

Avoin

Utinen kuuluu aihealueisiin

Julkisoikeus <<https://www.edilex.fi/aihealueet/Julkisoikeus/uutiset>>

16.2.2026 11.55

Vierashuoneessa työoikeuden emeritusprofessori OTT, VTK Seppo Koskinen: Kansanedustajan oma harkinta edustuksellisen demokratian peruspilarina



Voiko kansanedustaja todella äänestää omantuntonsa mukaan – vai seuraako siitä poliittinen rangaistus? Suomessa on viime vuosina nähty tilanteita, joissa eduskuntaryhmästä erottaminen, valiokuntapaikkojen menettäminen ja julkinen painostus ovat nousseet otsikoihin edustajan poiketessa ryhmälinjasta. Kysymys ei ole vain puoluekurista, vaan edustuksellisen demokratian ytimestä: missä kulkee rajanveto sallitun poliittisen ohjauksen ja perustuslain turvaaman vapaan mandaatin välillä?

Edustuksellisen demokratian ytimessä on ajatus kansanedustajan vapaasta harkinnasta. Silti juuri kriisiaikoina tämä vapaus joutuu koetukselle. Turvallisuus- ja varautumiskeskustelut, geopolittinen jännite ja vaatimus kansallisesta tai eurooppalaisesta yhtenäisyydestä kaventavat helposti hyväksyttävän mielipiteen alaa. Euroopassa sodan aloittaneen Venäjän aiheuttama turvallisuustilanne on korostanut poliittisen yhtenäisyyden merkitystä – mutta samalla se on nostanut esiin kysymyksen: kuinka laajaa kansanedustajan oikeus poiketa enemmistölinjasta tosiasiasa on, kun poikkeaminen voidaan tulkita vastuuttomuudeksi tai turvallisuusriskiksi? Kriisit eivät muodollisesti muuta perustuslain 29 §:ää, mutta ne voivat muuttaa sen käytännön käyttöalaa.

Käsittelin 26.1.2026 samantyyppistä ilmiötä tutkimusvapauden yhteydessä kirjoituksessani

Tutkimusvapaus kriisiaikana – Itsesensuuri, konsensus ja akateemisen keskustelun kaventuminen <<https://www.edilex.fi/uutiset/99959>>

. Tuolloin tarkastelin, miten kriisitilanteet synnyttävät paineen konsensukseen ja itsesensuuriin myös akateemisessa maailmassa. Sama dynamiikka on nähtävissä parlamentaarisessa päätöksenteossa: kriisit vahvistavat yhtenäisyyden vaatimusta, mutta samalla ne koettelevat vapaan mandaatin ydintä. Juuri tällaisissa oloissa mitataan, onko vapaa mandaatti pelkkä rauhanajan periaate vai demokraattisen järjestelmän kestävä rakenne myös poikkeuksellisissa poliittisissa tilanteissa.

Imperatiivisen mandaatin kiellolla tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan kansanedustaja ei ole oikeudellisesti sidottu äänestäjiensä, puolueensa tai muiden tahojen antamiin ohjeisiin, lupauksiin tai määräyksiin. Edustaja käyttää toimivaltaansa itsenäisesti, oman harkintansa ja omantuntonsa mukaisesti. Kyseessä on yksi edustuksellisen demokratian keskeisimmistä valtiosääntöisistä periaatteista, joka erottaa modernin parlamentaristisen järjestelmän käskylähtemällistä.

Historiallinen tausta

Imperatiivisen mandaatin kieltö ei ole modernin valtiosääntöoikeuden sattumanvarainen ratkaisu, vaan historiallisesti muodostunut vastaus kysymykseen siitä, miten poliittinen edustus järjestetään laajenevissa kansallisvaltioissa. Vapaan mandaatin periaate syntyi siirryttäessä säätyedustuksesta kansanedustukseen.

Varhaisissa säätyvaltiopäivissä edustajilla oli usein sidottu mandaatti. He toimivat lähettäjiensä – säätyjen, kaupunkien tai paikallisyhteisöjen – ohjeiden mukaan ja saattoivat olla velvollisia palaamaan kysymään uusia toimintaohjeita. Edustajan rooli oli tällöin lähettilään tai delegaatin kaltainen. Päätöksenteko ei perustunut edustajien itsenäiseen harkintaan, vaan edustettujen tahojen ennalta määriteltyihin kantoihin.

Modernin parlamentarismien synty 1700- ja 1800-luvuilla merkitsi tästä mallista luopumista. Keskeinen muutos liittyi käsitykseen poliittisen yhteisön luonteesta. Kun valtiota ei enää nähty erillisten säätyjen tai paikallisyhteisöjen summana, vaan yhtenäisenä kansana, myös edustuksen luonne muuttui. Kansanedustajan ei katsottu enää edustavan lähettäjiänsä, vaan koko poliittista kansaa.

Tämä muutos näkyi myös valtiosääntökielellä. Useissa eurooppalaisissa perustuslaeissa alettiin nimenomaisesti kieltää imperatiivinen mandaatti. Edustajan tuli toimia oman harkintansa mukaan, koska parlamentti ymmärrettiin deliberatiiviseksi eli harkitsevaksi elimeksi. Lainsäädäntö ei ollut ennalta määrättyjen tahtojen yhteenlaskua, vaan yhteistä argumentatiivista päätöksentekoa.

Vapaan mandaatin historiallinen merkitys liittyy siis kahteen rakenteelliseen tavoitteeseen. Ensinnäkin sen avulla haluttiin turvata parlamentin kyky muodostaa yleistä tahtoa, joka ei ole pelkkä paikallisten etujen kompromissi vaan koko poliittisen yhteisön kannalta perusteltu ratkaisu. Toiseksi vapaa mandaatti nähtiin keinona estää parlamentin ulkopuolisten tahojen – hallitsijan, paikallisten eliittien tai myöhemmin puolueorganisaatioiden – määräysvalta parlamentaariseen päätöksentekoon.

Tästä näkökulmasta imperatiivisen mandaatin kieltö ei ole vain edustajan oikeus, vaan parlamentaarisen järjestelmän toiminnallinen edellytys. Ilman sitä parlamentti ei olisi harkitseva valtioelin, vaan ennalta määrättyjen ohjeiden toimeenpanija. Historiallisesti vapaa mandaatti on siis nimenomaan vallankäytön institutionaalinen ratkaisu, ei yksilön vapautta koskeva sivuperiaate.

Imperatiivisen mandaatin kieltö Suomessa

Suomessa imperatiivisen mandaatin kielto perustuu suoraan perustuslain 29 §:ään, jonka mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta eikä ole sidottu mihinkään muuhun kuin **perustuslakiin** <<https://www.edilex.fi/lainsaadanto/19990731>>. Säännös ilmentää vapaan mandaatin oppia: edustaja ei edusta vain vaalipiiriään, puolueensa jäseniä tai tiettyä äänestäjäryhmää, vaan koko kansaa.

Tämä merkitsee kahta asiaa. Ensinnäkin kansanedustajan toimivalta on henkilökohtainen. Mandaatti ei kuulu puolueelle, eduskuntaryhmälle eikä vaaliliitolle, vaan yksittäiselle edustajalle. Toiseksi edustajan oikeudellinen asema on riippumaton poliittisista sidonnaisuuksista. Hän voi vaihtaa puoluetta, erota eduskuntaryhmästä tai äänestää ryhmänsä kantaa vastaan menettämättä kansanedustajan asemaansa.

Vapaa mandaatti suojaa harkintaa erityisesti tilanteissa, joissa poliittinen tilanne muuttuu. Lainsäädäntötyössä esiin tulevat asiantuntijalausunnat, perustuslailliset arviot ja kansainväliset velvoitteet voivat muuttaa käsityksiä esityksen tarkoituksenmukaisuudesta tai hyväksyttävyydestä. Parlamentaarinen keskustelu olisi näennäistä, jos edustajat olisivat etukäteen sidottuja muuttumattomiin ohjeisiin.

