

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 syyttäjän toimintaa sekä valvoa syyttäjiä. Valtakunnansyyttäjällä olisi itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta 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 valtiosyyttäjiä, joilla olisi toimivalta syyttäjän tehtävissä koko maassa. Valtiosyyttäjät huolehtisivat yhteiskunnan kannalta merkittävimpien rikosten syyteharkinnasta, ajaisivat syytettä rikoksista, joiden syytteeseenpanosta ylemmät valtioelimet ovat päättäneet tai jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä

oikeusasteena. Nykyisin aluesyyttäjinä toimivien lääninsyyttäjien tehtäviä siirrettäisiin valtiosyyttäjille.

Uudistuksen yhteydessä toteutettaisiin viireillä ollut hanke, että syyttäjät myös johtaisivat poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkintaa.

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 tarkoitetut tulemaan voimaan syksyn 1997 aikana.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	5
1. Johdanto	5
1.1. Syyttäjälaitoksen kehitysvaiheista	5
1.2. Syyttäjälaitoksen ylin johto	5
1.3. Syyttäjistön väliporras	5
1.4. Paikallissyöttäjät	6
1.5. Poliisin rikosten tutkinta	6
2. Nykytila	7
2.1. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävä	7
2.2. Säännökset oikeuskanslerista ylimpänä syyttäjänä	7
2.2.1. Oikeuskanslerin hallinto- ja valvontatehtävät	8
2.2.2. Ylimmän syyttäjän syytetehtävät	8
2.3. Lääninsyyttäjiä koskevat säännökset	9
2.4. Poliisin rikosten tutkinta	9
3. Oikeusvertailevia näkökohtia	10
3.1. Ruotsin syyttäjälaitos	10
3.2. Norjan syyttäjälaitos	10
3.3. Tanskan syyttäjälaitos	11
3.4. Eräiden muiden maiden syyttäjälaitokset: Saksa - Itävalta - Ranska - Alankomaat - Englanti - Skotlanti - Viro	11
3.5. Eräitä vertailevia havaintoja	13
3.5.1. Syyttäjälaitoksista	13
3.5.2. Poliisin rikosten tutkinnasta	13
4. Syyttäjälaitoksen nykytila ja kehitysnäkymät	14
4.1. Valtioneuvoston oikeuskansleri ylimpänä syyttäjänä	14
4.2. Nykyinen lääninsyyttäjäjärjestelmä	15
4.3. Kihlakuntauudistuksen vaikutuksista syyttäjäntoimeen	16
4.4. Syyttäjän asemasta ja tehtävistä	17
4.5. Eräät valmisteilla olevat lainuudistukset	18
4.5.1. Rikosoikeudenkäynnin uudistaminen	18
4.5.2. Hovioikeusmenettelyn kehittäminen	18
4.5.3. Ministerivastuujärjestelmän uudistaminen	18
5. Esityksen tavoitteet ja toteuttamismahdollisuudet	19
5.1. Syyttäjälaitoksen uudelleenorganisoinnin tarpeellisuus	19
5.1.1. Uudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet	19
5.1.2. Eräitä periaatteellisia kysymyksiä	20
5.1.3. Syyttäjälaitokselle asetettavista vaatimuksista	20
5.1.4. Syyttäjien erikoistumisesta	21
5.2. Aikaisemmat uudistushankkeet	22
5.2.1. Syyttäjälaitostyöryhmä 1974	22
5.2.2. Oikeushallintokomitea 1978	22
5.2.3. Piirisyyttäjä- ja lääninsyyttäjätyöryhmät 1981—84	22
5.2.4. Syyttäjätyöryhmä 1993	23

5.3.	Syyttäjälaitostoimikunnan mietintö ja siitä annetut lausunnot	23
5.3.1.	Toimikunnan toimeksianto	23
5.3.2.	Ylin syyttäjä	23
5.3.3.	Syyttäjälaitoksen hallintotasot	23
5.3.4.	Lausunnot	25
5.4.	Syyttäjälaitoksen ylimmän johdon järjestäminen	25
5.4.1.	Ylimmän syyttäjän riippumattomuudesta	25
5.4.2.	Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva syyttäjälaitos	26
5.5.	Syyttäjälaitoksen organisaatiotasot	26
5.5.1.	Yleisiä näkökohtia	26
5.5.2.	Kaksiportainen organisaatio	27
5.6.	Syyttäjän esteellisyydestä	28
5.7.	Poliisin rikosten esitutkinta	29
6.	Ehdotukset syyttäjälaitoksen keskushallinnon järjestämisestä	30
6.1.	Esityksen toteuttamistapa	30
6.2.	Valtakunnansyyttäjän suhde eräisiin muihin viranomaisiin	31
6.3.	Valtakunnansyyttäjän tehtävät ylimpänä syyttäjänä	31
6.4.	Valtakunnansyyttäjänviraston organisaatio	32
7.	Esityksen vaikutukset	32
7.1.	Vaikutus oikeuskanslerin tehtäviin	32
7.2.	Organisatoriset ja henkilöstövaikutukset	33
7.3.	Taloudelliset vaikutukset	33
8.	Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	34
8.1.	Toteuttamisaikataulu	34
8.2.	Riippuvuus muista esityksistä	34
9.	Asian valmistelu	34
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	35
1.	Lakiehdotusten perustelut	35
1.1.	Suomen Hallitusmuoto	35
1.2.	Laki yleisistä syyttäjistä	35
1.3.	Laki kihlakunnansyyttäjistä	43
1.4.	Laki Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta	44
1.5.	Sotilasoikeudenkäyntilaki	44
1.6.	Esitutkintalaki	45
1.7.	Laki eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille	46
1.8.	Rikoslain 1 luku	46
1.9.	Laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa	47
1.10.	Laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa	47
1.11.	Laki aavalta mereltä tapahtuvan väkijoumien salakuljetuksen ehkäisemisestä	47

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	47
3. Säättämisyjärjestys ja voimaantulo	47
LAKIEHDOTUKSET	49
1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	49
2. Laki yleisistä syyttäjistä	49
3. Laki kihlakunnansyyttäjistä annetun lain muuttamisesta	52
4. Laki Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetun lain muuttamisesta	52
5. Laki sotilasoikeudenkäyntilain muuttamisesta	53
6. Laki esitutkintalain muuttamisesta	53
7. Laki eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille annetun lain 1 §:n muuttamisesta	54
8. Laki rikoslain 1 luvun muuttamisesta	54
9. Laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa annetun lain 25 §:n muuttamisesta	55
10. Laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun lain 3 §:n muuttamisesta	56
11. Laki aavalta mereltä tapahtuvan väkijoumien salakuljetuksen ehkäisemisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta	57
LIITTEET	58
1. Rinnakkaistekstit	58
1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	58
3. Laki kihlakunnansyyttäjistä annetun lain muuttamisesta	59
4. Laki Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetun lain muuttamisesta	60
5. Laki sotilasoikeudenkäyntilain muuttamisesta	61
6. Laki esitutkintalain muuttamisesta	62
7. Laki eräiden asiakirjain lähettämistä tuomioistuimille annetun lain 1 §:n muuttamisesta	63
8. Laki rikoslain 1 luvun muuttamisesta	64
9. Laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa annetun lain 25 §:n muuttamisesta	66
10. Laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun lain 3 §:n muuttamisesta	67
11. Laki aavalta mereltä tapahtuvan väkijoumien salakuljetuksen ehkäisemisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta	68
2. Luonnos asetukseksi valtakunnansyyttäjänvirastosta	69

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

1.1. Syyttäjälaitoksen kehitysvaiheista

Hallitusmuodon 46 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri on maan ylin syyttäjäviranomainen. Tämä asema oikeuskanslerilla oli jo Ruotsin vallan aikana vuoden 1720 hallitusmuodon mukaan. Autonomian aikana ylimpänä syyttäjänä Suomessa oli prokuraattori, jonka nimitykseksi tuli vuonna 1918 oikeuskansleri.

Syyttäjistön kehitysvaiheista mainittakoon, että hovioikeuksien perustamisen yhteydessä 1600-luvulla niihin asetettiin kanneviskaali, joka käytti syytevaltaa kruunua koskevissa virkarikosasioissa. Kanneviskaalinvirat lakautettiin vuonna 1994.

