

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 54  
eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1981 anta-  
man kertomuksen johdosta**

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 24 päivältä syyskuuta 1982 lähettänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen toiminnastaan vuonna 1981 perustuslakivaliokuntaan. Asian johdosta ovat olleet kuultavina oikeusasiamies Jorma S. Aalto ja apulaisoikeusasiamies Klas G. Ivars, eduskunnan varapuhemies Juuso Häikiö, oikeuskansleri Kai Korte, vankeinhoito-osaston ylijohtaja K. J. Lång oikeusministeriöstä, osastopäällikkö, kenraalimajuri Jorma Valo puolustusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Jarkko Eskola sosiaali- ja terveystieteiden osastopäällikkö, eversti Kalevi Usva pääesikunnasta, entinen oikeuskansleri Risto Leskinen, professori (emeritus) Inkeri Anttila, professori Toivo Holopainen, professori Kari S. Tikka, professori Mikael Hidén, professori Pekka Koskinen, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, dosentti Kauko Sipponen, oikeustieteen tohtori Kai Kalima ja oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu. Käsiteltävään asiaan perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

**Mielentilatutkimukset**

Oikeusasiamies on kertomusvuonna kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota mielentilatutkimusten jonotusajkojen pidentymisestä aiheutuviin epäkohtiin todeten, että rikoslain 3 luvun 3 ja 4 §:n soveltaminen edellyttää käytännössä, että tuomioistuimilla on käytettävissään tutkimuksen perusteella laadittu asiantuntijalausunto rikoksesta syytetyn mahdollisesta syyntakeettomuudesta tai ns. vähentyneestä syyntakeisuudesta. Tuomioistuinten pyytämien mielentilatutkimusten viivästyminen vähentää toisaalta mielentilatutkimuksen luotettavuutta, koska tutkimuksessa on pyrittävä selvittämään syytetyn mielentila tehoketkellä. Toisaalta tietoisuus mielentilatutkimusten kohtuuttomasta

viivästyisestä saattaa johtaa siihen, ettei tutkimusta pyydetä kaikissa tapauksissa, joissa siihen saattaisi olla aihetta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen valtioneuvostolle osoittaman kirjeen jälkeen mielentilatutkimustilanteessa ei toistaiseksi ole tapahtunut oleellista parannusta. Vuonna 1981 lääkintöhallitus antoi mielentilatutkimukseen perustuvia lausuntoja syytetyn mielentilasta 247 ja lisäksi asiakirjojen perusteella 44. Vuoden 1982 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana kesti tutkimuksen aloittaminen tuomioistuimen päätöksestä laskettuna viidestä kymmeneen kuukauteen. Mielentilatutkimusten loppuensaattamisajat ovat aika ajoin vaihdelleet johtuen sekä tutkimusvoimavarojen tilapäisestä tai pysyvästä riittämättömyydestä sekä osittain tutkittaviin itseensä liittyvistä syistä. Kokemus on lisäksi osoittanut, että tutkimusmahdollisuuksien parantuuksessa tuomioistuimet määräävät herkemmin mielentilatutkimuksia, esim. tapauksissa, joissa tuomio on suhteellisen lyhyt. Oikeuspsykiatrisen kokemuksen perusteella olisi erityisesti vakavampiin väkivaltarikoksiin, murhapolttoihin ja seksuaalirikoksiin syyllistyneiden kohdalla aihetta suorittaa mielentilatutkimus nykyistä useammin. Tämä olisi tarpeen paitsi oikeudenmukaisen seuraamuksen määräämiseksi, myös hoidollisia ja ennalta ehkäiseviä päämääriä ajatellen.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että vuoden 1983 tulo- ja menoarviossa on voitu toteuttaa eräitä merkittäviä parannuksia, joista periaatteellisesti huomattavin on oikeuspsykiatrisen opetuksen järjestäminen Kuopion korkeakouluun. Pitkällä aikavälillä mielentilatutkimustilanne ei vielä edellä viitattujen toimenpiteiden johdosta pysyvästi parane. Tulevaisuutta ajatellen olisi välttämätöntä saada turvatuksi riittävät tutkimusmahdollisuudet kasvavaa tarvetta tyydyttämään, mikä edellyttää ensisijaisesti uusien oikeuspsykiatrisen kouluttamista. Lisäksi on perusteltua aihetta harkita syyntakeisuusar-