Imperatiivisen mandaatin kielto merkitsee ennen kaikkea oikeudellista sitomattomuutta. Kansanedustajaa ei voida velvoittaa äänestämään tietyllä tavalla tuomioistuimen päätöksellä, eikä hänelle voida määrätä oikeudellisia seuraamuksia poliittisesta kannanotosta. Hän ei ole vahingonkorvausvastuussa siitä, että rikkoo vaalilupauksensa, eikä häntä voida erottaa edustajantoimesta poliittisen epäluottamuksen perusteella.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita vastuuttomuutta. Vastuu on poliittista: seuraamuksena voi olla luottamuksen menetys, uudelleenvalinnan epäonnistuminen tai aseman heikkeneminen puolueessa. Vapaa mandaatti siirtää vastuun arvioinnin äänestäjille seuraavissa vaaleissa. Oikeudellinen sitomattomuus on siis edellytys poliittiselle vastuullisuudelle, ei sen vastakohta.

Immunitetti ja vapaa mandaatti yhtenä kokonaisuutena

Vapaan mandaatin käytännöllinen turva rakentuu myös kansanedustajan immunitetin varaan. Perustuslain 30.1 §:n mukaan kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan.

Perustuslain 30.2 §:n mukainen koskemattomuussuoja (ns. parlamentaarinen immunitetti) merkitsee lisäksi, että kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä häneltä saa vaatia korvausta hänen eduskunnassa lausumansa mielipiteen tai siellä käymänsä keskustelun johdosta, ellei eduskunta anna siihen suostumustaan määräenemmistöllä.

Immunitetin tarkoitus ei ole suojata yksittäistä edustajaa henkilökohtaisesti, vaan turvata eduskunnan toiminta valtioelimenä. Lainsäätäjän on voitava keskustella avoimesti, kriittisesti ja tarvittaessa kärjekkäästi ilman pelkoa rikos- tai vahingonkorvausvastuusta. Muutoin keskustelu siirtyisi oikeussalien varjoon, ja parlamentaarinen debatti kaventuisi.

Lisäksi perustuslaki suojaa kansanedustajaa myös rikosoikeudellisilta toimenpiteiltä hänen toimiessaan. Edustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen kuin tuomioistuin on todennut hänet syylliseksi rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Tälläkin suojalla estetään poliittisesti motivoitujen rikosprosessien käyttäminen parlamentaarisen toiminnan häirintään.

Immunitetti ja vapaa mandaatti muodostavat kokonaisuuden: ilman immunitettia vapaa mandaatti voisi jäädä muodolliseksi, jos ulkopuoliset tahot voisivat oikeudellisin keinoin painostaa edustajaa.

Jos esimerkiksi jotakin kansanryhmää vastaan suuntautuva uskonnollinen lausuma olisi esitetty esimerkiksi täysistunnon puheenvuorossa, valiokuntakäsittelyssä tai parlamentaariseen keskusteluun kuuluvassa muodollisessa puheessa, se kuuluu parlamentaarisen puhevapaussuojan piiriin. Tällöin syyttäjä ei voi suoraan nostaa syytettä, vaikka lausuma muutoin täyttäisi **rikoslain** <<https://www.edilex.fi/lainsaadanto/18890039001>> tunnusmerkistön. Ensin tarvittaisiin

eduskunnan suostumus (vähintään 5/6 annetuista äänistä). Tämä tekee luvan antamisesta poikkeuksellisen harvinaista. Suojan tarkoitus on turvata parlamentaarinen keskustelu mahdollisimman vapaaksi oikeudellisesta pelosta. Historiallisesti tällaisia lupia annetaan vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, jos lainvastaisuutta pidetään ilmeisenä ja vakavana.

Parlamentaarisen immunitetin tarkoitus ei ole suojata yksittäistä edustajaa henkilökohtaisesti, vaan turvata Eduskunnan toiminta valtioelimenä. Lainsäätäjän on voitava käsitellä kiistanalaisia, loukkaaviakin tai yhteiskunnallisesti herkkiä aiheita ilman pelkoa rikosprosessista. Muuten keskustelu kaventuisi ja parlamentaarinen deliberointi heikkenisi. Siksi suoja koskee nimenomaan parlamentaarista kontekstia. Eduskunnan ulkopuolella kansanedustaja toimii oikeudellisesti tavallisena kansalaisena.

Vapaa mandaatti tarkoittaa, että kansanedustajalla on oikeus esittää poliittisia, moraalisia ja uskonnollisia näkemyksiä ilman, että puolue tai muu taho voi oikeudellisesti estää häntä. Parlamentaarinen immunitetti puolestaan suojaa näiden näkemysten ilmaisemista eduskunnassa ulkopuoliselta oikeudelliselta vastuulta. Näin nämä kaksi periaatetta täydentävät toisiaan: vapaa mandaatti turvaa poliittisen riippumattomuuden, immunitetti turvaa parlamentaarisen puheen oikeudellisen suojan.

Perustuslain 29 § ja eduskuntaryhmän asema

Lähtökohdat yleisesti

Suomen valtiosääntöjärjestyksessä kansanedustajan asema ja eduskuntaryhmän merkitys kohtaavat kahdessa normatiivisessa tasossa, jotka ovat luonteeltaan erilaisia mutta käytännössä tiiviisti toisiinsa kietoutuneita. Yhtäältä perustuslain 29 § turvaa kansanedustajan vapaan mandaatin: edustaja ei ole sidottu muihin määräyksiin kuin

perustuslakiin <<https://www.edilex.fi/lainsaadanto/19990731>>. Toisaalta eduskuntaryhmät ovat parlamentaarisen toiminnan keskeisiä organisatorisia yksiköitä, joilla on oikeudellinen asema ja jotka käytännössä ohjaavat poliittista päätöksentekoa.

Perustuslain 29 § määrittää kansanedustajan aseman valtiosääntöjärjestelmässä. Säännös ei ole pelkkä poliittinen periaate, vaan oikeudellinen normi, joka määrittää vallankäytön subjektin parlamentissa. Sen mukaan mandaatti kuuluu yksittäiselle kansanedustajalle henkilökohtaisesti. Tämä merkitsee kahta keskeistä valtiosääntöoikeudellista seurausta. Ensinnäkin kansanedustajan toimivalta ei johdu puolueesta eikä eduskuntaryhmästä. Edustaja ei ole ryhmän delegaatti, vaan koko kansan edustaja. Toiseksi hänen oikeudellinen asemansa ei ole alisteinen millekään parlamentin ulkopuoliselle eikä sisäiselle organisaatiolle, mukaan lukien eduskuntaryhmä.

Vapaa mandaatti on rakenteellinen normi, joka määrittää parlamentin institutionaalisen luonteen. Eduskunta ei ole puolueiden välinen neuvottelufoorumi, vaan yksittäisten edustajien muodostama valtioelin. Ryhmäorganisaatiot ovat tämän rakenteen päälle rakentuvia poliittisia ja organisatorisia muotoja, eivät sen oikeudellinen perusta.

Eduskuntaryhmät ovat oikeushenkilöitä, joilla on organisatorinen itsehallinto ja jotka toimivat parlamentaarisen työn keskeisinä koordinaatiokeskuksina. Niiden merkitys näkyy lainsäädäntöprosessissa, hallituspolitiikan rakentamisessa ja parlamentarisessa työnjaossa. Lainsäädäntö eduskuntaryhmistä korostaa kuitenkin jäsenyyden vapaaehtoisuutta ja liikkuvuutta. Kansanedustaja voi erota ryhmästä, siirtyä toiseen ryhmään, perustaa uuden ryhmän tai toimia ryhmiin kuulumattomana. Tämä normatiivinen ratkaisu on valtiosääntöisesti merkittävä. Se osoittaa, että ryhmäjäsenyys on johdettu asema, joka perustuu edustajan omaan tahtoon.

Eduskuntaryhmän oikeushenkilöllisyys ei siis merkitse, että sillä olisi julkisoikeudellinen määräysvalta jäseniinsä nähden kansanedustajan valtiosääntöisen aseman tasolla. Se merkitsee organisatorista autonomiaa ryhmän sisäisten asioiden järjestämisessä, ei toimivaltaa rajoittaa kansanedustajan perustuslaillista harkintavaltaa.

