

Lakivaliokunnan mietintö 20/1996 vp

Hallituksen esitys Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi yleisistä syyttäjistä ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 131/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut asiasta lausunnon (PeVL 32/1996 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, lainsäädäntöneuvos Iiro Liukkonen ja osastopäällikkö Tuomo Rapola oikeusministeriöstä, poliisiylitarkastaja Erkki Hämäläinen sisäasiainministeriöstä, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja osastopäällikkö Martti Jaatinen oikeuskanslerinvirastosta, eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja, oikeusneuvos Erkki-Juhani Taipale korkeimmasta oikeudesta, rikosylitarkastaja Jouni Välkki keskusrikospoliisista, apulaispoliisimestari Risto Äijälä Tampereen poliisilaitokselta, lääninpoliisineuvos Mikko Paatero ja poliisitarkastaja Jukka Rappe Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry:stä, apulaisnimismies Heikki Poukka Suomen Nimismiesyhdistyksestä, asianajaja Markku Fredman Suomen Asianajajaliitosta, puheenjohtaja Jorma Kalske Suomen Kaupunginviskaaliyhdistyksestä, dosentti, oikeustieteen tohtori Jaakko Jonkka, hovioikeudenneuvos Matti Kuusimäki, professori Juha Lappalainen, apulaisprofessori Matti Pellonpää ja professori Jyrki Virolainen.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan ylimmän syyttäjän tehtävien siirtämistä valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjä johtaisi oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena toimivaa valtakunnansyyttäjänvirastoa. Valtakunnansyyttäjän tehtävänä olisi johtaa ja kehittää syyttäjätointoimintaa sekä valvoa syyttäjiä. Valtakunnansyyttäjällä olisi itsenäinen ja riippumaton syyteuharkintavalta ja hän voisi ottaa

syyttäjän tehtävät itselleen niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän päättää ottaa käsiteltäväkseen. Lisäksi hän edustaisi syyttäjiä korkeimmassa oikeudessa.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa olisi valtion-syyttäjiä, joilla olisi toimivalta syyttäjätehtävissä koko maassa. Valtionsyyttäjät huolehtisivat yhteiskunnan kannalta merkittävimpien rikosten syyteuharkinnasta ja ajaisivat syytettä rikoksista, joiden syytteesenpanosta ylemmät valtiot elimet ovat päättäneet tai jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena. Nykyisin aluesyyttäjinä toimivien lääninsyyttäjien tehtäviä siirrettäisiin valtiosyyttäjälle.

Samalla uudistettaisiin poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinta siten, että näiden tutkinnan johto kuuluisi syyttäjälle.

Lakiin yleisistä syyttäjistä ehdotetaan yleiset säännökset syyttäjän tehtävistä ja asemasta rikosoikeudenkäynnissä sekä syyttäjien toimivaltasuhteista, esteellisyydestä, kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä.

Ylimmän syyttäjän tehtävien siirtäminen valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle edellyttää hallitusmuodon ja kaikkien niiden lakien muuttamista, joissa on säännöksiä oikeuskanslerista syyttäjäviranomaisena.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan syksyn 1997 aikana.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Syyttäjälaitos on uudistettu paikallistasolla kuluvaan joulukuun 1 päivänä voimaan tulleella kihlakunnansyyttäjästä annetulla lailla (195/1996). Paikallisina syyttäjinä toimivat päätoimiset, oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvat kihlakunnansyyttäjät. Eräitä Lapin läänin kihlakuntia lukuun ottamatta syyttäjän tehtävät on erotettu poliisin ja ulosottotoimen tehtävistä. Väliasteen syyttäjän tehtäviä hoitavat nykyisin lääninpoliisineuvos ja poliisitarkastaja, jotka virkanimikkeittensä mukaisesti ovat sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvia poliisiviranomaisia. Syyttäjän tehtävissä lääninsyyttäjät ovat oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alaisia. Ylimpänä syyttäjänä toimii oikeuskansleri, joka on asemaltaan itsenäinen ja riippumaton. Syyttäjän tehtävän lisäksi oikeuskansleri on eduskunnan oikeusasiamiehen ohella ylin laillisuusvalvoja, joka valvoo myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimenpiteiden lainmukaisuutta. Ylimmän syyttäjän tehtävien yhteensopivuutta oikeuskanslerin muiden tehtävien kanssa on epäilty erityisesti periaatteellisista syistä.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä oikeudenhoidon kannalta erittäin merkittävänä uudistuksena. Muutokset rikollisuudessa, kansainvälisessä oikeusnormistossa ja syyttäjän tehtävissä sekä rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen asettavat uusia vaatimuksia syyttäjille. Ylimmän syyttäjän tehtävien erottaminen valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle sen lisäksi, että syyttäjälaitos kokonaisuudessaan on 1 päivästä joulukuuta 1996 siirretty oikeusministeriön hallinnonalalle, on periaatteellisten näkökohtien ohella syyttäjän-toimen kehittämisen kannalta perusteltu ratkaisu.