viointien yksinkertaistamista tietyissä tapauksissa, jolloin ns. pieniä mielentilatutkimuksia kehittämällä voitaisiin oikeusturvaa vaarantamatta vähentää täysimittaisia mielentilatutkimuksia, milloin sellaiseen ei ole välttämätöntä tarvetta. Mielentilatutkimusten kehittämistoiminnan kannalta ensiarvoisen tärkeä periaatekysymys, johon tulisi ottaa selkeä kanta, on oikeuspsykiatrian kehittamisestä vastaavan hallinnonalan valinta.

*Perustuslakivaliokunta edellyttää*, että hallitus seuraa mielentilatutkimusten asianmukaista toteuttamista sekä ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä mielentilatutkimusten suorittamismenetelmien kehittämiseksi, oikeuspsykiatrian opetuksen kehittämiseksi ja kehittämisvastuullisen hallinnonalan selkeäksi osoittamiseksi.

### Varusmiesten vartio tehtävät

Oikeusasiamies on kertomusvuonna myös kiinnittänyt puolustusministeriön huomiota siihen epäasianmukaisena pitämäänsä järjestelyyn, että vartio-osastoihin määrättyjä varusmiehiä käytetään suurimman osan palvelusajastaan etupäässä vartio tehtävissä, mikä ei ole puolustusvoimien koulutustavoitteiden mukaista, koska rauhanaikaisen palveluksen tarkoituksena on kouluttaa sotilas kykeneväksi täyttämään tehtävänsä vaikeissakin olosuhteissa sekä rauhan että sodan aikana. Oikeusasiamies on lisäksi huomauttanut kysymyksen olevan ongelmallinen myös varusmiesten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kannalta.

Varusmiesten käyttämiseen vartiointitehtävissä on kuitenkin eräissä tapauksissa jouduttu liiallisessa määrin turvautumaan, koska vartiohenkilöstönä käytettäviä varusmiehiä ja värväytyjä ei ole voitu lisätä riittävästi eikä vartioitavia kohteita myöskään vähentää. Puolustusministeriön tavoitteena on sotilaskohteiden vartioinnin järjestäminen palkatulla henkilöstöllä. Lisäksi puolustusministeriö on käyttänyt työvoimaministeriön osoittamia määrärahoja tilapäisen vartiohenkilökunnan palkkaamiseksi mm. varikoille. Vartiojärjestelyjen pysyvään parantukseen ei näiden avulla kuitenkaan voida päästä. Toisena mahdollisuutena vähentää varusmiesten liiallista käyttämistä vartiointitehtävissä on vartiointikohteiden rakenteellinen kehittäminen ja vartiointia tehostavien teknisten laitteiden hankinta. Parantuneella tekniikalla pystytään tehostamaan vartiointia, mutta toi-

mintä edellyttää silti riittävää vartiointihenkilöstöä. Varikkojen vartioinnin järjestämistä palkatulla henkilökunnalla on pidettävä tärkeysjärjestyksessä etusijalla, koska varikoilla ei ole käytettävissään sellaisia varusmiesten huoltoedellytyksiä kuin joukko-osastoilla.

Perustuslakivaliokunta pitää oikeusasiamiehen huomautuksia eräiden varusmiesten käyttämisestä liiallisessa määrin yksinomaan vartiointitehtävissä aiheellisina ja perusteltuina. Valiokunta toteaa myös, että puolustusvoimien asian johdosta suorittamat toimenpiteet ovat olleet oikeasuuntaisia ja käytettävissä oleviin voimavaroihin nähden riittäviä. Perustuslakivaliokunta kehottaa puolustusministeriötä ja muita asianomaisia viranomaisia edelleen jatkaamaan entisiä ja harkitsemaan uusia asianmukaisia toimenpiteitä sotilaallisten kohteiden asianmukaisen vartioinnin aiheuttaman ongelman pysyväksi ratkaisemiseksi käytettävissä olevien voimavarojen ja edellytysten puitteissa. Varusmiesten vapauttamiseksi liiallisesta vartiointipalveluksesta ja työllisyysnäkökohdat huomioon ottaen olisi pyrittävä lisäämään värvättyjen määrää.