Perustuslaki viittaa eduskuntaryhmiin nimenomaisesti hallituksen muodostamismenettelyssä.

Tämä osoittaa, että ryhmät ovat parlamentarismien toiminnallinen perusyksikkö. Hallitusneuvottelut käydään ryhmien välillä, ja poliittinen vastuu jäsenyyttä ryhmäorganisaatioiden kautta. Perustuslaki ei määrittele eduskuntaryhmää vallankäytön subjektiksi eikä anna sille toimivaltaa suhteessa yksittäisen kansanedustajan mandaattiin. Ryhmä mainitaan institutionaalisen toimijana poliittisen koordinaation tasolla, ei valtiosääntöisen edustusosoikeuden tasolla. Näin ollen perustuslain systematiikassa ryhmät ovat parlamentarismien käytännöllisiä toimijoita, mutta edustuksellisen vallankäytön oikeudellinen perusyksikkö on edelleen yksittäinen kansanedustaja.

Valtiosääntöoikeudellisissa arvioinnissa ratkaisevaa on normihierarkia. Perustuslain 29 § määrittää kansanedustajan aseman perusnormina. Eduskuntaryhmien asemaa koskeva sääntely on tätä alemmalla normitasolla, ja sen on tulkinnallisesti sopeuduttava perustuslailliseen lähtökohtaan. Tästä seuraa, että eduskuntaryhmän toimivalta suhteessa jäseniensä on johdettua ja rajattua. Se voi järjestää sisäisen työnjaon, päättää ryhmän kannoista ja määrätä poliittisluonteisia seuraamuksia ryhmän sisäisessä organisaatiossa. Se ei kuitenkaan voi oikeudellisesti sitoa kansanedustajaa tämän valtiosääntöisen tehtävän käyttämisessä.

Jos ryhmäkurin tai seuraamusjärjestelmän vaikutus ulottuisi siihen, että kansanedustajan perustuslaillinen harkintavalta käytännössä lakkaisi olemasta, syntyisi ristiriita normihierarkian kanssa. Tällöin johdettu organisatorinen toimivalta syrjäyttäisi perustuslaillisen perusnormin, mikä ei ole hyväksyttävää valtiosääntöjärjestyksessä.

Suomalainen parlamentaarinen järjestelmä rakentuu kaksitasoiselle rakenteelle. Kansanedustaja on oikeudellisesti vapaa mutta poliittisesti sidoksissa. Eduskuntaryhmä on tämän poliittisen sidonnaisuuden keskeinen muoto. Tämä kaksoisluonne ei ole ristiriita, vaan järjestelmän tietoinen rakenne. Se mahdollistaa tehokkaan poliittisen koordinaation ilman, että parlamentaarinen valta siirtyy yksilöiltä organisaatioille oikeudellisessa mielessä. Poliittinen vastuu ja organisatorinen kurinalaisuus toteutuvat ryhmän kautta, mutta oikeudellinen vastuu ja mandaatti säilyvät edustajalla. Eduskuntaryhmä on siis välttämätön poliittinen instituutio, mutta ei valtiosääntöinen vallankäytön perusyksikkö.

Perustuslain 29 § ja eduskuntaryhmän asema eivät ole keskenään kilpailevia normeja, vaan eri tasoille sijoittuvia järjestelmäelementtejä. Vapaa mandaatti määrittää parlamentaarisen vallankäytön oikeudellisen perustan, kun taas eduskuntaryhmä järjestää poliittisen toiminnan käytännön. Valtiosääntöoikeudellisesti ratkaisevaa on, että eduskuntaryhmä ei ole kansanedustajan mandaattia määrittävä tai rajoittava instituutio, vaan sen rinnalla toimiva poliittinen organisaatio. Ryhmäjäsenyys on johdettu ja vapaaehtoinen asema, joka ei voi muuttaa perustuslaissa turvattua edustajan riippumattomuutta.

Käytännön näkökulmia

Edustuksellinen demokratia toimii käytännössä puoluejärjestelmän kautta. Eduskuntaryhmät koordinoivat lainsäädäntötyötä, sopivat yhteisistä linjoista ja rakentavat hallitusyhteistyötä. Ryhmäpäätökset ja puoluekuri ovat osa poliittista arkea. Eduskuntaryhmällä ei kuitenkaan ole valtiosääntöistä toimivaltaa sitoa kansanedustajaa oikeudellisesti. Ryhmä ei voi pätevästi määrätä seuraamuksia, jotka rajoittaisivat edustajan perustuslaillista asemaa. Se ei voi erottaa häntä eduskunnasta, rajoittaa hänen puheoikeuttaan täysistunnossa tai estää häntä käyttämästä äänioikeuttaan.

Ryhmä voi sen sijaan määrätä poliittisluonteisia seuraamuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi valiokuntapaikan menettäminen, luottamustehtävien poistaminen, varoitus tai huomautus tai erottaminen eduskuntaryhmästä. Nämä seuraamukset perustuvat yhdistymisvapauteen ja ryhmän sisäiseen itsehallintoon. Ne ovat oikeudellisesti mahdollisia niin kauan kuin ne eivät tosiasiallisesti tee tyhjäksi vapaan mandaatin ydintä. Jos seuraamusjärjestelmä muodostuisi niin ankaraksi tai systemaattiseksi, että se käytännössä estäisi edustajaa ilmaisemasta kantaansa tai äänestämästä vakaumuksensa mukaisesti, kyse on perustuslain 29 §:n vastaisesta tosiasiallisesta sitomisesta.

Valtiosääntöisesti ratkaisevaa on rajanveto poliittisen paineen ja oikeudellisesti merkityksellisen pakottamisen välillä. Poliittinen paine kuuluu demokratiaan; oikeudellinen pakottaminen ei. Imperatiivisen mandaatin kiellon näkökulmasta painostaminen ja häirintä muodostavat jatkumon. Poliittinen neuvottelu, argumentointi ja jopa voimakas ryhmäkuri ovat sallittuja, koska ne liittyvät kollektiiviseen päätöksentekoon.

Ongelmalliseksi tilanne muuttuu, jos painostus on toistuvaa, henkilöön kohdistuvaa ja omiaan vaientamaan edustajan. Mikäli esimerkiksi julkinen mustamaalaaminen, uhkailu tai järjestelmällinen eristäminen tähtää siihen, ettei edustaja uskalla käyttää puheenvuoroaan tai äänestää vakaumuksensa mukaisesti, kyse ei ole enää tavanomaisesta poliittisesta kurista vaan vapaan mandaatin tosiasiallisesta rajoittamisesta. Tällöin tarkasteluun tulevat paitsi perustuslain 29 § myös perusoikeudet, kuten sananvapaus ja omantunnonvapaus. Kansanedustajan asema ei poista hänen perusoikeussuojaansa, vaan pikemminkin korostaa sitä.

Jos seuraamusjärjestelmä muodostuu niin ankaraksi tai systemaattiseksi, että se käytännössä estää edustajaa ilmaisemasta kantaansa tai äänestämästä vakaumuksensa mukaisesti, kysymys ei ole enää tavanomaisesta poliittisesta kurista vaan valtiosääntöisesti merkityksellisestä rajoituksesta. Perustuslain 29 § turvaa kansanedustajan oikeuden toimia oman harkintansa mukaan, eikä tämän suojan kiertäminen ole mahdollista epäsuorillakaan keinoilla. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa paino ei olisi muodollisella nimikkeellä – esimerkiksi sillä, kutsutaanko toimenpidettä “ryhmäkuriksi” tai “luottamuspäätökseksi” – vaan sen tosiasiallisilla vaikutuksilla. Jos seuraamusjärjestelmä johtaisi siihen, että edustajan vaihtoehdoksi jäisi käytännössä vain ryhmäkannan mukainen toiminta tai merkittävä poliittinen ja institutionaalinen syrjäyttäminen, voidaan puhua vapaan mandaatin ytimen kaventamisesta.