Syyttäjistön tason kohottamiseksi perustettiin vuonna 1933 suurten ja vaikeaselkoisten rikosten syyteeseen panemista varten kolme valtionsyyttäjän virkaa, yksi kuhunkin silloiseen hovioikeuspiiriin. Virat lakkautettiin vuonna 1943, jolloin poliisitarkastajat, sittemmin lääninpoliisineuvokset ja apulaispoliisitarkastajat määrättiin lääninsyyttäjiksi. Voimassa oleva lääninsyyttäjäasetus on vuodelta 1985.

Alioikeuksissa toimiva syyttäjistö on perinteisesti ollut eri tavoin organisoitu maalla ja kaupungeissa. Kihlakunnanoikeuksissa olivat syyttäjinä nimismiehet ja raastuvanoikeuksissa kaupunginviskaalit. Kun alioikeudet yhtenäistettiin käräjäoikeuksiksi vuonna 1993, syyttäjistö jäi edelleen vanhalle kannalle. Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain (195/96) mukaan paikallisina syyttäjinä toimivat päätoimiset kihlakunnansyyttäjät. Siirtyminen yhtenäiseen syyttäjistöön on osa paikallishallintouudistusta, joka toteutetaan joulukuun alusta 1996.

1.2. Syyttäjälaitoksen ylin johto

Oikeuskansleri on - eduskunnan oikeusasiamiehen ohella - ylin viranomaistoinnin ja julkisten tehtävien hoitamista valvova viranomainen. Oikeuskanslerin ohjesäännössä on korostettu lisäksi hänen velvollisuuksiaan lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa säänneltyjen yksilöiden oikeuksien suojaamisessa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lisättiin hallitusmuodon

46 §:n 1 momenttiin säännös, jonka mukaan oikeuskansleri tehtävänsä hoitaessaan valvoo myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskansleri voi ryhtyä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin joko ylimpänä laillisuusvalvojana tai hallitusmuodon 46 §:n 2 momentin mukaisena ylimpänä syyttäjäviranomaisena.

Syyttäjälaitos on keskusjohtoinen: oikeuskanslerilla on periaatteessa mahdollisuus ohjata koko syyttäjälaitoksen toimintaa. Oikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä hoitaa hänen ohellaan apulaisoikeuskansleri, jolla on itsenäinen ratkaisuvallta. Oikeuskanslerinvirastossa on syyttäjälaitosta koskevien asioiden valmistelua varten syyttäjäsasto.

Ylimmän syyttäjän tehtävissä voi olla kyse yksittäistä rikosta koskevasta syyteharkinnasta ja syytteen nostamisesta. Oikeuskansleri voi toimia itse syyttäjänä, tai määrätä toimivaltaisen syyttäjän tai muun henkilön ajamaan syytettä. Oikeuskansleri voi myös ottaa syytetehtävät itselleen tai siirtää ne toiselle syyttäjälle (syyttäjämääräys).

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu rikoslain 1 luvun 12 ja 13 §:n (626/96) mukaisen syytemääräyksen antaminen ulkomailla tehdystä rikoksesta. Tuomareiden virkavirheiden osalta syyteharkinta kuuluu oikeuskanslerille. Edelleen oikeuskansleri edustaa syyttäjistöä korkeimmassa oikeudessa; hän mm. päättää muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen.

Oikeuskanslerin tehtävänä ylimpänä syyttäjänä on johtaa syyttäjäntointa yleisohjein, ohjauksen ja koulutuksen avulla. Syyttäjistön valvonta tapahtuu lähinnä kantelujen käsitteilyn yhteydessä.

Lisäksi oikeuskansleri on syyttäjälaitosta johtava hallintoviranomainen, jonka tulee hoitaa henkilöstöasioita sekä kehittää ja suunnitella syyttäjälaitosta ja tiedottaa toimialastaan. Syyttäjälaitoksen taloushallinto-tehtäviä oikeuskanslerilla ei ole, vaan ne kuuluvat tällä hetkellä oikeus- ja sisäasiainministeriöiden hoidettaviksi. Syyttäjäntointa koskevasta lainsäädännöstä vastaa oikeusministeriö.

1.3. Syyttäjistön väliporras

Lääninsyyttäjinä toimivat lääninsyyttäjäasetuksen 1 §:n (810/92) mukaan lääninpo-

liisineuvos ja apulaispoliisitarkastaja, joiden virkanimike on 1.3.1995 alkaen muutettu poliisitarkastajaksi. Lääninsyyttäjä on välittömästi oikeuskanslerin alainen ja toisaalta hän on läänin muiden yleisten syyttäjien esimies. Lääninsyyttäjällä on itsenäinen ratkaisovalta käsiteltävänä olevissa asioissa.

Lääninpoliisineuvoksen tehtäviin kuuluu myös poliisitoimen johtaminen läänissä. Kuudessa läänissä on kaksi poliisitarkastajaa, joista toinen on voinut keskittyä syyttäjän tehtäviin. Muissa lääneissä on yksi poliisitarkastaja.

Lääninsyyttäjien oli vuodesta 1943 voimassa olleiden säännösten mukaan itse ajettava vakavimmat rikosasiat lähinnä kihlakunnanoikeuksissa. Tätä koskenut oikeuskanslerin ohje kumottiin vuonna 1985 lääninsyyttäjäasetuksen antamisen yhteydessä. Sen jälkeen lääninsyyttäjien esiintyminen oikeudessa on vähentynyt.

Toukokuun 1 päivästä 1994 lukien on hovioikeuksien kanneviskaalien virat lakkautettu. Siinä yhteydessä siirrettiin hovioikeuden ensiasteena käsiteltävien juttujen syyttämistehtävä lääninsyyttäjälle tuomarien virkasyytteitä lukuunottamatta.

1.4. Paikallissyyttäjät

Kaupunginviskaaleista annetun lain (352/76) 1 §:n mukaan kaupungissa, jossa oli raastuvanoikeus, toimi yleisenä syyttäjänä kaupunginviskaali. Nyt voimassa olevan 1 §:n (1437/92) mukaan valtioneuvosto määrää ne syyttäjipiirit, joissa on oikeusministeriön alainen kaupunginviskaalinvirasto. Kaupunginviskaalinviraston päällikkönä on kaupunginviskaali tai, jos kaupunginviskaaleja on kaksi tai useampia, ensimmäinen kaupunginviskaali. Kullakin kaupunginviskaalilla on itsenäinen syyteharkintavalta.

Nimismiehen tai apulaisnimismiehen toimivallasta yleisenä syyttäjänä säädetään kaupunginviskaalista ja nimismiehestä käräjäoikeuden syyttäjänä annetun lain (1436/92) 1 §:ssä. Laki tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1993 ja liittyy käräjäoikeusuudistukseen. Nimismies on myös piirin poliisipäällikkö ja ulosottomies. Nimismiehen esimiesasemasta syyttäjän tehtävissä apulaisnimismieheen nähden ei ole nimenomaisia säännöksiä, mutta apulaisnimismiehellä on itsenäinen syyteharkintavalta.

Kihlakunnansyyttäjistä annetulla lailla (195/96) on syyttäjän toimi 1 päivästä joulukuuta

1996 lukien uudistettu valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/92) mukaisesti. Paikallissyyttäjiä ovat kihlakunnansyyttäjät, jotka toimivat kihlakunnan erillisessä syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa. Syyttäjänvirastot ja kihlakunnanviraston syyttäjäosasto kuuluvat toiminnallisesti oikeusministeriön hallinnonalaan. Kihlakunnansyyttäjät ovat päätoimisia lukuun ottamatta eräitä Pohjois-Suomen kihlakuntia. Kihlakunnansyyttäjän toimialue on kihlakunta. Kihlakunnansyyttäjät nimittää oikeuskansleri. Kihlakunnansyyttäjän apuna voi kouluttautumistehtävissä olla apulaisia, joiden virkanimike on apulaissyyttäjä.

Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetun lain (872/77) 3 §:n nojalla maakunnansyyttäjä on yleinen syyttäjä Ahvenanmaan maakunnassa.

Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/93) mukaan syyttäjä antaa rangaistusmääräyksen. Tämä tehtävä siirtyi tuomioistuimilta syyttäjälle 1.1.1994.

1.5. Poliisin rikosten tutkinta

Samalla kun paikallishallintouudistus tulee merkitsemään sitä, että poliisi-, syyttäjän- ja ulosottotoimi erotetaan myös maalla eri tehtävikseen, joista huolehtivat toisistaan riippumattomat viranomaiset, on kiinnitetty huomiota siihen, miten tulisi järjestää poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinta niin, että sen puolueettomuudesta ei heräisi epäilyksiä. Asia on tullut esille valtioneuvoston oikeuskanslerin aloitteesta ja sitä on käsitelty sisäasiainministeriön asettama poliisirikostyöryhmä vuonna 1990 antamassaan mietinnössä. Ongelma koskee lähinnä poliisin virantoimituksessaan tekemiä rikoksia. Yksityiselämässään virantoimituksen ulkopuolella rikokseen syyllistyessään poliisimies on sitä vastoin samassa asemassa kuin muutkin kansalaiset eikä rikoksen tutkinnan järjestämiseen tavallisuudesta poikkeavalla tavalla aiheetta.

Lainsäädännöllä on tarpeen järjestää poliisin virantoimituksessa ollessaan tekemien rikosten tutkinnan johto niin, että luottamus tutkinnan puolueettomuuteen ei vaarannu. Sovelias viranomainen tutkintaa johtamaan olisi virallinen syyttäjä. Yksityiskohtaiset menettelytavat säänneltäisiin asetuksella ja valtakunnansyyttäjän ohjeilla.

2. Nykytila

2.1. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävä

Oikeuskansleria ja hänen tehtäviään koskevat hallitusmuodon 37, 45—48 ja 59 §:t ovat keskeisiä säännöksiä tarkasteltaessa ylimmän syyttäjän toimien järjestämistä. Muita oikeuskanslerin toimivaltaa koskevia perustuslaintasoisia säännöksiä on laissa eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta (274/22) ja laissa valtakunnanoikeudesta (273/22). Yksityiskohtaisemmat säännökset oikeuskanslerin tehtävistä ja hänen johtamastaan virastosta on annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä (1697/92) ja asetuksessa oikeuskanslerin virastosta (1698/92).

Hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat noudattavat toimitaan lakia sekä täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata. Myös tuomioistuinten ja asianajajien valvonta kuuluu oikeuskanslerille. Mikäli viranomaisen tai muun oikeuskanslerin valvonnan alaisen havaitaan syylistyneen lainvastaiseen menettelyyn, oikeuskansleri voi määrätä syytteen nostettavaksi.

Oikeuskansleri valvoo hallitusmuodon 45 ja 47 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimenpiteiden laillisuutta. Hän on läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja presidentin esittelyssä, jolleivät pakottavat syyt sitä estä. Oikeuskanslerin on tarvittaessa tehtävä asioiden käsittelystä huomautus ja mikäli sitä ei oteta huomioon, hänen on pyydettävä kannanottonsa merkittäväksi valtioneuvoston pöytäkirjaan ja hän voi ilmoittaa asiasta tasavallan presidentille.

Jos tasavallan presidentti määrää syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä vastaan valtakunnanoikeudessa, toimii oikeuskansleri syyttäjänä. Samoin hän voi toimia syyttäjänä valtakunnanoikeudessa asian koskiessa korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä. Jos eduskunta on hallitusmuodon 47 §:n 2 momentin mukaisesti päättänyt syytteen nostamisesta tasavallan presidenttiä vastaan valtio- tai maanpetoksesta, oikeuskansleri toimii

syyttäjänä korkeimmassa oikeudessa.

Oikeuskanslerin tasavallan presidentille ja eduskunnalle hallitusmuodon 48 §:n nojalla annettavaan kertomukseen sisältyy jakso syyttäjälaitoksen johtamisesta. Näin oikeuskanslerin toimia voidaan julkisesti arvioida. Viime kädessä hänen virkatoimiensa lainmukaisuus voidaan tutkia presidentin tai eduskunnan määräyksestä valtakunnanoikeudessa. Presidentti voi valtion virkamieslain (750/94) 26 §:n 2 kohdan nojalla irtisanoa oikeuskanslerin virastaan, kun siihen on syytä.

2.2. Säännökset oikeuskanslerista ylimpänä syyttäjänä

Hallitusmuodon 46 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri on ylin syyttäjä. Oikeuskansleria syyttäväviranomaisena koskevia yleisiä säännöksiä on asetuksentasoisessa valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä. Sen 1 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ylimpänä syyttäjänä johtaa syyttäjälaitosta. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisestä työnjaosta on määrätty 31.5.1993 annetussa oikeuskanslerin viraston työjärjestyksessä.

Oikeuskanslerilla on itsenäinen ja riippumaton asema, eikä hän ole valtioneuvoston tai minkään ministeriön alainen. Ylimmän syyttäjän riippumattomuutta ilmentää oikeuskanslerin ohjesäännön 12 §, jonka mukaan oikeuskansleri käyttää itsenäistä ja muista viranomaisista riippumatonta syyteharkintavaltaa. Eräissä tapauksissa aloitevalta syyteasiassa voi kuulua valvontaviranomaisille tai syyttäjä voi olla velvollinen kuulemaan valvontaviranomaista, esim. työsuojelupiiriä ennen syytteen nostamista.

Ylimmän syyttäjän tehtävistä oikeuskansleri on hoitanut hallintoon, kehittämistyöhön, koulutukseen ja kansainvälisiin asioihin liittyvät osa-alueet. Apulaisoikeuskanslerille on kuulunut yksittäisten syyteharkinta-asioiden ohella syyttäjistön edustaminen korkeimmasa oikeudessa sekä syyttäjiä koskevien kanteluasioiden ratkaiseminen. Tässä tehtävässään he ovat käyttäneet ylimmän syyttäjän toimivaltaa. Oikeuskanslerin viraston syyttäjäosastossa, jossa asiat valmistellaan, toimii kaikkiaan seitsemän virkamiestä.

2.2.1. Oikeuskanslerin hallinto- ja valvonta-tehtävät

Oikeuskanslerin ohjesäännön 11 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri voi antaa syyttäjän toimintaa koskevia määräyksiä ja ohjeita. Ohjesäännön 14 §:n (213/94) mukaan oikeuskansleri nimittää kaupunginviskaalin ja määrää rangaistusmääräysasioiden apulaissyöttäjän. Täytettäessä lääninpoliisineuvoksen virkaa oikeuskansleri antaa haki-joista lausunnon nimittävälle viranomaiselle eli valtioneuvostolle. Kihlakunnansyöttäjän nimittää kihlakunnansyöttäjästä annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri.

Oikeuskanslerilla ei ole syyttäjien taloushallintoon kuuluvia tehtäviä. Oikeusministeriö huolehtii kaupunginviskaalinvirastojen toiminta-määrärahoista. Nimismiehet ja apulaisnimismiehet sekä lääninsyöttäjät olivat lääninhallituksen alaisia ja kuuluivat sisäasiainministeriön hallinnonalaan. Kihlakunnan-syöttäjästä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan erilliset syyttäjänvirastot ja kihlakunnanvirastojen syyttäjäosastot kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan.

Oikeuskanslerin ohjesäännön 11 §:ssä luetellaan oikeuskanslerin alaiset yleiset syyttäjät: lääninsyöttäjä, Ahvenanmaan maakunnansyöttäjä, kaupunginviskaali, nimismies ja apulaisnimismies sekä rangaistusmääräysasioiden apulaissyöttäjä. Erityissyöttäjiä ovat sotilaslakimies ja oikeuskanslerin johonkin asiaan erikseen määräämä syyttäjä. Ahvenanmaan maakunnansyöttäjänvirastosta on säädetty erillislaissa (872/77), jonka mukaan sanottu virasto on oikeusministeriön alainen. Maakunnansyöttäjä on lain 3 §:n mukaan oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen.