Hallituksen esityksessä korostetaan syyttäjälaitoksen ja sitä johtavan valtakunnansyyttäjän riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Valtakunnansyyttäjän keskeinen asema onkin parhaiten rinnastettavissa tuomioistuinlaitoksen puolella korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden valtaan ylimpänä oikeusasteena.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseksi alioikeuksissa (HE 82/1995 vp). Rikosasioiden alioikeuskäsittely ehdotetaan muutettavaksi suulliseksi, välittömäksi ja keskitetyksi. Sen lisäksi, että rikosprosessiuudistus asettaa uudenlaisia vaatimuksia syyttäjien ammattitaidolle, se edellyttää myös syyttäjäorganisaatiolta enemmän voimavaroja ja joustavuutta. Voidaan

arvioida, että myös hovioikeusmenettelyn tuleva uudistus on vaikutuksiltaan samansuuntainen. Syyttäjälaitos tulisi järjestää siten, että se lisää syyttäjien ammattitaitoa ja mahdollistaisi syyttäjän tehtävien joustavan jakamisen työmäärien ja erityisosaamisen mukaisesti. Ammattitaitoa voidaan lisätä mm. syyttäjien erikoistumisella ja mahdollistamalla kannustava urakehitys. Voimassa olevat säädökset eivät ole estäneet tehtävien tarkoituksenmukaista järjestämistä, vaan keskeinen ongelma on vähäinen henkilöstömäärä, joka ei ole sallinut uusien käytäntöjen toteuttamista. Hallituksen esitys ei tältä osin olennaisesti paranna nykyistä tilannetta, koska esitykseen ei sisälly syyttäjien lukumäärän merkittävää lisäämistä.

Kihlakunnansyyttäjät tulevat jatkossakin hoitamaan pääosan syyteharkinnasta ja syytteiden ajamisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan paikallistasolle ollaan sijoittamassa talousrikoksiin erikoistuneita syyttäjiä. Heidän työpanoksensa on parhaiten hyödynnettävissä, jos heidän sijoittamisestaan ja tehtävistään päätetään valtakunnansyyttäjäksi.

Ylemmät syyttäjät voivat ottaa hoitaakseen vain rajoitetun osan syyttäjän tehtävistä. Valtakunnansyyttäjän virastolle ehdotetut määrärahat merkitsevät vähäistä lisäystä ylimmän syyttäjän käytettävissä oleviin voimavaroihin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että syyttäjälaitoksen määrärahojen riittävydestä huolehditaan. Nykyisen tilanteen parantaminen ja odotettavissa olevat muutokset edellyttävät sekä paikallisen että ylempään tason resurssien lisäämistä.

Syyttäjälaitoksen uudistusta on syytä arvioida uudelleen, kun rikosoikeudenkäyntimenettelyn vaikutukset syyttäjien tehtäviin tunnetaan. Tällöin voidaan tarkastella myös kaksiportaisen järjestelmän toimivuutta, valtiosyyttäjien keskitämistä valtakunnansyyttäjänvirastoon tai hajauttamista aluetasolle sekä resurssien riittävyttä. Samassa yhteydessä on syytä kumota kihlakunnansyyttäjästä annettu laki ja keskittää syyttäjiä koskevat säännökset yhteen lakiin.