### Oikeusasiamiehen toimivalta ja eduskunnan kansliatoimikunnan asema

Eduskunnan oikeusasiamies on kertomusvuonna jättänyt toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta eduskunnan kansliatoimikunnan päätöksen lainmukaisuudesta tehdyn kantelun, koska oikeusasiamies on katsonut, että eduskunnan kansliatoimikunnan jäsenten ei voida katsoa tässä tehtävässä olevan virkamiehille säädetyin vastuun alaisia ja koska eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevista säännöksistä ei muutoinkaan ilmene, että eduskunnan sisäisenä hallintoelimenä toimiva kansliatoimikunta olisi tarkoitettu kuuluvaksi oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Oikeusasiamies on viittanut oikeuskäytännössä vakiintuneeseen kantaan, jonka mukaan eduskuntaa ei pidetä viranomaisena eikä kansanedustajia edustajantoimessaan virkamiehille säädetyin vastuun alaisina. Eduskunnan toimivaltaan valtiovallan käyttäjänä kuuluvat kaikki perustuslain mukaisten elinten sellaiset toiminnot, jotka ovat tarpeen eduskunnalle hallitusmuodon 2 §:n mukaan kuuluvan vallan käyttämisessä. Oikeusasiamies katsoo, että kansliatoimikuntaa voidaan luonnehtia eduskunnan ylimmäksi toimielimeksi eduskunnan hallintoa ja taloudenpitoa koskevissa

asioissa. Kansliatoimikunnan tehtävistä vain vähäinen osa liittyy välittömästi eduskunnan lainsäädäntövallan käyttämiseen, mutta muutkin kansliatoimikunnan toiminnot ovat välillisesti välttämättömiä tai tarpeellisia eduskunnalle lainsäädäntövallan käyttäjänä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ohella myös valtioneuvoston oikeuskansleri on hallitusmuodon säännöksillä asetettu valvomaan lakien noudattamista. Eduskunnan kansliatoimikunnan aseman kokonaisvaltainen tarkastelu käsillä olevassa tapauksessa edellyttää siten sekä oikeusasiamiehen että oikeuskanslerin toimivallan rinnakkaista tarkastelua asiaan vaikuttavilta osiltaan, koska heidän toimivaltansa on jossain määrin erilainen.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on hallitusmuodon 46 §:n 1 momentissa ja 49 §:n 1 momentissa tarkoitetuilta osin yhtäläinen mukaan luettuna vakiintuneen käsityksen mukainen oikeus harkintansa mukaan antaa oikeuskanslerin ohjesäännön 5 §:ssä ja oikeusasiamiehen johtosäännön 7 §:ssä tarkoituisissa tapauksissa huomautus viranomaisen tai virkamiehen menettelyn johdosta.

Muiden kuin viranomaisten ja virkamiesten osalta on huomautuksesta säädetty ainoastaan hallitusmuodon 47 §:ssä, jonka mukaan oikeuskanslerin on tehtävä huomautus, jos presidentti, valtioneuvosto tai sen jäsen menettelee lainvastaisesti virkatoimissaan, sekä oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n 1 momentissa, jonka mukaan oikeusasiamiehellä on valta tehdä valtioneuvostolle huomautus valtioneuvoston tai sen jäsenen lainvastaisen menettelyn johdosta virkatoimissa.

Toiminnastaan oikeusasiamies ja oikeuskansleri antavat vuosittain kertomuksen eduskunnalle. Eduskunnalla on lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta (274/22) 1 §:n mukaan oikeus tarkastaa oikeuskanslerin virkatointien lainmukaisuutta sekä tehdä päätöksiä, jotka tarkastamisesta aiheutuvat. Oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu virkatoimistaan on erikseen säätlemättä.