Tällaisessa tilanteessa arviointi kohdistuisi erityisesti seuraamusten kumulatiivisuuteen ja ennakoitavuuteen. Yksittäinen valiokuntapaikan menetys tai huomautus ei vielä tee tyhjäksi perustuslaillista asemaa. Sen sijaan järjestelmä, jossa poikkeava äänestys johtaa valiokuntatehtävien menetykseen, puheoikeuksien rajoittamiseen ryhmässä, julkiseen leimaamiseen sekä tulevien ehdokkuuksien tosiasialliseen estämiseen, muodostaa painostusmekanismin, jonka vaikutus rinnastuu oikeudelliseen sitomiseen. Vapaa mandaatti ei suojaa edustajaa poliittisilta seurauksilta, mutta se suojaa häntä rakenteelliselta järjestelmältä, joka tekee itsenäisestä harkinnasta käytännössä mahdotonta.

Valtiosääntöisesti keskeistä on, että eduskuntaryhmän sisäinen autonomia ei saa syrjäyttää eduskunnan jäsenen perustuslaillista asemaa. Kansanedustajan mandaatti on ensisijainen suhteessa ryhmäjäsenyyteen. Mikäli ryhmäkurin toteuttaminen muuttuisi tosiasialliseksi pakottamiseksi, kyse olisi perustuslaillisesta ongelmasta, joka koskee edustuksellisen demokratian rakennetta ja eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.

Jos imperatiivisen mandaatin kieltä korvattaisiin oikeudellisesti sitovalla puoluekurilla, eduskunta muuttuisi puolueorganisaatioiden päätösten vahvistuselimeksi. Eduskunnan lainsäädäntötyö ei olisi enää harkitsevaa ja keskustelevaa, vaan muodollinen toimenpide. Parlamentarismin ydin on hallituksen poliittinen vastuu eduskunnalle. Tämä vastuu olisi näennäistä, jos edustajat eivät voisi poiketa ryhmälinjasta ilman oikeudellisia seuraamuksia. Vapaan mandaatin ansiosta myös hallituspuolueen kansanedustajalla on viime kädessä oikeus asettaa valtiosääntö ja oma harkintansa poliittisen kurin edelle.

Kansanedustajan oma harkinta ei ole yksilöllinen etuoikeus, vaan koko kansanvaltaisen järjestelmän rakenteellinen edellytys. Vapaa mandaatti, parlamentaarinen immunitetti ja perusoikeussuoja muodostavat kokonaisuuden, joka turvaa eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä.

Eduskuntaryhmät voivat ohjata, koordinoita ja jopa kurinpidollisesti reagoida poikkeamiin, mutta ne eivät voi oikeudellisesti sitoa edustajaa. Poliittinen vastuu toteutuu vaaleissa; oikeudellinen vastuu määräytyy perustuslain mukaan. Demokraattisen legitimitetin lähde ei ole kurinalaisuus, vaan vapaa mandaatti. Puoluekuri voi olla politiikan väline, mutta se ei saa olla valtiosääntöinen

normi.

Oikeussuojakeinot vapaan mandaatin ja immuniteetin loukkaustilanteissa

Perustuslain 29 § (vapaa mandaatti) ja 30 § (kansanedustajan koskemattomuus) turvaavat kansanedustajan asemaa valtiosääntöjärjestyksessä. Oikeusdogmaattisesti kysymys ei kuitenkaan pääty normin toteamiseen. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen jatkokysymys on: mitä tapahtuu, jos näitä oikeuksia loukataan? Onko kyse pelkästään periaatteellisesta suojasta vai myös oikeudellisesti tehokkaasta suojasta?

Tarkastelu voidaan jäsentää kolmen mahdollisen tahon kautta: eduskunnan sisäinen johto (puhemies), ylimmät laillisuusvalvojat (oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies) sekä tuomioistuimet. Lisäksi on arvioitava, missä määrin kysymys on oikeudellisesta ja missä määrin poliittisesta vastuusta.

Ensisijainen toimivaltainen taho parlamentaarisen toiminnan sisäisissä kysymyksissä on eduskunnan puhemies. Puhemies johtaa täysistuntoja, valvoo työjärjestyksen noudattamista ja vastaa siitä, että kansanedustajat voivat käyttää puhe- ja äänioikeuttaan.

Jos vapaan mandaatin loukkaus liittyy esimerkiksi puheenvuoron epäämiseen ilman työjärjestyksellistä perustetta, puheenvuoron keskeyttämiseen perusteettomasti, estämiseen osallistua täysistuntoon puhemiehellä on ensisijainen velvollisuus puuttua tilanteeseen. Puhemiehen tehtävä on turvata eduskunnan jäsenten tasapuolinen asema. Tällaisissa kysymyksissä puhemiehen asema on siinä mielessä hankala, että hän on juuri se taho, joka johtaa eduskunnan suuressa salissa keskusteluja. Toisaalta hän ei ole juurikaan katsonut mahdolliseksi puuttua valiokuntien työskentelyyn.

Puhemiehen toimivalta ei ulotu eduskuntaryhmän sisäisiin kurinpitotoimiin. Jos kysymys on esimerkiksi valiokuntapaikan menettämisestä ryhmäpäätöksen seurauksena, puhemiehen toimivalta on rajallinen, ellei toimenpide loukkaa suoraan eduskunnan työjärjestyksestä tai estä edustajaa käyttämästä formaalisia oikeuksiaan.

Puhemiehen toimivalta on siis vahva silloin, kun kysymys koskee eduskunnan institutionaalista toimintaa, mutta heikompi silloin, kun kyse on ryhmän sisäisestä poliittisesta kurista.

Ylimmät laillisuusvalvojat – oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies – valvovat viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Kysymys kuuluu: ovatko he toimivaltaisia tilanteessa, jossa kansanedustajan vapaan mandaatin tai immuniteetin väitetään loukkaantuneen?

Ensinnäkin, jos kyse on syyttäjän tai poliisiviranomaisen toimista, jotka kohdistuvat kansanedustajaan ja mahdollisesti sivuuttavat perustuslain 30 §:n edellytykset, laillisuusvalvojilla on selkeä toimivalta. He voivat tutkia menettelyn lainmukaisuuden, antaa huomautuksen, kiinnittää huomiota perustuslain velvoitteisiin ja tehdä esityksen syytteen nostamisesta virkamiehelle. Tällaisessa tilanteessa immuniteetti ei ole pelkkä periaate, vaan oikeudellisesti valvottava normi.

Toiseksi, jos loukkaus liittyy eduskunnan sisäiseen toimintaan, tilanne on monimutkaisempi. Eduskunnan oikeusasiamies valvoo myös eduskunnan virkamiesten toimintaa, mutta ei puutu eduskunnan poliittisiin ratkaisuihin. Oikeuskansleri puolestaan ei valvo eduskuntaa toimielimenä. Jos vapaan mandaatin väitetty loukkaus perustuu eduskuntaryhmän sisäiseen päätökseen, laillisuusvalvonnan toimivalta on lähtökohtaisesti rajallinen. Eduskuntaryhmä on oikeushenkilö, mutta ei viranomainen. Tällöin kysymys siirtyy yksityisoikeudelliselle tai poliittiselle tasolle.

Koska eduskuntaryhmä on oikeushenkilö, sen toiminta voi tietyissä tilanteissa olla tuomioistuimen arvioitavissa. Jos ryhmä esimerkiksi rikkoo omia sääntöjään tai yhdistyslain kaltaisia peruseriaatteita, jäsen voi nostaa kanteen tuomioistuimessa. Tässä nousee esiin jännite kahden perusoikeuden välillä: kansanedustajan vapaa mandaatti toisaalta eduskuntaryhmän yhdistymisvapaus. Tuomioistuin voisi periaatteessa arvioida, onko ryhmän menettely ollut syrjivää

tai lainvastaista. Sen sijaan tuomioistuimien ei voisi määrätä ryhmää hyväksymään tiettyä poliittista kantaa tai muuttamaan poliittista päätöstään. Tuomioistuimen toimivalta koskee oikeudellisia, ei poliittisia kysymyksiä.