Yksityiskohtaiset huomautukset ja muutosehdotukset

1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

46 §:n 2 momentti. Momenttiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat ylimmän syyttäjän tehtävien siirtämisestä valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Oi-

keuskansleri valvoo edelleen, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ehdotetun säännöksen mukaan oikeuskansleri voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa määrätä virkasyytteen nostettavaksi yleisessä tuomioistuimessa. Oikeuskansleri ei kuitenkaan enää voisi itse ajaa syytettä, vaan sitä ajaisi valtakunnansyyttäjä tai valtiosyyttäjä. Tältä osin ehdotus menee pidemmälle, kuin mitä ylimmän syyttäjän tehtävien siirtäminen oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle edellyttää.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 32/1996 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeuskanslerin syyttämistoimivaltaa ehdotetaan kavennettavaksi niin, että se jäisi suppeammaksi kuin eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan samanlaisuutta on pidetty periaatteellisesti tärkeänä ja sen säilyttämistä samanlaisena tulisi harkita tässäkin asiassa.

Lakivaliokunta ehdottaakin perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten pykälän 2 momentin muuttamista siten, että oikeuskansleri voi myös itse ajaa syytettä virkarikoksesta. Edelleen valiokunta ehdottaa, että momentista poistetaan tarpeeton maininta yleisistä tuomioistuinista.

2. Laki yleisistä syyttäjäistä

4 § Valtakunnansyyttäjän tehtävät

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ylimpien syyttäjien toimivaltasuhteista ja siitä, miten valtakunnansyyttäjän tehtäviä voidaan antaa valtakunnansyyttäjänviraston virkamiesten hoidettavaksi.

Valiokunta pitää ehdotettua momenttia osittain tarpeettomana, koska ehdotettu 15 § sisältää valtuutuksen antaa tarkempia säännöksiä asetuksella ja määräyksiä viraston työjärjestyksessä. Apulaisvaltakunnansyyttäjää koskevat säännökset on valiokunnan mielestä syytä koota uuteen 6 §:ään. Näistä syistä johtuen valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin poistamista.

5 § Valtakunnansyyttäjänvirasto

Valiokunta ehdottaa, että myös tämän pykälän 1 momentista siirretään apulaisvaltakunnansyyttäjää koskeva säännös uuteen 6 §:ään.

Ehdotetun 2 momentin mukaan valtakunnansyyttäjänvirasto jakautuu osastoihin, joista säädetään tarkemmin asetuksella. Tällainen viraston hallinnollisen jaon yksityiskohtainen sääntely lain tasolla on tarpeettoman joustamatonta. Valiokunta ehdottaa säännöksen muuttamista niin, että valtakunnansyyttäjän virastossa on osastojen sijasta yksiköitä, joista säädetään tarkemmin asetuksella.

6 § Apulaisvaltakunnansyyttäjä (uusi)

Valiokunta ehdottaa, että apulaisvaltakunnansyyttäjää koskevat säännökset kootaan uuteen 6 §:ään. Säännös, jonka mukaan apulaisvaltakunnansyyttäjä toimii valtakunnansyyttäjän sijaisena, siirtyy, kuten edellä on todettu, 5 §:n 1 momentista 6 §:n 1 momentiksi.

Selvyyden vuoksi 2 momenttiin otetaan säännös, jonka mukaan valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän välisestä tehtävien jaosta määrätään viraston työjärjestyksessä.

Toimivaltuuksien selkeyttämiseksi valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentissa säädettäväksi, että apulaisvaltakunnansyyttäjä toimii samoin toimivaltuuksin kuin valtakunnansyyttäjä käsitellessään hänelle kuuluvia asioita.

Tämän uuden pykälän johdosta jäljempänä seuraavien pykälien numerointi muuttuu.

7 (6) § Valtiosyyttäjät

Valtakunnansyyttäjä määrittää ehdotetussa hallitusmuodon 60 a §:ssä ja tämän lain 3 §:n 1 momentissa ylimmäksi syyttäjäksi. Lisäksi hän on ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan kaikkien yleisten syyttäjien esimies. Näiden säännösten perusteella on selvää, että valtiosyyttäjät ovat valtakunnansyyttäjän alaisia ja 1 momentista voidaan poistaa tätä koskeva maininta tarpeettomana.