Oikeuskansleri, tai oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen mukaan ensisijaisesti apulais-oikeuskansleri suorittaa syyttäjänvirastojen tarkastuksia ja käsittelee syyttäjiä koskevia kanteluita. Vuonna 1995 näitä tehtiin oikeuskanslerille kaikkiaan 131, joista noin puolessa oli kysymys syyttämättä jättämisestä. Kantelut voidaan eritellä syyteharkintaa ja muuta syyttäjien toimintaa koskeviin. Kanteluasioiden valmistelemineen on syyttäjäosaston ajankäytöllisesti suurin työtehtävä. Syyttäjäviranomaisten tarkastustehtävä on jaettu oikeuskanslerinviraston syyttäjäosaston ja lääninsyöttäjien kesken.

Syyttäjien kouluttamisesta vastaavat oikeuskanslerinviraston syyttäjäosasto ja lääninsyöttäjät.

Käytännössä koulutuksesta huolehtiminen on jäänyt pääasiassa oikeuskanslerinviraston tehtäväksi.

Oikeuskanslerinviraston syyttäjäosaston henkilöstöön kuuluu esittelijäneuvos osastopäällikkönä, esittelijäneuvos, vanhempi ja nuorempi oikeuskanslerinsihteeri, esittelijä, koulutussuunnittelija ja osastosihteeri eli yhteensä seitsemän virkamiestä. Vuonna 1993 syyttäjäosastolla käytettiin kanteluihin ja lausuntoihin 2,75, koulutukseen ja tiedotukseen 1,70 sekä tarkastuksiin ja valvontaan 0,55 henkilötyövuotta. Näiden lisäksi oikeuskanslerinviraston avustavan henkilökunnan voidaan arvioida suorittavan syyttäjäosaston tehtäviä yhteensä kahden henkilötyövuoden verran.

2.2.2. Ylimmän syyttäjän syytetehtävät

Hallitusmuodon 46 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri edustaa syyttäjistöä korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Asiasta on säädetty myös laissa korkeimmasta oikeudesta (3 §:n 4 kohta ja 9 §) ja laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta (10 §), jосkaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole enää ollut tällaisia asioita. Oikeuskanslerin ohjesäännössä tarkennetaan, että oikeuskansleri päättää alaisensa syyttäjien muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen (12 §). Laissa eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille (1 §:n 3 momentti, 248/65) säädetään, että syyttäjän on toimitettava asiakirjat korkeimmalle oikeudelle oikeuskanslerin välityksellä.

Edelleen hallitusmuodon em. säännöksen mukaan oikeuskanslerin on ajettava tai ajatettava syytettä myös muissa tuomioistuimissa, mikäli siihen on tarvetta. Vuoden 1992 loppuun asti voimassa olleen oikeuskanslerin ohjesäännön (416/57) mukaan oikeuskanslerin oli valvottava syyttäjäviranomaisten toimintaa niin, että rikokseen syylliset saate-taan lailliseen edesvastuuseen, mutta että syyttömiä ei panna syytteeseen eikä tuomita rangaistukseen. Nyt ohjesäännössä ei ole tällaista tavoitteellista tai materiaalista säännöstä, joka asiallisesti määritteli kaikkien syyttäjäviranomaisten toiminnan tavoitteita.

Nykyisessä ohjesäännössä todetaan lyhyesti, että oikeuskansleri johtaa syyttäjälaitosta ja toimii ylimpänä syyttäjänä. Hän voi ohjesääntönsä 12 §:n mukaan ajaa syytettä itse tai määrätä sen ajamisen asianomaisen syyttäjän tehtäväksi. Oikeuskansleri voi määrätä

muun kuin säännönmukaisesti toimivaltaisen syyttäjän ajamaan syytettä (*substituutio-oikeus*). Oikeuskansleri voi ottaa omaan syyteharkintaansa alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian (*devoluutio-oikeus*). Lisäksi hän voi ottaa uudelleen harkittavaksi alemman syyttäjän ratkaiseman asian.

Syytteen nostaminen Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta edellyttää rikoslain 1 luvun 12 ja 13 §:n (626/96) mukaan pääsääntöisesti oikeuskanslerin syytemääräystä. Oikeuskanslerilla on myös muuhun kansainväliseen oikeusapuun liittyviä tehtäviä.

2.3. Lääninsyyttäjiä koskevat säännökset

Väliportaan syyttäjistä ja heidän tehtäviensä säädetään lääninsyyttäjäasetuksessa (736/85). Asetuksen mukaan lääninpoliisineuvos ja apulaispoliisitarkastaja, 1.3.1995 voimaantulleen lääninsyyttäjäasetuksen muutoksen (226/95) jälkeen poliisitarkastaja, toimivat lääninsyyttäjinä, joiden toimialueena on lääni. Ahvenanmaan maakunnassa ei ole lääninsyyttäjää, vaan maakunnansyyttäjä on suoraan oikeuskanslerin alainen.

Lääninsyyttäjä on syyteasioissa oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen. Lääninsyyttäjät puolestaan ovat läänin muiden yleisten syyttäjien esimiehiä, ja he voivat ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian (*devoluutio-oikeus*) tai määrätä alaisensa syyttäjän nostamaan syytteen tämän toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Lääninsyyttäjä ei sen sijaan voi määrätä muuta henkilöä kuin toimivaltaisen syyttäjän ajamaan syytettä. Lääninsyyttäjällä ei ole esimiesasemaa erityissyyttäjiin nähden.

Lääninsyyttäjän tehtävänä on toimialueensa yleisten syyttäjien esimiehenä johtaa, kehittää ja valvoa syyttäjätoimintaa sekä huolehtia syyttäjien koulutuksesta. Lääninsyyttäjät toimittavat alueensa syyttäjänvirastojen tarkastuksia ja ratkaisevat alaistensa syyttäjien toiminnasta tehtyjä kanteluita.

Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan kihlakunnansyyttäjä on oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän määräysvallan alainen. Lääninsyyttäjä voi 30.11.1996 saakka voimassa olevan kaupunginviskaalista ja nimismiehestä kärkeäoikeuden syyttäjänä annetun lain 2 §:n mukaan antaa syyttäjän tehtävien järjestelyä eri syyttäjäpiireissä koskevia määräyksiä (ns. yhteissyyttäjämääräykset). Näitä määräyksiä on

useimmissa lääneissä annettu.

Lääninsyyttäjäasetuksen lähtökohtana on ollut se, että pääsääntöisesti kaupunginviskaalit ja nimismiehet suorittavat rikosasioissa syyteharkinnan ja itse ajavat niissä syytettyä. Vakavimpia, laajakantoisimpia ja yhteiskunnan kannalta haitallisimpia lääninsyyttäjäasetuksen 6 §:ssä mainittuja rikosasioita varten on kuitenkin järjestetty ilmoitusmenettely, jonka avulla lääninsyyttäjä voi seurata näiden asioiden käsittelyä. Lääninsyyttäjän tulee huolehtia siitä, että asioita, joiden syyteharkinta edellyttää erityistä asiantuntemusta, käsittelee riittävän kokenut syyttäjä.

Oikeuskanslerin 17.9.1985 antamassa yleisessä ohjeessa on annettu määräyksiä lääninsyyttäjän syyttäjätehtävistä ja yleisten syyttäjien menettelystä lääninsyyttäjäasetuksen 6 §:n mukaisissa syyteharkinta-asioissa. Vakavalla rikoksella tarkoitetaan rikosta, josta on säädetty kymmenen vuotta vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös tapauksia, joissa oikeuspaikka tai syyttäjän toimivalta on epäselvä taikka jos asialla saattaa olla ennakkotapauserkitystä. Ohjeen mukaan paikallissyyttäjän on yleensä ilmoitettava näistä asioista lääninsyyttäjälle, jonka on päätettävä siitä, jättääkö hän ilmoituksessa tarkoitetun asian syyttäjäpiirissä ratkaistavaksi vai ottaako hän sen itse ratkaistavakseen.