Yleisen laillisuusvalvonnan kannalta merkittävin ero oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan välillä ilmenee hallitusmuodon 46 §:n 2 momentista ja 49 §:n 2 momentin viimeisestä lauseesta. Ensiksi mainitun säännöksen mukaan oikeuskanslerin asiana on muun ohella myös muissa tuomioistuimissa ajaa tai ajattaa syytteitä, milloin katsoo sitä tarvitta-

van, ja ylimpänä syyttäjänä myöskin pitää silmällä virallisia syyttäjiä, jotka ovat velvolliset noudattamaan hänen määräyksiään. Hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on ainoastaan oikeus, laissa virallisista syyttäjistä säädetyllä vastuunalaisuudella, ajaa tai ajattaa syytettyä virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimissa. Oikeuskansleri on siten hallitusmuodon 46 §:n 2 momentista johtuen muun ohella toimivaltainen oikeuskanslerin ohjesäännön 1 §:n mukaisesti ja 7 §:ssä tarkemmin säädetyllä tavalla valvomaan, että lakia noudatetaan ja että rikokseen sekä mihin tahansa laissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon tai laiminlyöntiin syyllystyneet viivytykset sautetaan lailliseen edesvastuuseen, mutta että syyttömiä ei panna syytteeseen eikä tuomita rangaistukseen.

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

Oikeuskansleri on, toisin kuin oikeusasiamies, toimivaltainen tutkimaan kanteluita, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä perusteita, koskivatpa ne mitä tahansa lain noudattamista koskevaa ja rangaistavaksi säädettyä tekoa tai laiminlyöntiä, viralliselle syyttäjälle voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluvien valtuuksien, mutta sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri ovat ainoastaan viranomaisten ja virkamiesten valvonnan osalta toimivaltaisia vaatimaan lausuntoja ja selityksiä sekä harkintansa mukaan, muista toimenpiteistä luopuen anta-

maan asianomaisille huomautukset vastaisen varalle virheellisenä tai sopimattomana pitämänsä menettelyn johdosta. Huomautus ei ole oikeudellisesti sitova, mikä nimenomaisesti ilmenee hallitusmuodon 47 §:stä ja oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:stä.

Tarkastettuaan eduskunnan oikeusasiamiehen menettelyn edellä mainitussa eduskunnan kansliatoimikuntaa koskeneessa asiassa perustuslakivaliokunta katsoo, että oikeusasiamies on menettänyt asiassa lain ja vakiintuneesti noudatetun tulkintakäytännön mukaisesti, sekä toteaa lisäksi seuraavaa.

Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä säädetään, että edustajaa älköön syytteeseen pantako älköönkä häneltä vapautta riistettäkö hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden taikka muun asiain käsittelyssä noudattamansa menettelyn tähden, jollei eduskunta päätöksellä, jota vähintään 5/6 annetuista äänistä on äänestyksessä kannattanut, ole siihen suostunut.

Mietinnössään n:o 18 (1932 vp.) perustuslakivaliokunta on lausunut säännöksen tarkoittavan edustajan lausunto- ja yleensäkin toimintavapauden turvaamista kaikessa, mikä kuuluu edustajan tehtävien suorittamiseen, mutta se ei sinänsä vapauta edustajaa vastaamasta sellaisesta teosta, joka lain mukaan käsittää rikoksen. Edustajan koskemattomuuden periaate on siis meillä hyväksytty sillä rajoituksella, että edustaja asemansa väärinkäytöksen johdosta on ei ainoastaan eduskunnan oman kurinpitovallan alainen, niin kuin siitä valtiopäiväjärjestyksen 58 §:ssä säädetään, vaan myös että edustaja voidaan panna tällaisesta väärinkäytöksestä syytteeseen tuomioistuimessa. Mainitunlaisiin väärinkäytöksiin edustaja voi tehdä itsensä syyppääksi ei ainoastaan täysistunnoissa esitellyissä asioissa virinnessä keskustelussa, vaan myös kaikessa suullisessa tai kirjallisessa asiain käsittelemisessä paitsi täysistunnossa, myös valiokunnissa, puhemiesneuvostossa ja kansliatoimikunnassa, samoin eduskunnalle esitettävissä kirjoituksissa kuten laki- tai toivomusaloitteissa ja muissa perustuslakien tai eduskunnan työjärjestyksen edellyttämässä aloitteissa, sekä mietinnöissä ja niiden vastalauseissa. Rikoslain yleisiä säännöksiä asianomistajan ja virallisen syyttäjän syytteeseenpano-oikeudesta ei valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n säännös rajoita. Tästä johtuu, että eduskunnan suostumusta edustajan syytteeseenpanemiseen voi pyytää se viranomainen tai asianomistaja, jolla on oikeus tehdä syyte tai ilmoittaa rikoksen tehnyt syytteeseen