Valtiosyyttäjät toimivat ehdotetun 2 momentin mukaan syyttäjinä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena, jollei toisin säädetä. Pääsäännöstä poikkeaminen on tarpeettoman vaikeaa, jos siitä on säädettävä säädöstasoisin normein. Asiasta on voitava määrätä myös valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksessä. Lisäksi saattaa olla tarpeellista, että valtakunnansyyttäjä voi yksittäisessä syyteasiassa määrätä kihlakunnansyyttäjän toimimaan syyttäjänä hovioikeuden ensimmäisenä asteena käsittelemässä rikosasiassa. Valiokunta ehdot-

taa momentin muuttamista edellä sanotun mukaisesti.

9 (8) § *Erytisyttäjät*

Perustuslakivaliokunta pitää merkittävänä järjestelynä ulkopuolisille tahoille annettua oikeutta valvoa tuomioistuinten toiminnan laillisuutta ja nostaa syyte tuomarin tekemästä virkarikoksesta. Perustuslakivaliokunta pitää valvonta- ja syyteoikeutta mahdollisena oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen osalta. Ei ole kuitenkaan samanlaisia perusteita antaa valtakunnansyyttäjälle ylimpien laillisuusvalvojen kanssa rinnakaista valtaa päättää itsenäisesti tuomareihin kohdistuvista virkasyytteistä.

Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että pykälään lisätään uusi 2 momentti. Sen mukaan syytteen nostamisesta tuomarin tekemästä virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valiokunta toteaa selvyden vuoksi, ettei säännöksen lisääminen yleisiä syyttäjiä koskevaan lakiin vaikuta hallitusmuodon 93 §:n 2 momentissa säädettyyn kansalaisten oikeuteen syyttää virkamiestä virkarikoksesta.

10 (9) § *Toimivaltasuhteet*

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan syyttäjälaitos ehdotetaan järjestettäväksi hallinnollisesti kaksiportaiseksi, mutta syyteasioiden osalta osittain kolmiportaiseksi.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat arvostelleet hallintomallia epäselväksi. Huomiota on kiinnitetty erityisesti säännökseen, jonka mukaan paikallissyttäjät olisivat valtiosyyttäjän alaisia sen mukaan kuin valtakunnansyyttäjä tarkemmin määrää. Asiantuntijoiden mukaan toimivaltasuhteista olisi säädettävä yleisin säännösin, jotta syyttäjät ja muut tahot ovat ennakolta selvillä toimivaltasuhteista. Myöskään sitä ei voida pitää hyväksyttävänä, että valtakunnansyyttäjä voisi hallinnollisin määräyksin järjestää syyttäjälaitoksen esimerkiksi kolmiportaiseksi.

Ehdotetun organisaation epäselvyyttä korostaa syyteasioiden järjestäminen osittain kolmiportaiseksi. Ehdotetun 2 momentin mukaan ylemmällä syyttäjällä on substituutio- ja devoluutio-oikeus alaisiinsa syyttäjiin nähden. Pykälän perusteella valtakunnansyyttäjä voi ottaa asian ratkaistavakseen valtiosyyttäjältä ja kih-

lakunnansyyttäjältä sekä antaa niille kuuluvan syyteasian hoitamisen toiselle syyttäjälle. Valtiosyyttäjä voi ottaa asian ratkaistavakseen kihlakunnansyyttäjältä tai antaa tälle määräyksen syytteen ajamisesta.

Valiokunta katsoo, että syyttäjien toimivaltasuhteista on säädettävä mahdollisimman selkeästi lakitasoisin säädöksin. Valiokunta ehdottaa, että syyttäjälaitos järjestetään tässä yhteydessä selkeästi kaksiportaiseksi sekä hallinto- että syyteasioiden osalta. Tästä syystä 1 momentin toinen virke on poistettava ja 2 momentissa sanat ”ylempi syyttäjä” on korvattava sanalla ”valtakunnansyyttäjä”.