2.4. Poliisin rikosten tutkinta

Poliisitoiminnan luonteesta johtuen poliisin epäillään virantoimituksessa syyllistyneen lähinnä pahoinpitelyihin, laittomiin vapautenriistoihin tai virheelliseen menettelyyn esitutkinnassa sekä liikennerikoksiin. Sisäasiainministeriön poliisirikostyöryhmän mietinnön mukaan sisäasiainministeriöön saapui vuonna 1989 kaikkiaan 176 poliisia koskevaa kantelua. Niistä ministeriössä ratkaistiin 63. Lääninhallitusten ratkaistaviksi siirrettiin 90 ja muun viranomaisen ratkaistaviksi 23 kantelua. Vuonna 1995 valtioneuvoston oikeuskansleri käsittelee 180 poliisiviranomaisen menettelyä koskevaa kantelua ja eduskunnan oikeusasiamies 297.

Kun poliisimiehestä on tehty rikosilmoitus tai hänen muuten epäillään syyllistyneen rikokseen, esitutkinnan toimittaminen annetaan yleensä jonkin toisen poliisipiirin tehtäväksi. Asiaa koskee sisäasiainministeriön poliisiosaston käskylehti nro 1/1973, jonka

mukaan asia, jossa poliisiin kuuluva henkilö on asianosaisena, tutkitaan eri poliisipiirissä tai -osastossa kuin siinä, jossa epäilty palvelee. Poliisipäällikön on tarvittaessa käännettävä poliisin lääninjohton tai keskusrikospoliisin puoleen esteettömän tutkijan nimeämiseksi. Helsingissä poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkintaa varten on muodostettu poliisilaitoksen eri osastojen komisarioista koostuva elin. Tutkinta annetaan epäillyn kanssa eri osastossa palvelevan komisarion tehtäväksi.

Ylimpien laillisuusvalvojien aloitteesta tutkinnan toimittaa keskusrikospoliisi tai jokin muu paikallispoliisin yksikkö kuin se, jossa rikoksesta epäilty poliisimies palvelee. Eduskunnan oikeusasiamiehen käytettävissä on esimerkiksi kuulustelujen toimittamiseksi kaksi poliisikoulutuksen saanutta mutta poliisivaltuuksia vailla olevaa tarkastajaa.

3. Oikeusvertailevia näkökohtia

3.1. Ruotsin syyttäjälaitos

Ruotsissa ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta erilliselle valtakunnansyyttäjälle vuonna 1948. Syyttäjälaitoksen väliporras ja paikallistaso vastasivat vuoteen 1965 asti pääpiirteissään Suomen nykyistä syyttäjäorganisaatiota. Väliporras muodostettiin alkuaan pääosin läänijaon mukaisesti 21 lääninsyyttäjäpiiriksi ja paikallistasolla maa jaettiin 90 syyttäjäpiiriin.

Ruotsin oikeudenkäymiskaaren (rättegångsbalken) 7 luvun mukaan ylimpänä syyttäjänä on hallituksen alainen valtakunnansyyttäjä (riksåklagaren). Hallitus nimittää valtakunnansyyttäjän ja apulaistalokunnansyyttäjän sekä eräät muut tärkeimpien syyttäjänvirkojen haltijat. Valtakunnansyyttäjä johtaa ja valvoo koko syyttäjälaitosta ja toimii yleisenä syyttäjänä korkeimmassa oikeudessa ja myös hovioikeudessa niissä tapauksissa, joissa on kyse tuomarin virkasyytteenstä. Lisäksi valtakunnansyyttäjä toimii syyttäjälaitoksen keskushallintoviranomaisena.

Apulaistalokunnansyyttäjä toimii valtakunnansyyttäjän sijaisena. Valtakunnansyyttäjänviraston yhteydessä toimii erityinen neuvoa-antava lautakunta. Valtakunnansyyttäjänvirastossa on hallintotoimisto ja valvontatoimisto, joita toimistopäälliköt johtavat. Vuonna 1994 perustettiin toimisto kehittämistehtäviä varten (metodutvecklingsbyrå). Valtakunnansyyttäjän omaa syytetoimintaa

varten on kolme toimistopäällikköä, jotka huolehtivat käytännössä korkeimmassa oikeudessa käsiteltävistä asioista. Virastossa työskentelee yhteensä yli 50 henkilöä.

Asetuksella (åklagarförordning 1996:205) Ruotsi on jaettu seitsemään syyttäjälälyeseen aiempien kolmentoista sijasta. Syyttäjäläly käsittää kahdesta kuuteen läänin. Aluesyyttäjänviranomaisessa toimii valtakunnansyyttäjän määräämä määrä syyttäjälälyä (åklagarkammare) ja hänen määrääksensä mukaisilla paikkakunnilla. Valtakunnansyyttäjä tai hänen valtuuttamanaan aluesyyttäjälälyviranomaisen päättää, millä paikkakunnilla on syyttäjän toimipisteitä. Syyttäjänä on valtionsyyttäjiä (statsåklagare), piirisyyttäjiä (distriktsåklagare) ja apulaissyyttäjiä (assistentåklagare). Syyttäjälälyen päällikön virkanimike on ylisyyttäjä (överåklagare). Aluetasolla käsitellään laajat ja vaikeat asiat sekä jutut, joiden laadun katsotaan vaativan syyttäjältä auktoriteettiasemaa. Organisaatio on sinänsä kolmiportainen, mutta syyttäjäläly ja muu henkilökunta nimitetään virkaan johonkin aluesyyttäjälälyviranomaiseen, joka sitten määrää henkilöstön virantoimitukseen sinne tai paikallisviranomaiseen (7 §). Virkarakenteen tasolla organisaatio on siis kaksiportainen.

Aluesyyttäjänvirastojen kanssa hierarkisesti samalla tasolla on erityisviranomaisen (statsåklagarmyndigheten för speciella mål), jossa käsitellään usean aluesyyttäjälälyviranomaisen alueella tehtyjä rikoksia koskevia asioita ja erityisen laajoja talousrikosyym. juttuja valtakunnansyyttäjän määräysten mukaisesti. Erityisviranomaisen toimialueena on koko maa.

Ruotsissa kaikki yleiset syyttäjät ovat päätoimisia ja kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Nykyisin syyttäjänvirkoja on yhteensä noin 700.

3.2. Norjan syyttäjälaitos

Norjan rikosprosessilain (straffeprosessloven) 6 luvun mukaan valtakunnansyyttäjälle (riksadvokaten) kuuluu syyttäjälaitoksen ylin johto. Vain kuningas valtioneuvostossa (Kongen i statsrådet) voi antaa yleisohjeita ja yksittäistapausta koskevia määräyksiä valtakunnansyyttäjälle.

Valtakunnansyyttäjä toimii syyttäjänä korkeimmassa oikeudessa, antaa yleisohjeita ja määräyksiä syyttäjille, järjestää syyttäjäkou-

lutusta, valvoo syyttäjiä ja ratkaisee syyttäjiä koskevia kanteluita. Eräissä rikosasioissa syyteoikeus on vain valtakunnansyyttäjällä. Valtakunnansyyttäjänvirasto on henkilömäärältään pieni, koska syyttäjälaitoksen hallintoasioita hoidetaan oikeusministeriossa.

Norja on jaettu alueellisesti yhdeksään poliisiorganisaatiosta erilliseen valtionsyyttäjäpiiriin. Kuninkaan nimittämät valtionsyyttäjät (statsadvokaten) toimivat syyttäjinä eräissä vakavimmissa rikosasioissa. Lisäksi valtionsyyttäjille kuuluu alempien syyttäväviranomaisien valvonta. Paikallistason syyttäjien toimista voi kannella valtionsyyttäjille ja näiden ratkaisusta edelleen valtakunnansyyttäjälle.

Talous- ja ympäristörikosten tutkintaa ja syytteenpanoa varten Norjassa on erityinen yksikkö (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet). Päällikön ja apulaispäällikön lisäksi yksikössä on kuusi valtionsyyttäjää. Yksikön kokonaisvahvuus on 60 henkeä. Yksikkö huolehtii omien juttujensa tutkimasta ja syyttämisestä, avustaa paikallisia poliisi- ja syyttäväviranomaisia sekä kerää ja analysoi informaatiota. Näillä valtionsyyttäjillä on toimivalta koko maassa ja he toimivat syyttäjinä myös alioikeudessa.