pantavaksi. Mietinnössään n:o 106 (1947 vp.) perustuslakivaliokunta lausui, että valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n säännöksessä ilmenevä edustajan lausunto- ja toimintavapauden periaate on eri maiden valtiosäännöissä yleisesti tunnustettu sen vuoksi, että kansanedustuslaitos voisi täyttää sille kuuluvat tehtävät. Mietinnössään n:o 13 (1979 vp.) perustuslakivaliokunta lausui lisäksi, että valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n säännöksellä on mitä tärkein merkitys hallitusmuodon keskeisten periaatteiden toteutumiselle. Tämän vuoksi säännöstä on tulkittava huomioon ottaen sen ensiarvoinen merkitys yksityisen kansanedustajan ja koko kansanedustuslaitoksen toiminnalle.

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

Kuten edellä viitatuissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä on todettu, valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n säännös ei rajoita lainalaisuutta eikä rikoslain yleisiä säännöksiä asianomistajan ja virallisen syyttäjän syytteeseenpano-oikeudesta. Kansanedustaja ja siten myös eduskunnan edellä mainitut elimet ovat kaikessa toiminnassaan velvolliset noudattamaan perustuslakia, oikeutta ja totuutta, toisin sanoen ovat velvolliset noudattamaan lakeja eli ovat toiminnassaan lain alaisia. Eduskunnan ja sen eri elinten virkamiehet taas ovat yleisen esittelijä ja virkavastuun alaisia.

Tämä merkitsee muun ohella, että oikeuskansleri, toisin kuin oikeusasiamies, on toimivaltainen ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esmiehenä tutkimaan kansanedustajia tai eduskunnan edellä mainittuja elimiä koskevia kanteita sekä viralliselle syyttäjälle yleensä kuuluvan tutkimisvallan puitteissa suorittamaan tai suorittamaan sellaisia tutkimuksia, jotka yleensä ovat tarpeen lain noudattamisen tutkimiseksi, jotta syyttäjä voi suorittaa syyteharkintansa asianmukaisesti, ja jotka kansanedustajien osalta ovat lisäksi tarpeen, jotta syyttäjä voi perustellusti päättää, onko aihetta pyytää edus-

kunnan suostumusta syytteen nostamiseen. Oikeuskanslerin on asian tutkittuaan annettava asiassa tekemänsä päätös tiedoksi asianomaisille, jossa yhteydessä hän voi asian laadun mukaan, paitsi päättää valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n mukaisen syytepyynnön esittämisestä, myös muihin toimenpiteisiin ryhtymättä ilmaista käsityksensä asiasta muutoin, mutta oikeuskansleri ei ole toimivaltainen esittämään huomautusta vastaisen varalle tai määräämään miten asianomaisten on asiassa toimittava.

Valtiopäiväjärjestyksen asianomaisten säännösten, lähinnä 13 ja 17 §:n, 51 §:n 3 momentin sekä 58 §:n, on katsottava tyhjentävästi säätelevän ne tapaukset ja menettelytavat, joissa ja joilla kansanedustajan toimintavapautteen hänen edustajantoimessaan voidaan puuttua. Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä mainitaan vain syytteen nostaminen ja vapauden riistäminen eli toimenpiteet, joiden asianmukaisuuden lopullinen ja lainvoimainen arviointi kuuluu riippumattomille tuomioistuimille sen mukaan kuin hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa ja siihen liittyvissä muissa perustuslain säännöksissä sekä niiden nojalla on säädetty. Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n kanssa yhteensoveltumaton on, että siinä tarkoitettuun kansanedustajan toimintaan kohdistetaan eduskunnan ulkopuolelta oikeuskanslerin ohjesäännön 5 §:ssä tarkoitettu tai siihen rinnasteinen virallinen huomautus ilman, että sitä on perustuslaeissa nimenomaisesti myönnetty kuten on hallitusmuodon 47 §:ssä ja oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n 1 momentissa tehty tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen jäsenten osalta, saati, että valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vastaisesti edellyttäisiin jotakin tiettyä toimintaa tai menettelyä edustajantoimen hoidossa määräyksellä, joka on oikeudellisesti lainvoimaista vaikutusta vailla, ottaen huomioon, että eduskunta on hallitusmuodon 2 §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 1 §:n mukaan ylin valtioelin, jonka jäseninä kansanedustajat ovat lain alaisia, mutta ulkopuolisen valvonnan alaisia vain, mikäli tämä voidaan selvästi johtaa perustuslakien säännöksistä. Huomautusmenettely ei ole myöskään tarpeellinen, koska ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä oikeuskansleri on toimivaltainen yleensä tutkimaan lakien noudattamista, päättämään tarvittaessa syytepyynnön esittämisestä tai muutoin saattamaan käsityksensä asiassa asianomaisten tietoon.