12 (11) § *Esteellisyys*

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi syyttäjän esteellisyydestä. Nykyisin syyttäjiin katsotaan voitavan soveltaa tuomarin esteellisyyssperusteita. Säännökset tuomarin esteellisyydestä ovat vanhentuneita. Lakivaliokunta on lausunnosaan (LaVL 3/1994 vp) eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta kiinnittänyt syyttäjän esteellisyyssäännösten puuttumiseen huomiota ja pitänyt tarpeellisena tällaisten säännösten aikaan saamista. Samoin mietinnössään kihlakunnan syyttäjää koskevasta laista (LaVM 14/1995 vp) valiokunta on pitänyt tarpeellisena, että asiasta säädetään laissa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että syyttäjän esteellisyyssäännöksiä valmisteltaessa on hyödynnetty hallintomenettelylain (598/1982) ja esitutkintalain (449/1987) säännöksiä. Osa asiantuntijoista on arvostellut pykäläehdotusta ja katsonut, että syyttäjiin tulisi soveltaa edelleen tuomaria koskevia säännöksiä eikä säätää erikseen syyttäjän esteellisyydestä.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n säännökset tuomarin esteellisyyssperusteista, joita täydentää oikeuskäytäntö, on laadittu yli 250 vuotta sitten. Oikeusministeriö asetti vuonna 1995 työryhmän valmistelemaan säännösten uudistamista, ja työryhmä sai työnsä valmiiksi tämän vuoden maaliskuussa. Saadun selvityksen mukaan tuomarin esteellisyyssäännösten uudistamista koskevan hallituksen esityksen laatiminen on tarkoitus aloittaa vuonna 1997.

Valiokunta katsoo, ettei ole syytä muuttaa aikaisempia kannanottoja. Siten on perusteltua sisällyttää yleisiä syyttäjiä koskevaan lakiin esteellisyyssäännökset. Valmisteltaessa esitystä tuomarin esteellisyyttä koskevien säännösten uudistamiseksi on harkittava syyttäjän ja tuo-

marin esteellisyyssäännösten yhdenmukaistamista ja syyttäjän esteellisyyttä koskevan pykälän korvaamista viittauksin tuomarin esteellisyyssäännöksiin.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 6 kohta vastaa sisällöltään hallintomenettelylain ja esitutkintalain säännöksiä. Kohdassa edellytetään, että luottamus puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tästä voi saada käsityksen, että esteellisyyden toteaminen edellyttää puolueettomuuden konkreettista vaarantumista. Valiokunta ehdottaa kohdan kirjoittamista uudelleen vastaavalla tavalla kuin tuomarin esteellisyyttä valmistellut työryhmä on esittänyt (Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1996). Muutetun 6 kohdan mukaan syyttäjä on esteellinen, jos muu kuin 1—5 kohdassa tarkoitettu seikka on omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asiassa.

Esteellisyysperustetta ei yksilöidä 6 kohdassa kuten momentin muissa kohdissa, jotka kattavat tavallisimmat esteellisyysperusteet. Muut kohdat (1—5) eivät kuitenkaan kata kaikkia tilanteita, joissa syyttäjän puolueettomuus voi vaarantua siinä määrin, että hän on esteellinen käsittelemään asiaa. Siksi tarvitaan yleissäännös tilanteisiin, joissa puolueettomuuden voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa vaarantuvan. Arvioinnissa on harkittava, minkälainen suhde syyttäjällä on käsiteltävään asiaan, asianosaisiin tai asiaansa muutoin esiintyviin henkilöihin.

Julkisuudessa käydyssä keskustelussa on kiinnitetty huomiota tuomarin esteellisyyteen sen johdosta, että tuomari ja asiaosainen ovat saman yhteisön jäseniä tai osallistuvat saman yhteisön toimintaan. Erityisen ongelmallisina on pidetty molemmin puolista jäsenyyttä yhteisössä, jolle on tyypillistä jäsenten välinen voimakas lojaalisuus. Valiokunta toteaa, että tällaisissa tilanteissa syyttäjän ja tuomarin esteellisyyttä on syytä arvioida samalla tavoin. Tilanteen harkinnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kansalaisten luottamus viranomaistoiminnan puolueettomuuteen ei heikkene.

13 (12) § *Kelpoisuusvaatimukset*

Valiokunta ehdottaa, että 2 momentissa säädettyjen valtiosyyttäjän kelpoisuusehtojen kirjoittamistapaa väljennetään. Kuten momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, valtiosyyttäjän nimitysperusteissa korostuu tosiasialliset edellytykset tehtävän menetykselliseen

hoitamiseen. Nimitysperusteiden muuttaminen mahdollistaa rekrytoinnin monipuolistamisen myös perinteisen syyttäjänuran ulkopuolelta.

17 (16) § *Voimaantulo*

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa ehdotetaan kumottavaksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 9 §. Valiokunta ehdottaa, että myös kyseisen lain 12 § kumotaan tarpeettomana.