Näin ollen vapaan mandaatin suoja on tuomioistuimellisesti tehokas vain siltä osin kuin kysymys on oikeudellisesta sitomisesta tai menettelyvirheestä, ei poliittisesta paineesta.

Ovatko kansanedustajan oikeudet vain periaatteellisia? Vapaan mandaatin ja immuniteetin suoja ei ole absoluuttinen eikä kaikilta osin tuomioistuimellisesti täytäntöön pantava. Oikeussuojan tehokkuus vaihtelee. Immuniteetti on vahvasti oikeudellisesti suojattu: jos viranomainen toimii vastoin perustuslain 30 §:ää, käytettävissä on laillisuusvalvonta ja viime kädessä rikosoikeudellinen vastuu.

Vapaan mandaatin suoja on sen sijaan suurelta osin rakenteellinen. Se estää oikeudellisen sitomisen, mutta ei poliittista painetta. Perustuslaki ei tarjoa keinoa estää poliittista kritiikkiä, ryhmäkuria tai mainehaittaa. Se tarjoaa suojan oikeudellista pakottamista vastaan. Tämä ei tee oikeudesta pelkästään symbolista. Sen merkitys ilmenee siinä, että edustajaa ei voida erottaa eduskunnasta poliittisen erimielisyyden vuoksi, häntä ei voida velvoittaa äänestämään tietyllä tavalla eikä häntä voida asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen parlamentaarista puheesta ilman eduskunnan suostumusta. Suoja on siis todellinen, mutta rajattu.

Kansanedustajan oikeussuojakeinot jakautuvat siis institutionaalisiin ja oikeudellisiin. Puhemies turvaa parlamentaarisen toiminnan sisäisen laillisuuden. Laillisuusvalvojat puuttuvat viranomaisten mahdollisiin lainvastaisuuksiin. Tuomioistuimet voivat arvioida oikeushenkilöiden menettelyä oikeudellisesta näkökulmasta. Sen sijaan perustuslaki ei tarjoa oikeudellista keinoa poistaa poliittista painetta tai ryhmäkuria. Tämä ei merkitse suojan tyhjiyttä, vaan kuvastaa parlamentarismien kaksitasoista rakennetta: oikeudellinen vapaus ja poliittinen vastuu.

Vapaan mandaatin ja immuniteetin suoja ei siis ole pelkkä periaatteellinen julistus. Se on oikeudellisesti tehokas siellä, missä kysymys on oikeudellisesta pakottamisesta. Mutta se ei voi eikä sen ole tarkoituskaan muuttaa politiikkaa oikeudenkäynniksi. Juuri tässä rajassa ilmenee parlamentarismien erityisluonne: kaikki vallankäyttö ei ole oikeudellisesti ratkaistavissa, mutta oikeudellinen kehys määrittää sen ääriviivat.

Muutamia havaintoja imperatiivisesta mandaatista käydyistä keskustelusta

Teoreettinen näkökulma

Imperatiivista mandaattia koskeva keskustelu heijastaa syvempää teoreettista kysymystä edustuksen luonteesta.

Valtiosääntöteoriassa voidaan erottaa kaksi ideaalista mallia: delegeoiva edustus ja harkitseva edustus. Delegeoivassa mallissa edustaja toimii lähettäjänsä tahdon välittäjänä. Hänen tehtävänsä on toteuttaa äänestäjien tai poliittisen organisaation ennalta määrättyjä tavoitteita. Legitimiteetti perustuu tahdon siirtoon: edustaja toimii muiden puolesta, ei omasta harkinnastaan. Harkitsevassa mallissa edustaja toimii itsenäisenä poliittisena toimijana, jonka tehtävänä on muodostaa perusteltuja ratkaisuja yhteisen harkinnan kautta. Legitimiteetti perustuu prosessiin, jossa päätökset syntyvät julkisen keskustelun ja argumentaation kautta.

Imperatiivinen mandaatti kuuluu delegeoivan edustuksen malliin. Vapaa mandaatti kuuluu harkitsevan edustuksen malliin. Moderni parlamentaarinen demokratia on rakentunut jälkimmäisen varaan. Parlamentin tehtävä ei ole vain heijastaa yhteiskunnassa jo valmiina olevia kantoja, vaan myös muokata niitä keskustelun kautta. Tämä edellyttää, että edustajilla on mahdollisuus muuttaa kantaansa, punnita argumentteja ja tehdä kompromisseja.

Puoluejärjestelmä tuo tähän rakenteeseen organisatorisen ulottuvuuden. Puolueet kokoavat mielipiteitä, jäsentävät poliittisia vaihtoehtoja ja mahdollistavat hallitusvastuun. Mutta ne eivät voi korvata deliberatiivista päätöksentekoa. Jos puolueiden sisäinen tahto muuttuisi

oikeudellisesti sitovaksi parlamentin jäsenille, harkitsevan edustuksen malli muuttuisi delegoivaksi ilman, että tätä muutosta olisi nimenomaisesti tehty valtiosääntöjärjestyksessä.

Tästä näkökulmasta vapaa mandaatti ei ole vain yksittäinen oikeussääntö, vaan tiettyä demokratian mallia koskeva institutionaalinen valinta. Se määrittää, perustuuko parlamentaarinen legitimitetti harkintaan vai delegointiin.

Keskustelu Suomessa

Suomessa imperatiivisen mandaatin kieltäminen on ollut osa suomalaista parlamentarismia itsenäisyyden alusta lähtien, eikä sen oikeudellisesta sitovuudesta ole ollut vakavaa erimielisyyttä. Keskustelu ei siis ole koskenut sitä, onko vapaa mandaatti voimassa – vaan sitä, miten se toteutuu käytännössä puoluejärjestelmän ja ryhmäkurin keskellä.

Suomessa puoluekuri on perinteisesti vahvaa erityisesti hallituspuolueissa. Hallitusohjelma sitoo poliittisesti, ja budjetti- sekä luottamusksymyksissä ryhmäyhtenäisyys on lähes ehdoton. Julkisuudessa on toistuvasti pohdittu, jääkö vapaa mandaatti tällaisessa tilanteessa muodolliseksi. Erityisesti seuraavat tilanteet ovat herättäneet keskustelua: Kansanedustajan äänestäminen hallitusohjelmaa vastaan, ryhmästä erottaminen tai sen uhka, valiokuntapaikkojen menettäminen poikkeavan kannan vuoksi, ja julkinen painostus tai poliittinen eristäminen. Kysymys on ollut rajanvedosta: missä kulkee sallitun poliittisen kurin ja perustuslain 29 §:n vastaisen tosiasiallisen sitomisen raja?

Suomessa on useita kertoja nähty tilanteita, joissa kansanedustaja on erimielisyyksien takia erotettu eduskuntaryhmästä tai on itse eronnut siitä. Esimerkiksi 2010-luvulla useat poliittiset kriisit – puoluehajaannukset, arvokysymyksiin liittyvät erimielisyydet ja hallitusratkaisut – johtivat siihen, että edustajia jäi sitoutumattomiksi tai muodosti uusia ryhmiä.

Näissä tilanteissa julkinen keskustelu jakautui kahteen leiriin: Toiset katsoivat, että paikka kuuluu puolueelle, koska äänestäjät ovat käytännössä äänestäneet puoluetta. Toiset korostivat, että mandaatti kuuluu henkilölle, eikä puolueella ole oikeutta “ottaa paikkaa takaisin”. Valtiosääntöoikeudellinen kanta on ollut johdonmukainen: edustajan paikkaa ei voida menettää poliittisen erimielisyyden perusteella. Tämä on nähty vapaan mandaatin kovana ytimenä.