Kun kansanedustajan ja eduskunnan edellä tarkoitettujen elinten valtiopäiväjärjestyksen

13 §:n suojaama toiminta on Suomen valtio- ja oikeusjärjestyksen säädösten sitomaa, tämän toiminnan kuulumiseen valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n piiriin ei voi vaikuttaa, että tätä toimintaa on, milloin siihen ei ole ollut perustuslakiin perustuvaa estettä, lailla säännelty tai siirretty osin tapahtuvaksi valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n suojan ulkopuolella esim. myöntämällä poikkeuksellisesti valitusoikeus tai noudatettavia menettelytapoja säätelemällä.

Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n suojaama toiminta ja sen puitteissa tehtävät päätökset saattavat koskea yksityisen henkilön, yhtä hyvin kansanedustajan yksityishenkilönä kuin muun yksityisen, esim. eduskunnan viran- tai toimihaltijan taikka eduskunnan kanssa muutoin tekemisissä olevan henkilön, etua ja oikeutta esim. nyt esillä olevan kansliatoimikunnan toiminnan osalta. Jos samalla on kysymys toiminnasta, joka ei ole varsinaista lainsäädäntöä tai lainsäädäntöpäätöksen sisältöön suoraan tai välillisesti vaikuttavaa, ei sinänsä ole estettä sille, että sanottua toimintaa asianomaisten oikeusturvan edistämiseksi, toiminnan järjestämiseksi taikka menettelytapojen yksinkertaistamiseksi asianmukaisilla säädöksillä säännellään siten, etteivät järjestelyt välittömästi tai välillisesti vaaranna eduskunnan lainsäädäntö- ja muiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämää itsenäisyyttä ja riippumattomuutta muista valtioelimistä ja edellyttäen, ettei perustuslakien soveltamisesta muuta johdu. Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että eduskunnan toimesta selvitetään edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen mahdolliset tarpeet järjestellä kansliatoimikunnan tehtäviä uudelleen.

Mitä kansliatoimikunnan asemaan liittyviin kysymyksiin nimenomaan oikeuskanslerin toimivallan osalta lähemmin tulee, perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena niitä enemmälti käsitellä tämän asian yhteydessä, vaan katsoo, että niitä voidaan sopivimmin käsitellä oikeuskanslerin asianomaista kertomusta eduskunnassa käsiteltäessä.

### Oikeusasiamiehen virkavastuu

Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että kysymystä oikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusasiamiehen ja hänen varamiehensä oikeudellisesta vastuusta ei ole asianmukaisesti säännelty. Samoin puuttuvat säännökset siitä, missä erityisessä oikeuspaikassa heidän oikeudellinen vastuunsa

toteutetaan, samoin kuin asianmukaisina pidettävät vastaavat määräykset oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden oikeudellisen vastuun oikeuspaikasta. Eduskunnan oikeusasiamiehen osalta säädetään hallitusmuodon 49 §:ssä vain, että oikeusasiamiehellä on oikeus laissa virallisista syyttäjistä säädetyllä vastuunalaisuudella ajaa tai ajattaa syytettä virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimissa. Tämän lisäksi säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 19 §:ssä, että oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat virallisista syyttäjistä säädetyn vastuun alaisia syytteistä, joita he ajavat tai ajattavat. Muita säännöksiä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tai hänen varamiehensä virkavastuusta ei ole. Tämän johdosta on oikeudellisesti arvioiden epävarmaa, onko oikeusasiamiehellä sekä apulaisoikeusasiamiehellä ja hänen varamiehellään virkavastuuta muutoin kuin väärästä ilmiannosta tai ainakaan muista kuin välittömästi syyttäjän toimintaan kuuluvista ratkaisuksista, koska kysymystä selventävää oikeuskäytäntöäkään ei ole.