3. Laki kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta

1 §. Pykälässä ehdotetaan, että kihlakunnansyyttäjä on syyttäjän tehtävissään valtakunnansyyttäjänviraston alainen. Valiokunta on edellä ehdottanut selkeytettäväksi syyttäjälaitoksen organisaatiota koskevia säännöksiä. Samoin perustein valiokunta ehdottaa 1 §:n 2 momentin muuttamista siten, että paikallissyyttäjät ovat syyttäjän tehtävissään valtakunnansyyttäjän eikä hänen johtamansa viraston alaisia.

6. Laki esitutkintalain 14 ja 44 §:n muuttamisesta

14 §. Pykälän uudessa 2 momentissa ehdotetaan, että poliisimiehen virantoimituksessa tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa virallinen syyttäjä.

Valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti kaikkien poliisimiesten tekemien rikosten esitutkinta on syytä antaa poliisin ulkopuolisen tahon johdettavaksi. Myös yksityishenkilönä tehdyt rikokset voivat luonteensa vuoksi edellyttää, että esitutkinnan puolueettomuuden turvaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Niissä tapauksissa, joissa kyseessä on rikos, josta voidaan määrätä rikesakko tai sakko rangaistusmääräysmenettelyssä, viranomaistoiminnan puolueettomuuteen kohdistuvat epäilyt ovat ilmeisesti vähäisempiä kuin vakavampien rikosten yhteydessä. Esitutkinnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi on riittävää, että tällaisissa tapauksissa esitutkintaa johtaa poliisimies.

Valiokunta ehdottaa 2 momentin muuttamista siten, että kaikkien poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa johtaa virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana tai rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita.

44 §. Voimassa olevien säännösten mukaan selvät, yksinkertaiset ja vähäiset rikokset voidaan selvittää suppeassa esitutkinnassa, jossa ei ole tutkinnanjohtajaa. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, ettei poliisimiehen tekemissä rikoksissa voida suorittaa suppeaa esitutkintaa.

Valiokunta katsoo, että esitutkinnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi suppean esitutkinnan tulee olla käytettävissä myös poliisimiesten tekemissä rikoksissa. Yksinkertaisen menettelyn merkitys korostuu, koska 14 §:n 2 momentin mukainen tutkinta on edellä ehdotettu ulotettavaksi myös poliisimiehen virantoimituksen ulkopuolella tekemiin rikoksiin.

Valiokunta ehdottaa, että 44 §:n 1 momentin sijasta muutetaan pykälän 2 momenttia lisäämällä siihen säännös, jonka mukaan suppeassa esitutkinnassa on tutkinnanjohtaja selvitettyä poliisimiehen tekemää rikosta. Tämä muutos vaikuttaa myös johtolauseeseen.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset 4, 5 ja 7—11 hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että lakiehdotukset 1—3 ja 6 hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 46 §:n 2 momentti ja lisätään lakiin uusi 60 a § seuraavasti:

46 §

Oikeuskansleri voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa *ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi (poist.)* virkarikoksesta.

V. Tuomioistuimet

60 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki yleisistä syyttäjistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Valtakunnansyyttäjän tehtävät

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(2 mom. *poist.*)

5 §

Valtakunnansyyttäjänvirasto

Yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena on *valtakunnansyyttäjän johtama* valtakunnansyyttäjänvirasto. (*Poist.*)

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on *yksiköitä*, joista säädetään tarkemmin asetuksella.
(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

6 § (*uusi*)

Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Valtakunnansyyttäjän sijaisena toimii apulaisvaltakunnansyyttäjä.

Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän välisestä tehtävien jaosta määrätään valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksessä.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä ratkaisee samoin valtuuksin kuin valtakunnansyyttäjä hänen käsiteltäväkseen kuuluvat asiat.

7 (6) §

Valtionsyyttäjät

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on (*poist.*) valtionsyyttäjää, joilla on toimivalta syyttäjän tehtävissä koko maassa.

Valtionsyyttäjien on ensisijaisesti huolehdittava syyttäjän tehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa. Valtionsyyttäjän tehtävänä on myös ajaa syytettä, jonka nostamisesta eduskunta, oikeusministeriö, oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies on päättänyt. Valtionsyyttäjä toimii syyttäjänä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensin-

mäisenä oikeusasteena, jollei toisin säädetä *tai määrätä.*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

8 (7) §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 (8) §

Erityissyyttäjät

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. (uusi 2 mom.)