Suomessa käyty keskustelu on ajoittain liittynyt vaalijärjestelmän luonteeseen. Koska Suomessa on avoin listavaali, jossa äänestäjä äänestää yksittäistä ehdokasta, vapaan mandaatin periaate on ollut helpompi hyväksyä kuin maissa, joissa puoluelista on suljettu. Silti on esitetty kriittisiä puheenvuoroja siitä, pitäisikö puolueesta eronneen edustajan luopua paikastaan “poliittisen moraalin” nimissä. Näitä ehdotuksia ei kuitenkaan ole viety lainsäädäntöön, koska niiden on katsottu olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Viime vuosina keskustelua on laajentanut kysymys poliittisesta painostuksesta. On pohdittu, missä määrin ryhmän sisäinen kurinpito, julkinen arvostelu, sosiaalisen median kampanjointi, tai valiokuntapaikkojen uudelleenjärjestely voivat muodostaa tosiasiallisen esteen vapaan mandaatin käytölle. Valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa on korostettu, että poliittinen paine kuuluu demokratiaan. Sen sijaan järjestelmä, joka systemaattisesti tekee poikkeamisesta mahdotonta ilman institutionaalista syrjäyttämistä, voisi muodostaa ongelman perustuslain 29 §:n kannalta.

Suomessa imperatiivisen mandaatin kiellon oikeudellinen asema on vakaa eikä sen kumoamista ole vakavasti esitetty. Keskustelu on koskenut käytännön politiikkaa: Kuinka vahvaa puoluekuri saa olla? Voiko ryhmäkurin kautta syntyä tosiasiallinen sitominen? Kuinka turvataan edustajan sananvapaus myös omassa ryhmässä? Ydinajatus on pysynyt samana: kansanedustajan mandaatti kuuluu hänelle henkilökohtaisesti. Puolue voi ohjata, mutta se ei voi oikeudellisesti sitoa. Suomessa keskustelu ei siis ole koskenut imperatiivisen mandaatin olemassaoloa, vaan sen todellista käyttöalaa poliittisen realismin keskellä.

Keskustelu Ruotsissa

Ruotsissa imperatiivisen mandaatin kielto on valtiosääntöinen lähtökohta samalla tavoin kuin Suomessa. Riksdagen toimii vapaan mandaatin periaatteella, joka on kirjattu Regeringsformen-**perustuslakiin** <<https://www.edilex.fi/lainsaadanto/19990731>>. Sen mukaan kansanedustaja toteuttaa tehtävänsä itsenäisesti eikä ole oikeudellisesti sidottu puolueensa tai äänestäjiensä ohjeisiin. Mandaatti kuuluu yksittäiselle edustajalle, ei puolueelle.

Vaikka oikeudellinen imperatiivinen mandaatti on torjuttu, Ruotsissa – kuten Pohjoismaissa yleisesti – puoluekuri on käytännössä vahva. Hallitus- ja oppositiopoliittikka rakentuu ryhmäpäätöksille, ja poikkeaminen linjasta on harvinaista etenkin budjetti- ja hallituskysymyksissä. Keskustelua on käyty erityisesti siitä, onko puoluekuri tosiasiallisesti niin tiukka, että vapaa mandaatti jää muodolliseksi.

Ruotsissa ei kuitenkaan ole nähty järjestelmällistä pyrkimystä säätää oikeudellisesti sitovaa puoluekuriä. Keskustelu on ollut pikemminkin poliittista ja normatiivista: pitäisikö kansanedustajien käyttää enemmän omaa harkintaa vai korostuuko hallitusvastuun vuoksi ryhmäyhtenäisyys.

Ruotsissa erityistä huomiota on saanut ilmiö, jossa kansanedustaja eroaa eduskuntaryhmästään mutta säilyttää paikkansa parlamentissa. Tällaisia edustajia kutsutaan mediassa nimellä *politisk vilde* ("poliittinen villi"). He jatkavat usein sitoutumattomina tai muodostavat uusia ryhmiä. Tämä on herättänyt keskustelua kahdesta näkökulmasta: Toisaalta vapaan mandaatin katsotaan oikeuttavan edustajan pitämään paikkansa, vaikka puoluesuhde katkeaa. Toisaalta on esitetty kriittisiä ääniä, joiden mukaan paikka "kuuluu puolueelle", koska äänestäjät ovat käytännössä äänestäneet puoluetta, eivät yksittäistä henkilöä. Ruotsin valtiosääntöinen kanta on selvä: mandaatti kuuluu henkilölle. Puolue ei voi erottaa kansanedustajaa parlamentista, vaikka se voi erottaa hänet ryhmästä tai puolueesta.

Ajoittain Ruotsissa on esitetty ajatuksia siitä, että puolueesta eronneen edustajan tulisi luopua paikastaan. Näitä ehdotuksia on perusteltu vaalijärjestelmän puoluekeskeisyydellä. Ne eivät kuitenkaan ole edenneet lainsäädäntöön, koska niiden on katsottu olevan ristiriidassa vapaan mandaatin periaatteen kanssa. Keskeinen argumentti vapaan mandaatin puolesta on ollut sama kuin Suomessa: parlamentti on harkitseva ja keskusteleva elin. Jos mandaatti olisi puolueen omaisuutta, parlamentaarinen keskustelu kaventuisi ja puolueorganisaatioiden valta vahvistuisi suhteessa parlamenttiin.

Ruotsissa keskustelu imperatiivisesta mandaatista ei ole ollut erityisen kiihkeää valtiosääntöteoreettisella tasolla, koska periaate on laajasti hyväksytty. Sen sijaan debatti on painottunut käytännön kysymyksiin: kuinka vahva puoluekuri on hyväksyttävää, miten suhtaudutaan ryhmästä eronneisiin edustajiin, ja missä määrin vaalijärjestelmä – joka korostaa puoluelistoja – vaikuttaa käsitykseen mandaatin luonteesta.

Muutama huomio Saksasta

Saksan valtiosääntö tarjoaa yhden selkeimmistä esimerkeistä vapaan mandaatin vahvasta normatiivisesta asemasta. Saksan peruslain mukaan parlamentin jäsenet ovat koko kansan edustajia, eivät sidottuja ohjeisiin tai määräyksiin ja ovat vastuussa vain omalletunnon. Muotoilu on yksi tunnetuimmista modernin valtiosääntöoikeuden vapaan mandaatin ilmaisuista.

Saksalaisessa valtiosääntöteoriassa vapaa mandaatti ymmärretään parlamentarismien rakenteellisena perusnormina (*Strukturprinzip*). Se määrittää parlamentin institutionaalisen aseman ja rajoittaa poliittisten organisaatioiden, erityisesti puolueiden, valtaa parlamentin sisällä. Puolueet ovat Saksan järjestelmässä keskeisiä poliittisen tahdonmuodostuksen toimijoita, mutta ne eivät voi oikeudellisesti sitoa parlamentin jäseniä.

Saksan valtiosääntötuomioistuin on korostanut toistuvasti, että parlamentin jäsenen oikeudellinen asema on henkilökohtainen eikä johdu puoluejäsenyydestä. Vaikka parlamentaarinen ryhmätoiminta on välttämätöntä parlamentin käytännön toiminnalle, ryhmät eivät ole valtiosääntöisiä vallankäytön subjekteja yksittäisten jäsenten rinnalla. Ne ovat organisatorisia

välineitä, joiden on toimittava vapaan mandaatin puitteissa.

Saksalainen keskustelu on kuitenkin tuonut esiin myös vapaan mandaatin käytännöllisen jännitteen. Puoluekuri on poliittisessa todellisuudessa vahvaa, ja hallitusjärjestelmä perustuu pitkälti ryhmäyhtenäisyyteen. Tästä huolimatta valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta on pysynyt muuttumattomana: poliittinen sitovuus ei saa muuttua oikeudelliseksi sitovuudeksi.

Saksalaisessa käytännössä on myös käsitelty parlamentaaristen ryhmien sisäisiä seuraamuksia ja organisatorista valtaa. Keskeinen periaate on, että ryhmän toiminnan tulee kunnioittaa jäsenen perustuslaillista asemaa. Ryhmä voi organisoida työnsä ja päättää sisäisestä työnjaosta, mutta se ei saa rajoittaa jäsenen parlamentaarisia perusoikeuksia tai tosiasiallisesti tehdä vapaan mandaatin käyttöä mahdottomaksi.

