP:n XVIII puoluekokouksessa Joensuussa 7.—8. 8. 1976. Julkaisussa SMP:n järjestöopas, s. 3—12.
- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue — Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.: säännöt. Hyväksytty SDP:n XXXII puoluekokouksessa 1981. Oulu 1985.

### b) Eduskuntaryhmien säännöt

- Kansallisen Kokoomuksen eduskuntaryhmän säännöt. Hyväksytty 26. 11. 1987 ryhmäkokouksessa.
- Keskustan eduskuntaryhmän säännöt. Hyväksytty Keskustapuolueen eduskuntaryhmän kokouksessa 25. 11. 1965.
- Sosialidemokraattisen Eduskuntaryhmän säännöt. Hyväksytty Sosialidemokraattisen Puolueen eduskuntaryhmän kokouksessa 17. 11. 1966 ja Sosialidemokraattisen Puolueen puoluekokouksessa 27. 11. 1966. Helsinki 1976.
- Suomen Kristillisen Liiton eduskuntaryhmän säännöt. Hyväksytty SKL:n eduskuntaryhmän kokouksessa 22. 11. 1979.
- Suomen Maaseudun Puolueen eduskuntaryhmän säännöt. 26. 4. 1983.
- Vihreän eduskuntaryhmän 1987—1990 pelisäännöt. Hyväksytty 23. 4. 1987.