10 (9) §

Toimivaltasuhteet

Valtakunnansyyttäjä on kaikkien yleisten syyttäjien esimies. (*Poist.*)

Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettä, jonka nostamisesta hän on päättänyt. Valtakunnansyyttäjä voi myös määrätä asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan.

11 (10) §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 (11) §

Esteellisyys

Syyttäjä on esteellinen, jos:

1) hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen;

2) asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen;

3) hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista taikka sitä, jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

4) hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen taikka siihen, jolle asiassa on odotettavissa hyötyä tai vahinkoa;

5) hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tai hallituneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkis-oikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai

6) muu kuin 1—5 kohdassa tarkoitettu seikka on omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asiassa.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

13 (12) §

Kelpoisuusvaatimukset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtionsyyttäjän on oltava oikeustieteen kan-

didaatin tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on tehtävän hoitamiseen tarvittava taito (*poist.*).

14—16 (13—15) §

(Kuten hallituksen esityksessä)

17 (16) §

Voimaantulo

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tällä lailla kumotaan:

1) Korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain 9 ja 12 §; ja

2) Korkeimmasta hallinto-oikeudesta samana päivänä annetun lain 10 §.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3.

Laki

kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 1 ja 4 § :n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kihlakunnansyyttäjistä 22 päivänä maaliskuuta 1996 annetun lain (195/96) 1 §:n 2 momentti ja 4 § seuraavasti:

1 §

Paikallinen syyttäjäviranomais

Kihlakunnansyyttäjä on syyttäjäntehtävissään valtakunnansyyttäjän (*poist.*) määräysvallan alainen siten kuin yleisistä syyttäjistä annetussa laissa (/) säädetään.

4 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

6.

Laki**esitutkintalain 14 ja 44 § :n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun esitutkintalain (449/87) 44 §:n 2 momentti ja
lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 7 päivänä huhtikuuta 1995 annetulla
 lailla (498/95), uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

14 §

 Poliisimiehen (*poist.*) tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa kuitenkin aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita.

kinnanjohtajaa. Kuulustelukertomukseen merkitään vain kuulusteltavan lausuman pääsisältö, joka voidaan kirjata kuulustelupöytäkirjan sijasta muuhun asiakirjaan.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

44 §

(1 mom. *poist.*)
Suppeassa esitutkinnassa ei 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita lukuun ottamatta ole tut-

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus 1 käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1996

 Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r, varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd, jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Juhani Alaranta /kesk, Jouko Jääskeläinen /skl, Juha Karpio /kok, Pek-

ka Kuosmanen /kok, Annika Lapintie /vas, Kari Myllyniemi /kesk, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Heikki Rinne /sd, Pekka Saarnio /vas ja Jukka Tarkka /nuors.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 32/1996 vp
Hallituksen esitys 131/1996 vp

Lakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 3 päivänä loka-kuuta 1996 hallituksen esityksen 131/1996 vp Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi yleisistä syyttäjistä ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntöneuvos Iiro Liukkonen oikeusministeriöstä, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen ja professori Mikael Hidén.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan ylimmän syyttäjän tehtävien siirtämistä valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjä johtaisi oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena toimivaa valtakunnansyyttäjänvirastoa.

Valtakunnansyyttäjällä olisi itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta ja hän voisi ottaa syyttäjäntehvät itselleen niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän päättää ottaa käsiteltäväkseen. Valtakunnansyyttäjänvirastossa olisi valtiosyyttäjiä, joilla olisi toimivalta syyttäjäntehävissä koko maassa. Nykyisin aluesyyttäjinä toimivien lääninsyyttäjien tehtäviä siirrettäisiin valtiosyyttäjille.

Ylimmän syyttäjän tehtävien siirtäminen valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle edellyttää hallitusmuodon ja kaikkien

niiden lakien muuttamista, joissa on säännöksiä oikeuskanslerista syyttäviranomaisena.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 1997 joulukuun alusta lukien.