Paikallistasolla syyttäjät kuuluvat poliisiin (påtalemyndighet i politiet). Organisaatio muodostuu 54:stä oikeusministeriön alaisesta piiristä, joita poliisimestarit johtavat. Syyttäjinä toimivat eräät poliisimestarin alaiset juristin tutkinnon suorittaneet virkamiehet. Poliisimestarien alaisia nimismiespiirejä on 370. Nimismiehillä ei enää käytännössä ole syyttäjäntehtäviä.

3.3. Tanskan syyttäjälaitos

Tanskan oikeudenkäyntilain (retsplejelov) 10 luvun mukaan ylimpänä syyttäväviranomaisena on oikeusministeriön alainen valtakunnansyyttäjä (riksadvokaten). Valtakunnansyyttäjä valvoo muiden virallisten syyttäjien toimintaa, antaa yleisiä syyttäjän toimintaa koskevia määräyksiä ja ohjeita sekä käsittelee valtionsyyttäjien ratkaisusta tehdyt kantelut. Valtakunnansyyttäjä toimii syyttäjänä korkeimmassa oikeudessa ja eräitä muutoksenhakuasioita käsittelevässä erikoistuomioistuimessa. Oikeusministeriö johtaa ja valvoo koko syyttäjälaitosta ja voi puuttua myös yksittäisiin syyteasioihin. Oikeusministeriö käsittelee valtakunnansyyttäjän ratkai-

suista tehdyt kantelut.

Aluetasolla Tanska on jaettu kuuteen poliisiorganisaatiosta erilliseen valtionsyyttäjäpiiriin. Valtionsyyttäjille (statsadvokaten) kuuluu eräiden törkeimpien tai erityisosaamista vaativien rikosten käsittely. Valtionsyyttäjät toimivat syyttäjinä väliasteen tuomioistuimessa, valvovat paikallistason syyttäjiä ja käsittelevät näiden päätöksistä tehtyjä kanteluita.

Tanskassa on talousrikollisuutta varten erillinen valtionsyyttäväviranomaislainen (Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet). Viranomaiseen kuuluu päällikkövaltionsyyttäjä, kaksi apulaisvaltionsyyttäjää, viisi poliisiasessoria ja viisi poliisivaltuutettua.

Tanska on jaettu 54 poliisipiiriin. Paikallistason syyttäjiä ovat, kuten Norjassa, poliisiorganisaatioon kuuluvat piirien poliisimestarit ja heidän alaisinaan toimivat poliisilakimiehet, jotka käytännössä huolehtivat syyteasioista.

3.4. Eräiden muiden maiden syyttäjälaitokset

Saksa

Saksan ylimpänä syyttäväviranomaisena on liittovaltion syyttäjä (der Generalbundesanwalt). Liittovaltion syyttäjälle kuuluvat valtion turvallisuuteen kohdistuvat rikokset.

Kussakin osavaltiossa on liittovaltion syyttäjistöön nähden itsenäinen sekä poliisiorganisaatiosta ja tuomioistuinlaitoksesta erillinen syyttäjälaitos. Osavaltion oikeusministeri on jokaisen osavaltion ylin syyttäväviranomaislainen. Osavaltion ylin syyttäjä (Generalstaatsanwalt) toimii osavaltion ylimmässä oikeusasteessa ja väliasteen syyttäjä (Leitende Oberstaatsanwalt) vastaavasti väliasteen tuomioistuimessa. Alioikeudessa toimivat paikallistason syyttäjät (Staats- ja Amtsanwälte).

Joissakin syyttäjänvirastoissa on lisäksi erikoissyyttäjiä, jotka käsittelevät laajoja ja vaikeita talousrikosasioita.

Itävalta

Yksityiskohtaiset säännökset Itävallan syyttäjälaitoksesta on annettu ensimmäisen kerran Staatenwaltschaftsgesetz-nimisessä laissa (StAG, BGBI 1986/164). Lain täytäntöönpanosta on säädetty tarkemmin asetuksessa (Durchführungsverordnung des StAG:-

s, BGB1 1986/338). Syyttäjälaitos toimii tuomioistuinlaitoksen rinnalla. Ylin syyttäjä (Generalprokurator) osallistuu asioiden käsittelyyn ylimmässä tuomioistuimessa. Hän ei ole prosessin asianosainen eikä syyttäjäviranomainen, mutta kuuluu silti syyttäjälaitoksen kokonaisorganisaatioon. Hän voi tehdä mitättömyyskantelun havaitessaan lainvastaisia tuomioita.

Toisen asteen tuomioistuinten yhteydessä toimii väliasteen syyttäjä (Oberstaatsanwalt), joka valvoo ylioikeuden tuomiopiiriin alempia syyttäjiä. Hänellä on oikeus osallistua kaikkien ylioikeuden tuomiopiiriin syyteasioiden käsittelyyn joko itse tai sijaisen välityksellä.

Ensi asteen tuomioistuinten syyttäjänä on paikallissyyttäjä (Staatsanwalt), joka osallistuu kaikkiin tässä tuomioistuimessa suoritettaviin esitutkintoihin ja pääkäsittelyihin sekä tätä alempien tuomioistuinten ratkaisuihin tehtyihin muutoksenhakuasioihin. Lisäksi hän osallistuu omalla virka-alueellaan pidettäviin valamiesoikeuden istuntoihin.

Kunkin syyttäjäviraston päällikkö voi määrätä avustajansa suorittamaan tietyn virkatoimen tai ottaa alaisuuteensa kuuluvassa syyttäjävirastossa käsiteltävänä olevan asian itse ratkaistavakseen (substituutio- ja devoluutio-oikeus).

Ranska

Ranskassa oikeusministeri on syyttäjälaitoksen ylin johtaja. Tasavallan presidentti nimittää syyttäjät oikeusministerin esityksestä. Oikeusministeri voi antaa syyttäjille myös yksittäistapausta koskevan syytemääräyksen.

Korkeimmassa oikeudessa toimii pääsyyttäjänä Procureur général près la Cour de cassation. Hänellä on apunaan ensimmäinen apulainen ja 18 muuta apulaista. Korkeimman oikeuden syyttäjät eivät ole muiden tuomioistuinten syyttäjien esimiehiä.

Ylioikeuden pääsyyttäjä on Procureur général près la Cour d'appel, jolla on ylioikeuksittain vaihteleva määrä apulaisia. Ylioikeuden syyttäjä toimii myös törkeitä rikosasioita käsittelevän valamiesoikeuden (Cour d'assises) syyttäjänä, jos valamiesoikeuden istuntopaikka on samassa kaupungissa kuin ylioikeuden. Muussa tapauksessa syyttäjänä on joku valamiesoikeuden istuntopaikan alioikeuden syyttäjistä. Ylioikeuden pääsyyttäjä on kaikkien sen ylioikeuden tuo-

miopiiriin kuuluvien alioikeuksien pääsyyttäjien esimies.

Alankomaat

Alankomaiden syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen. Käytännössä oikeusministerille kuuluva määräysvalta on siirtynyt ylioikeuksien pääsyyttäjien muodostamalle kollegiolle, jonka puheenjohtajana toimii oikeusministeriön kansliapäällikkö.

Korkeimman oikeuden, ylioikeuden ja yleisen alioikeuden kunkin yhteydessä toimii syyttäjävirsto. Yleisen alioikeuden (arrondissementsrechtbank) syyttäjät toimivat lisäksi syyttäjinä toimivallaltaan rajoitetussa ensi asteen tuomioistuimessa (kantongerecht). Ylioikeuden syyttäjävirsto valvoo alioikeuden syyttäjävirstoja.

Englanti

Englannissa ei ollut ennen vuotta 1986 varsinaista syyttäjälaitosta. 1980-luvulle saakka Englannin syyttäjäviranomaiset käsitelivät vain kaikkein tärkeimmät rikosasiat. Poliisi vastasi muissa asioissa syytteen nostamisesta ja antoi yleensä syytteen ajamisen asianajajan hoidettavaksi.