Nykyisen oikeustilan kannalta arvioituna oikeusasiamiesten syyttäjätehtävien osalta oikeuspaikkana tulee lähinnä kysymykseen sama tuomioistuin, jossa oikeusasiamiehen ajama tai ajattama syyte on pantu vireille. Muilta osin oikeuspaikkaa koskeva kysymys on avoin, jolloin oikeuspaikkaa koskevien yleisten sääntöjen mukaan kysymykseen tulee vain tekopaikan yleinen alioikeus, siten useimmiten Helsingin raastuvanoikeus.

Koska oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat tehtäviltään ja asemaltaan rinnastettavissa oikeuskansleriin ja apulaisoikeuskansleriin, edellyttää tämä periaatteellinen yhdenvertaisuus, että kaikkien korkeimpien lainvalvojen oikeudellinen vastuu on järjestetty yhtäläisesti. Tämä merkitsee sitä, että oikeusasiamieheen, apulaisoikeusasiamieheen ja hänen varamieheensä olisi sovellettava lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 1983

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Häggblom, Knuutila, Laitinen, Luja-Penttilä,

säännöksistä ilmenevää virkavastuun toteuttamismenettelyä.

Oikeusasiamiehen kanslian viran- ja toimenhaltijoiden osalta on selvää, että he ovat rikoslain 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettuja virkamiehiä ja siten rikoslain 40 luvun säännösten mukaisessa virkarikosvastuussa. Lisäksi heillä on katsottava olevan hallitusmuodon 93 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleinen esittelijänvastuu. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä (416/57) 29 §:ssä säädetään, että oikeuskanslerinviraston esittelijää syytetään virkavirheestä Helsingin hovioikeudessa. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden osalta ei ole vastaavaa säännöstä, joten heitä voidaan syyttää virkavirheestä tekopaikan yleisessä alioikeudessa.

Edellä viitattuja oikeudellisen vastuun ja sen toteuttamispaikan asianmukaisen sääntelyn puutteellisuutta tai kokonaan puuttumista ei voida pitää asian- eikä tarkoituksenmukaisena, joten *perustuslakivaliokunta edellyttää*, että hallitus ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta eduskunnan oikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusasiamiehen ja hänen varamiehensä oikeudellisen vastuun sisältö ja sen toteuttamismenettely järjestetään yhtäläiseksi kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin osalta on säädetty, ja että kysymys virkavastuun toteuttamisen oikeuspaikasta järjestetään myös oikeusasiamiehen kanslian asianomaisten virkamiesten osalta oikeuskanslerinviraston esittelijöiden asemaa vastaavasti.

Tarkastettuaan kertomuksen perustuslakivaliokunta, joka ei ole havainnut sen johdosta aihetta enempiin huomautuksiin, kunnioittavasti ehdottaa,

*että Eduskunta lähettäisi tämän mietinnön sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle että hallitukselle myös oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi.*

Luttinen, Muroma, Männistö (osittain), Peltari, Pokka, Tuomaala, Zyskowitz ja Äikäs sekä varajäsenet Ihamäki (osittain) ja Anna-Liisa Jokinen (osittain).

## Vastaus

Käsitellessään mietinnössään n:o 54 eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuodelta 1981 antaman kertomuksen nojalta oikeusasiamiehen toimivaltaa ja eduskunnan kansliatoimikunnan asemaa perustuslakivaliokunta on päätenyt siihen, että kansanedustajat ovat perustuslakejamme säädettäessä sekä myöhemmässä lainsäädännössä jätetyt kaikissa kansanedustajatoiminnoissaan virkavastuun ulkopuolelle. Tästä johtuen valiokunta katsoo mietin-

nössään, ettei kansanedustajista kokoonpantu kansliatoimikunta ole missään toiminnoissaan virkavastuun alainen.

Kun emme voi tähän käsitykseen yhtyä kuul-tuamme valiokuntakäsittelyssä asiantuntijoita, esitämme omana kantanamme, että eduskunnan kansliatoimikunta toimii virkavastuun alaisena käsitellessään hallinnollisia asioita, jotka eivät ole välttämättömiä lainsäädäntötehtävien hoitamisen kannalta.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 1983

Matti Pelttari

Juhani Laitinen

Timo Ihamäki