Hallitusmuodon muutosehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen päätarkoitus itsenäisen ja erillisen ylimmän syyttäjän viran perustamisesta ja syyttäjälaitoksen johdon siirtämisestä oikeuskanslerilta tälle viranomaiselle on perusteltu sekä periaatteellisista että käytännön syistä. Esityksessä omaksuttu suhteellisen niukan perustuslain tasoisen sääntelyn linja on hyväksyttävä.

Valiokunta on tarkastellut kysymystä syyttämismisvallan tai syytteestä määräämisvallan jakautumisesta valtakunnansyyttäjän ja oikeuskanslerin välillä. Valtakunnanoikeudessa ajettavien syytteiden osalta tästä ei voi syntyä epäselvyyttä: koska valtakunnanoikeusmenettelyä koskevat perustuslain kohdat eivät tunne muita syytteen ajajia kuin oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen sekä tasavallan presidentin tai eduskunnan määräämän henkilön, ei valtakunnansyyttäjä tule kysymykseen syyttäjänä tässä prosessissa pelkäänsä asemansa perusteella. Ongelmia ei voi liittyä myöskään tasavallan presidentin syyttämiseen virkatoimesta korkeimmassa oikeudessa, jolloin syyttäjänä on hallitusmuodon 47 §:n mukaan oikeuskansleri.

Muissa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa syytteissä säännösten tarkoituksena on, että ylimmillä lainvalvojilla ja valtakunnansyyttäjällä on kilpaileva kompetenssi. Tällaisessa järjestelyssä ei ole sinänsä ongelmia. Erityisasemassa kuitenkin on esityksen perusteluissakin mainittu tuomareihin kohdistuva

valvonta, jonka osalta oikeuskanslerille jäisi edelleen syyteharkintavaltaa. Ulkopuolisille annettava oikeus valvoa tuomioistuinten toiminnan laillisuutta ja nostaa syyte on periaatteellisesti merkittävä järjestely. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminnan osalta tällaista valvontaoikeutta voidaan pitää mahdollisena prokuraattorin/oikeuskanslerin viran historiallisen arvovallan ja oikeusasiamiehen eduskuntaan nojaavan arvovallan vuoksi. Samanlaista periaatteellista vakuuttavuutta ei sen sijaan ehkä ole liitettävissä siihen, että valtakunnansyyttäjällä olisi ylimpien lainvalvojien kanssa rinnakkainen valta päättää itsenäisesti muun muassa hovioikeuksien jäsenten syyttämisestä korkeimmassa oikeudessa.

Esityksessä ehdotettu hallitusmuodon 46 §:n 2 momentti näyttää tekevän yhdessä kohdassa syyttämiseen liittyvän oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan erilaiseksi. Ehdotuksen mukaan oikeuskansleri voi määrätä nostettavaksi syytteen, mutta syytetä ajaisi valtakunnansyyttäjä tai valtiosyyttäjä. Hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukainen oikeusasiamiehen valta käsittää syytteen ajamisen ja ajattamisen. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan samanlaisuutta on pidetty periaatteellisesti tärkeänä. Valiokunnan käsityksen mukaan toimivallan säilyttämistä samanlaisena tässäkin suhteessa tulisi vielä harkita.

Esityksen mukaan hallitusmuotoon ei otettaisi erityisiä säännöksiä valtakunnansyyttäjän nimityksestä. Valiokunta kiinnittää lähinnä pe-

rustuslakiuudistuksen valmisteluun liittyen huomiota siihen, että johdonmukaisuus voi puoltaa perustuslaissa erikseen mainittavaa valtakunnansyyttäjää koskevien nimityssäännöstenkin säilyttämistä perustuslakitekstiin.

Esityksen mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Vaihtoehtoisesti virkarikosforum voisi olla lähinnä hovioikeus tai valtakunnanoikeus. Suomen allekirjoittaman Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa vaaditaan, että tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Tähän oikeuteen voidaan kuitenkin tehdä poikkeuksia muun muassa tapauksissa, joissa ylin tuomioistuin on toiminut ensimmäisenä asteena. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta sen enempää perustuslakiemme, ennen muuta hallitusmuodon 16 §:n kannalta kuin ihmisoikeusnäkökulmastaan.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä valtioväijärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtioväijärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r,

Ulla Juurola /sd, Juha Korkea-aho /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd sekä Veijo Puhjo /va-r.