Vuonna 1985 annetun lain mukaan syyttäjälaitosta (The Crown Prosecution Service) johtaa Director of Public Prosecutions. Hallitukseen kuuluva General Attorney valvoo syyttäjälaitosta. Ylimmät syyttäjät päättävät syytteen nostamisesta vakavimmissa rikosasioissa. Englanti ja Wales jaettiin neljään syyttäjälääniin ja 31 syyttäjälueeseen. Pienimmät syyttäjälueet kattoivat muutama poliisipiiriin, mutta esimerkiksi Lontoossa oli kolme syyttäjäluetta.

Vuonna 1993 syyttäjälaitoksen organisaatiota uudistettiin edelleen niin, että 31 syyttäjälueesta muodostettiin 13 aluetta. Kutenkin aluetta johtaa Chief Crown Prosecutor. Vaikeimpia ja epätavallisimpia juttuja varten on erillisyyksiköt. Alueet jakautuvat yhteensä 111 piiriin, joita kutakin johtaa Branch Crown Prosecutor. Poliisi saattaa rikosprosessin vireille, mutta syyttäjä ajaa syytetä muissa kuin liikennetrikomuksissa.

Skotlanti

Skotlannin ylin syyttäjäviranomainen on valtakunnansyyttäjä. Skotlannin kuutta sheriff court -nimistä tuomioistuinta varten on

olemassa valtionsyyttäjiä.

Skotlanti on jaettu kahdeksaan poliisipiiriin, joita kutakin johtaa poliisimestari. Syyttäjät vastaavat esitutkinnasta. Poliisi on syyttäväviranomaisista erillinen, eikä sille kuulu syyttäjätehtäviä. Yksinkertaisimmat jutut poliisi tutkii oma-aloitteisesti ja toimittaa esitutinnan päätyttyä selonteon ja usein myös syyteluonnoksen syyttäjälle, jolloin syyttäjä tutustuu juttuun ensimmäistä kertaa.

Viro

Virossa on prokuraattorijärjestelmän tilalle tullut vuonna 1993 kaksiportainen syyttäjälaitos. Ylimpänä viranomaisena on valtakunnansyyttäjälaitos, jota johtaa oikeusministerin nimittämä valtionsyyttäjä. Tällä on kolme sijaista, joiden alaisuuteen kuuluu 21 valtakunnansyyttäjälaitoksen syyttäjää.

Valtakunnansyyttäjälaitoksen syyttäjät ajavat syytettyä valtionoikeudessa ja piirituomioistuimissa. Valtakunnansyyttäjälaitoksen syyttäjillä ei ole oikeutta antaa määräyksiä eikä ohjeita alemmille syyttäjille yksittäistapauksissa. Ylempi syyttäjä voi kuitenkin ottaa alemman syyttäjän käsiteltävänä olevan rikosasian itselleen tai määrätä sen toiselle syyttäjälle.

Ensimmäisen asteen syyttäjinä ovat kaikkiin 15 maakuntaan perustetut maakunnan-syyttäjälaitokset ja kaksi kaupunginsyyttäjälaitosta, Tallinnassa ja Narvassa. Maakunnan- ja kaupunginsyyttäjälaitoksia johtavat maakunnan- ja kaupunginsyyttäjät, joiden alaisina on varasyyttäjiä. Maakunnan- ja kaupunginsyyttäjälaitosten syyttäjät ajavat syytteitä ensimmäisen asteen tuomioistuimissa. Virossa on mahdollista perustaa erikoissyyttäjän virkoja, mutta näitä ei ole tähän mennessä perustettu.

3.5. Eräitä vertailevia havaintoja

3.5.1. Syyttäjälaitoksista

Kaikissa pohjoismaissa on erillinen valtakunnansyyttäjä. Ruotsissa valtakunnansyyttäjä on hallituksen, Norjassa kuninkaan ja Tanskassa oikeusministeriön alainen. Ruotsissa valtakunnansyyttäjä hoitaa kaikki syyttäjälaitoksen toiminnalliset johtotehtävät. Norjassa eräät syyteuharkinta-asiat kuuluvat kuninkaalle valtioneuvostossa, mutta käytännössä valtakunnansyyttäjän asema on lähes vastaava kuin Ruotsissa. Tanskassa oikeus-

ministeriö osallistuu myös syyttäjälaitoksen varsinaiseen ohjaukseen ja valvontaan. Monissa Euroopan maissa oikeusministeriöllä on merkittävä asema syyttäjälaitoksen johtamisessa.

Norjan ja Tanskan valtakunnansyyttäjänvirastojen henkilömäärä on pieni verrattuna Ruotsiin, jossa valtakunnansyyttäjä toimii myös syyttäjälaitoksen keskushallintoviranomaisena ja huolehtii mm. talous- ja henkilöstöasioista.

Syyttäjälaitoksen toiminnalliseen johtoon liittyviä ylimmän syyttäjätehtäviä ovat kaikissa pohjoismaissa muun muassa syyttäjistön edustaminen korkeimmassa oikeudessa, yleisten ohjeiden ja määräysten antaminen, syyttäjätöiminnan valvonta ja kanteluasioiden ratkaiseminen. Norjassa kantelumahdollisuus on kaksiportainen, kun taas Tanskassa ja Ruotsissa kantelun tutkii vain lähinnä ylempi syyttäjä.

Useassa maassa on järjestetty erillinen syyttäjälaitoksen väliporras, joka huolehtii toimialueellaan johto-, ohjaus- ja valvontatehtävistä. Väliportaana päätehtävänä on yleensä sen oma syyttäjätöiminta. Merkillä pantavaa on, että pohjoismaissa on lähinnä laajoja talousrikosasioita varten väliportaana tasolle sijoittuva erityinen syyttäväviranomaisen, jonka toimialueena on koko maa.

Syyttäjäorganisaatioissa on liikutelavaa syyttäjätövoimaa (Ruotsissa apulaissyyttäjät ja Tanskassa ja Norjassa erilaiset valtuutetut). Näissä maissa syyttäjälaitoksen ylemmillä tasoilla on hierarkiselta virka-asemaltaan erilaisia syyttäjiä, esim. Ruotsissa alue-syyttäväviranomaiseen kuuluu valtionsyyttäjiä, piirisyyttäjiä ja apulaissyyttäjiä. Erilaiset tehtävät voidaan siten jakaa eri syyttäjille asian laadun ja vaativuuden mukaan.

3.5.2. Poliisin rikosten tutkinnasta

Ruotsissa syyttäjä yleensäkin on esitutkinnan johtaja siitä alkaen, kun jotakuta voidaan perustellusti epäillä rikoksesta. Poliisiväkivaltaa koskeissa asioissa kuitenkin jo rikosilmoitus tehdään syyttäjälle ja hän johtaa tutkintaa alusta alkaen, eikä poliisi näin ollen voi päättää esimerkiksi tutkinnan lopettamisesta. Syyttäjän johtamassa esitutkinnassakin poliisi toimittaa kuulustelut ja muun esitutkinta-aineiston hankkimisen, mutta tutkija ei saa palvella samassa yksikössä kuin epäilty. Tutkijan on myös oltava vähintään komisario ja korkeammassa virka-asemassa

kuin epäilty.

Norjassa poliisimiesten virantoimituksessa tekemien virkarikosten tutkintaa varten on erillisorganisaatio. Oikeusministeriö asettaa kunkin yhdeksän aluesyyttäjäviranomaisen yhteyteen tutkinnan johtoelimen, jonka puheenjohtajalla tulee olla korkeimman oikeuden tuomarin pätevyys ja jäsenistä toisen tulee olla asianajaja, toisen esitutkintaa tunteva eli yleensä poliisi. Tutkinnan toimittamista varten tutkintaelin voi pyytää virkapuolaa poliisilta, mahdollisuuksien mukaan kuitenkin toiselta yksiköltä kuin siltä, jossa rikoksesta epäilty palvelee.