Saksan esimerkki vahvistaa kaksi yleistä valtiosääntöoikeudellista johtopäätöstä. Ensinnäkin vapaa mandaatti ja vahva puoluejärjestelmä eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne toimivat eri normatiivisilla tasoilla. Toiseksi vapaan mandaatin merkitys korostuu juuri silloin, kun poliittinen järjestelmä on organisatorisesti vahva: mitä vahvempi puoluejärjestelmä, sitä tärkeämpi on oikeudellinen periaate, joka estää parlamentaarisen vallan siirtymisen puolueorganisaatioille.

Tuleeko perustuslain 29 § kumota tai muuttaa vastaamaan puoluepoliittista todellisuutta?

Perustuslain 29 § kuuluu suomalaisen parlamentarismien keskeisiin rakenteellisiin normeihin. Sen mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta eikä ole sidottu muihin määräyksiin kuin **perustuslakiin** <<https://www.edilex.fi/lainsaadanto/19990731>>.

Ajoittain on esitetty, että säännös ei enää vastaa poliittista todellisuutta. Puoluekuri on vahvaa, hallitusohjelmat sitovat poliittisesti, ja eduskuntaryhmät voivat määrätä seuraamuksia poikkeavasta äänestamisestä. Näin ollen vapaa mandaatti näyttäytyy joidenkin mielestä muodollisena periaatteena, joka ei kuvaa tosiasiallista vallankäyttöä. Tästä on vedetty johtopäätös, että perustuslain 29 § tulisi muuttaa tai kumota ja korvata järjestelmällä, joka tunnustaisi puolueiden aseman ja sallisi poliittisesti sitovat rajoitukset. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei kuitenkaan voi perustua pelkästään siihen, miltä poliittinen käytäntö näyttää. Ratkaisevaa on, mikä on säännöksen funktio valtiosääntöjärjestelmässä ja millaisia seurauksia sen muuttamisella olisi edustuksellisen demokratian rakenteelle.

Vapaa mandaatti ei ole historiallinen jäänne, vaan modernin parlamentarismien peruseriaate. Se määrittää, kenelle valta parlamentissa kuuluu. Kun mandaatti on vapaa, se kuuluu yksittäiselle kansanedustajalle. Kun mandaatti on sidottu, valta siirtyy niille tahoille, jotka antavat sitovat ohjeet – käytännössä puolueorganisaatioille tai niiden johdolle.

Perustuslain 29 § turvaa kolme keskeistä valtiosääntöistä arvoa. Ensinnäkin se turvaa parlamentin aseman harkitsevana ja keskustelevana valtioelimenä. Lainsäädäntöprosessin tarkoituksena ei ole vain ennalta päätettyjen poliittisten ratkaisujen muodollinen vahvistaminen, vaan julkinen harkinta, argumentointi ja kompromissien etsiminen. Tämä edellyttää, että edustajilla on oikeus muuttaa kantaansa uuden tiedon perusteella. Toiseksi säännös turvaa vallanjaon sisäistä tasapainoa. Parlamentti valvoo hallitusta, mutta valvonta menettäisi merkityksensä, jos hallituspuolueiden johto voisi oikeudellisesti määrätä edustajien äänestyskäyttäytymisestä. Vapaan mandaatin ansiosta myös hallituspuolueen kansanedustajalla on viime kädessä oikeus asettaa perustuslaki ja oma harkintansa poliittisen kurin edelle. Kolmanneksi vapaa mandaatti suojaa kansanedustajan perusoikeuksia. Sananvapaus, mielipiteenvapaus ja omantunnonvapaus eivät olisi täysimääräisiä, jos poliittinen organisaatio voisi oikeudellisesti velvoittaa edustajaa toimimaan vastoin vakaumustaan.

Kritiikin ydin on havainto poliittisesta realismista: puoluekuri on vahvaa, ryhmäpäätökset sitovat poliittisesti, ja poikkeamisesta voi seurata merkittäviä seuraamuksia. Tästä päätellään, että vapaa mandaatti on fiktiivinen.

Valtiosääntöoikeudellisesti tämä argumentti on ongelmallinen kahdesta syystä. Ensinnäkin normin ja käytännön välinen jännite ei tee normista tarpeetonta. Päinvastoin monet valtiosäännön keskeiset periaatteet – kuten perusoikeudet tai vallanjako – rajoittavat poliittista todellisuutta eivätkä kuvaa sitä sellaisenaan. Niiden tehtävä on asettaa rajoja vallankäytölle, ei heijastaa sen vallitsevaa muotoa. Toiseksi vapaan mandaatin olemassaolo näkyy juuri poikkeustilanteissa. Kansanedustaja voi äänestää ryhmäänsä vastaan, erota ryhmästä tai vaihtaa puoluetta menettämättä paikkaansa. Tämä ei olisi mahdollista, jos mandaatti olisi oikeudellisesti sidottu.

Jos perustuslain 29 § muutettaisiin siten, että puolue voisi oikeudellisesti sitoa kansanedustajaa, kyse olisi valtiosääntöjärjestelmän rakenteellisesta muutoksesta. Ensimmäinen seuraus olisi mandaatin siirtyminen yksilöltä organisaatiolle. Puolueesta tulisi parlamentaarisen vallankäytön oikeudellinen subjekti yksittäisen edustajan sijasta. Tämä vahvistaisi puoluejohdon asemaa suhteessa parlamenttiin ja heikentäisi yksittäisen edustajan vastuuta koko kansaa kohtaan. Toinen seuraus koskisi parlamentaarista keskustelua. Jos äänestyskäyttäytyminen olisi oikeudellisesti määrätty, eduskunta muuttuisi poliittisten päätösten toimeenpanijaksi, ei niiden muodostamispaikaksi. Kolmas seuraus liittyisi oikeudelliseen vastuunalaisuuteen. Sitova puoluekuri edellyttäisi seuraamusjärjestelmää: kuka valvoo noudattamista, mitä seuraamuksia määrätään ja kuka ratkaisee riidat? Tämä merkitsisi tuomioistuinten ja oikeudellisten menettelyjen tuomista poliittisen päätöksenteon ytimeen tavalla, joka ei ole perinteisesti kuulunut parlamentaariseen järjestelmään.

On mahdollista tunnustaa poliittinen todellisuus muuttamatta valtiosääntöistä rakennetta. Puoluekuri, hallitusohjelmat ja ryhmäpäätökset voivat edelleen ohjata toimintaa poliittisesti. Vapaa mandaatti ei kiellä poliittista koordinoitua, vaan ainoastaan oikeudellisen sitomisen. Tämä kaksitasoinen järjestelmä – oikeudellinen vapaus ja poliittinen vastuu – on parlamentarismien keskeinen ominaisuus. Se mahdollistaa tehokkaan hallitsemisen, mutta säilyttää viimekätisen harkintavallan edustajalla.

Väite, että perustuslain 29 § ei vastaa poliittista todellisuutta, ei siis ole riittävä peruste sen muuttamiselle. Valtiosäännön tehtävä ei ole kuvata vallitsevaa vallankäyttöä, vaan määrittää sen rajat. Vapaan mandaatin periaate turvaa parlamentin aseman, yksittäisen kansanedustajan perusoikeudet ja vallanjaon tasapainon. Puoluepoliittisten rajoitusten säätäminen merkitsisi siirtymää yksilöedustukseen perustuvasta parlamentarismista organisaatiokeskeiseen järjestelmään. Tämä olisi perustuslaillisesti merkittävä ja demokraattisesti riskialtis muutos. Siksi valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpi vastaus on, että perustuslain 29 §:ää ei tule kumota eikä muuttaa siten, että se sallisi oikeudellisesti sitovan puoluekurin. Se, että vapaan mandaatin käyttö on poliittisesti vaikeaa, ei ole argumentti sen poistamiseksi – vaan muistutus siitä, miksi sitä tarvitaan.

Tehostetun kansanedustajan suojan mallit

Kansanedustajan vapaan mandaatin ja parlamentaarisen immunitetin vahvistaminen voi tapahtua kolmella rinnakkaisella polulla: selkeyttämällä ja tiukentamalla lainsäädäntöä immunitetin ja mandaattisuojaan soveltamisalasta; parantamalla prosessuaalisia turvamekanismeja, joilla immunitetin poistoa ja muita pakkotoimia arvioidaan; sekä luomalla tehokkaita seuraamuksia viranomais toiminnan väärinkäytöstä, joka kohdistuu edustajaan.

Perustuslain ja siihen liittyvien prosessuaalisten säädösten tasolla voidaan täsmentää, mitä tarkalleen ottaen vapaa mandaatti ja immunitetti suojaavat (esim. puheenvuorot, valiokuntatyö, työjärjestyksen mukainen toiminta) ja millä edellytyksillä suoja voidaan poistaa. Selkeytys vähentää tulkinnanvaraisuutta ja estää väärinkäytöksiä, joissa esimerkiksi poliittisesti motivoitu tutkinta perustellaan epämääräisin perustein.

Vapaan mandaatin ydinongelma ei Suomessa ole oikeudellinen sitominen, vaan tosiasiallinen kaventuminen poliittisen paineen kautta. Perustuslain 29 § estää oikeudellisen pakottamisen, mutta ei automaattisesti suojaa edustajaa institutionaalaiselta syrjäyttämiseltä, systemaattiselta ryhmäkurilta tai julkisen painostuksen mekanismeilta. Kysymys vapaan mandaatin

vahvistamisesta onkin ennen kaikkea siitä, miten estetään perustuslaillisen perusnormin kiertäminen organisatorisin keinoin.

Yksi mahdollinen vahvistamiskeino olisi perustuslaillisen täsmentämisen tie. Perustuslain 29 §:ää voitaisiin täydentää nimenomaisella maininnalla siitä, että kansanedustajan mandaattia ei saa tosiasiallisesti rajoittaa ryhmäpäätöksillä tai seuraamusjärjestelmillä, jotka tekevät harkintavallan käytön mahdottomaksi. Tällainen kirjaus ei poistaisi puoluekuria, mutta loisi selvän valtiosääntöisen arviointiperusteen tilanteille, joissa organisatorinen kurinpito muuttuu epäsuoraksi sitomiseksi.

Toinen mahdollisuus olisi menettelyllinen suoja. Eduskunnan työjärjestykseen voitaisiin sisällyttää periaate, jonka mukaan valiokuntapaikkojen, puheenvuorojen tai muiden institutionaalisten oikeuksien jakamisessa on turvattava yksittäisen edustajan tasapuolinen asema riippumatta ryhmäkurin noudattamisesta. Tämä ei estäisi poliittisia seuraamuksia, mutta ehkäisisi institutionaalista syrjäyttämistä.

Kolmanneksi voitaisiin vahvistaa oikeussuojan saatavuutta. Jos eduskuntaryhmän toimet loukkaavat yhdistymisvapauden tai yhdenvertaisuuden periaatteita, tuomioistuimellinen kontrolli tulisi olla aidosti käytettävissä. Lisäksi laillisuusvalvojien toimivaltaa voitaisiin selkeyttää tilanteissa, joissa viranomaistoiminta yhdessä poliittisen painostuksen kanssa uhkaa edustajan perustuslaillista asemaa.

On kuitenkin tunnustettava vapaan mandaatin erityisluonne: se on ensisijaisesti rakenteellinen ja poliittinen periaate, ei yksilöllinen subjektiivinen oikeus tavanomaisessa mielessä. Siksi sen vahvistaminen ei voi tarkoittaa poliittisen erimielisyyden oikeudellistamista. Tavoitteena tulee olla rajan kirkastaminen: oikeudellinen pakottaminen ja institutionaalinen vaijennus on estettävä, mutta poliittinen vastuu ja keskustelu säilytettävä. Vapaan mandaatin suoja ei ole kurin poistamista, vaan sen alistamista perustuslaillisille rajoille.

Immunitetin osalta ennen syytteenoston tai tutkinnan aloittamista tulisi vaatia riippumaton, kirjallinen ennakkotarkastus: joko eduskunnan määrämuotoinen lausunto, erityisen riippumattoman elimen ennakkoratkaisu tai tuomioistuimen pika-arvio. Tämä voi ilmetä myös tiukentuvina määräenemmistövaatimuksina tai määräaikoina eduskunnan käsittelylle, jotta asioita ei käytetä viivyttely- tai painostuskeinona. Lisäksi kiireellisiä pidätyspäätöksiä tulisi tehdä vain ankarin edellytyksin ja viime käden keinona.

Jos viranomaisen tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo immunitettia tai käyttää tutkintaa poliittisena välineenä, oikeussuojan tulisi olla tehokas: korvausvelvollisuus, virkamiehistöä koskevat kurinpidolliset seuraamukset ja mahdollisuus saada nopeaa lopullista tuomioistuinarviointia. Myös laillisuusvalvojien (oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies) proaktiivinen valta käynnistää tutkimuksia voisi vahvistaa.

Kansainvälisellä kentällä ei ole immunitetin osalta yhtä ainoaa trendiä: joissain maissa immunitettien purkamista on tiukennettu ja prosessit systematisoitu, kun taas toisissa oikeusjärjestelmissä poliittinen sitovuus on kasvanut päinvastaiseen suuntaan.

Tehostetun suojan tavoite ei ole antaa edustajille laajempaa koskemattomuutta väärinkäytöksiin vaan turvata parlamentin puntaroiva keskusteleva toiminta.

Valtiosääntöteoreettinen synteesi

Imperatiivisen mandaatin kielto, parlamentaarinen immunitetti ja eduskuntaryhmien organisatorinen asema muodostavat yhdessä suomalaisen parlamentarismen rakenteellisen kokonaisuuden. Ne eivät ole erillisiä normeja, vaan samaa valtiosääntöistä perusratkaisua ilmentäviä elementtejä.

Historiallisesti vapaa mandaatti syntyi vastauksena tarpeeseen turvata parlamentin asema harkitsevana valtioelimenä. Se on vakiintunut modernin parlamentarismen rakenteelliseksi

periaatteeksi, joka rajoittaa poliittisten organisaatioiden oikeudellista valtaa parlamentin sisällä. Teoreettisesti se ilmentää harkitsevaan edustukseen perustuvaa demokratian mallia, jossa päätöksenteko rakentuu argumentatiiviselle harkinnalle eikä ennalta sidotulle tahdolle.

Eduskuntaryhmät ovat tämän järjestelmän toiminnallisesti välttämättömiä mutta normihierarkiassa johdettuja instituutioita. Ne organisoivat poliittista toimintaa, mutta eivät määritä parlamentaarisen vallankäytön oikeudellista perustaa. Kansanedustajan mandaatti säilyy järjestelmän ensisijaisena valtiosääntöisenä elementtinä.

Näin tarkasteltuna vapaa mandaatti ei ole vain yksittäinen perustuslain säännös, vaan edustuksellisen demokratian institutionaalinen ydin. Se määrittää, kenelle parlamentaarinen valta kuuluu, millä tavoin se muodostuu ja millaisin oikeudellisin rajoituksin poliittinen organisaatio voi siihen vaikuttaa. Demokraattisen järjestelmän rakenteellinen logiikka ei perustu kurinalaisuuteen vaan harkintaan – eikä mandaatti kuulu organisaatiolle, vaan edustajalle, joka käyttää sitä koko kansan nimissä.

Vierashuonekirjoitukset eivät ole Edilex-toimituksen kannanottoja asioihin.

Kirjoita Edilexiin <<https://www.edilex.fi/lakikirjasto>>

- Mikäli Sinulla on ajankohtainen juridinen aihe josta haluaisit kirjoittaa vaikkapa lyhyen kolumnin **Vierashuoneeseen** <<http://www.edilex.fi/uutiset/vierashuone>>, ota yhteyttä **Edilex-toimitukseen**.
Lue lisää <<http://www.edilex.fi/kirjoita>>...

Toimittaja: Jani Surakka, Edilex-toimitus (jani.surakka@edilex.fi)