Tanskassa kussakin poliisipiirissä on paikallislautakunta, jossa ovat edustettuina poliisiviranomaiset, asianajajakunta ja paikallinen väestö. Muut kuin poliisipäällikön harkinnan mukaan vähäiset poliisin tekemät rikokset ilmoitetaan lautakunnalle. Ne myös tutkitaan poliisin eri yksikössä kuin siinä, jossa rikoksesta epäilty palvelee. Lautakunta voi vaatia asiassa toimitettavaksi myös lisätutkinnan.

4. Syyttäjälaitoksen nykytila ja kehitysnäkymät

4.1. Valtioneuvoston oikeuskansleri ylimpänä syyttäjänä

Oikeuskanslerin tehtävät voidaan jakaa kolmeen osaan: valtioneuvoston valvonta, yleinen laillisuusvalvonta ja ylimmän syyttäjän tehtävät. Oikeuskanslerin tehtävä ylimpänä syyttäjänä perustuu hallitusmuodon 46 §:n 2 momenttiin. Tämä tehtävä on kuulunut oikeuskanslerille jo vanhastaan niin kauan kuin prokuraattori-oikeuskanslerin virka on ollut Suomessa. Vastaava järjestely oli voimassa Ruotsissa vuoteen 1948 saakka.

Viime vuosikymmeninä on oikeuskanslerin tehtävämäärä huomattavasti lisääntynyt. Valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden määrä on kasvanut. Erityisesti Euroopan yhdenmukaisuuskehitys on tuonut uusia vaativia lisätehtäviä. Oikeuskanslerinvirasto, jossa on ollut syyttäjäosasto vuodesta 1978, on joutunut johtamaan syyttäjälaitosta suhteellisen vähäisin resurssein.

Oikeuskansleri on 8.9.1993 päivätyssä kirjeessään esittänyt valtioneuvostolle, että syyttäjäorganisaation väliasteen ja ylimmän tason uudelleen järjestely olisi otettava harkittavaksi. Eduskunnan oikeusasiamies on

14.9.1993 eduskunnalle jätetyssä toimintakertomuksessaan vuodelta 1992 kiinnittänyt huomiota syyttäjälaitoksen uudistamistarpeeseen.

Oikeuskansleri perustelee aloitettuaan syyttäjäorganisaation uudelleen arvioimiseksi sillä, että syyttäjistön asema rikosprosessissa on olennaisesti muuttunut lainsäädäntöuudistusten seurauksena ja että tällainen kehitys jatkuu. Esimerkkinä syyttäjän tehtävien muuttumisesta ovat vuoden 1991 alusta voimaan tulleet syyttämättäjäättämissäännökset, jotka laajensivat syyttäjän harkintavaltaa. Vuoden 1994 alusta rangaistusmääräysten antaminen siirtyi alioikeuden rangaistusmääräystuomareilta syyttäjille.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja julkisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että oikeuskanslerin eri tehtäviä hoidettaessa voi tulla esiin ristiriitailanteita.

Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja hän voi osallistua epävirallisesti asioiden valmisteluvaiheeseen. Lisäksi oikeuskansleri antaa hallitusmuodon 48 §:n 2 momentin mukaan pyydettäessä tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle.

Oikeuskanslerin asemaa syyttäjäviranomaisena on pidetty ongelmallisena, koska hänen tehtävänsä valtioneuvostossa liittyvät läheisesti korkeimpaan poliittiseen päätöksentekoon ja täytäntöönpanovalan käyttämiseen. Ylimmän syyttäjän valtio-oikeudellisella asemalla on merkitystä oikeuslaitoksen riippumattomuuden kannalta, koska syyttäjillä on aktiivinen tehtävä rikosasioiden vireilletulossa ja käsittelyssä.

Eräissä julkisuutta herättäneissä laajoissa oikeusasioissa on mahdollisiin ristiriitailanteisiin kiinnitetty huomiota. Käytännössä oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat voineet jakaa asiat niin, että esteellisyttä ei ole esiintynyt, vaikka ulkopuolisille on saatanut syntyä asiasta toisenlainen vaikutelma. Oikeuskanslerin asema on eri tehtävien painotuksen johdosta joutunut julkisen keskustelun kohteeksi.

Rikosasioiden oikeudenkäynnissä ovat asianomaisina syytetty, asianomistaja ja virallinen syyttäjä, joka edustaa prosessissa julkista kannevaltaa. Nykyinen tilanne, jossa laillisuusvalvojan ja ylimmän syyttäjän tehtävät kuuluvat samalle viranomaiselle, ei ole omissaan korostamaan oikeudenkäynnin asianosaisten tasa-arvoista asemaa, vaan hämärtää tuomioistuimen ja syyttäjän toisistaan riippu-

matonta asemaa.

Merkittävä osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee rikosprosessiin osallistuvia viranomaisia: poliisia, syyttäjää ja tuomioistuimen menettelyä rikosasiassa. Ylimmän syyttäjän tehtävien ja laillisuusvalvonnan kuuluminen samalle viranomaiselle ei ole paras mahdollinen ratkaisu, koska oikeuskanslerille tulee asioita, joissa nämä tehtävät voivat olla keskenään ristiriidassa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo myös tuomioistuuja, erityisesti niiden rangaistuspäätöksiä. Hänellä on oikeus olla läsnä kaikkien tuomioistuinten istunnoissa, joskaan hän ei käytännössä ole niihin osallistunut. Valvontatehtävä on ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, kun oikeuskansleri on samalla ylimpänä syyttäväviranomaisena.

Oikeuskanslerin erityistehtävänä on valvoa asianajajien toiminnan laillisuutta. Myöskään asianajajien valvonnan kuulumista samalla ylimpänä syyttäjänä toimivalle viranomaiselle ei voida periaatteellisista syistä pitää hyvänä ratkaisuna.

Erottamalla ylimmän syyttäjän tehtävät oikeuskanslerin toimenkuvasta, mikä edellyttää hallitusmuodon 46 §:n 2 momentin muuttamista, voidaan edellä tarkoitetut ristiriitatilanteet välttää. Uudistuksen jälkeenkin oikeuskanslerin toimiala on varsin laaja, mutta kun siihen ei enää sisälly yleisen syyttäjän tehtäviä, muiden sektorien osuus hänen toimenkuvassaan selkeytyy.

Arvioitaessa nykytilaa voidaan todeta, että järjestelmällä on sinänsä pitkät perinteet, mutta se on muotoutunut toisenlaisten oikeusolojen vallitessa. Lainsäädännön kehityksen asettamat vaatimukset on käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa otettu huomioon. Syyttäjistön johtaminen on tässä mielessä painottunut syyttäjien koulutukseen ja valvontaan. Syyttäjälaitoksen kehittäminen ja osallistuminen yksittäisten syyteharkinta-asoiden käsittelyyn on jäänyt vähemmälle huomiolle.

4.2. Nykyinen lääninsyyttäjäjärjestelmä

Vuonna 1985 annetulla lääninsyyttäjäasetuksella (alunperin asetus poliisitarkastajasta lääninsyyttäjänä) pyrittiin selkiyttämään lääninsyyttäjän esimiesasemaa väliportaan syyttäjänä ja laajennettiin lääninsyyttäjän velvollisuutta valvoa ja ohjata syyttäjien toimin-

taa. Syyttäjäntehtävien järjestelyn osalta asetuksen lähtökohtana on ollut, että paikallistason syyttäjät suorittavat syyteharkinnan ja huolehtivat syytteen ajamisesta pääsääntöisesti itse. Asetuksen 6 §:ssä yleisluontoisesti määritellyissä vakavimmissa ja laajakantoisimmissa rikosasioissa lääninsyyttäjän on kuitenkin oikeuskanslerin antamien tarkempien määräysten mukaisesti huolehdittava siitä, että näitä asioita käsittelee riittävän kokenut ja asiantunteva syyttäjä.

Mikäli jollakin paikallistason syyttäjällä on juttuun riittävä asiantuntemus ja kokemus, syyttäjäntehtävät on lääninsyyttäjäasetuksen 6 §:ssä tarkoitetuissa rikosasioissa jätetty paikallistasolle. Kun syyttäjäorganisaatio koostuu pienistä yksiköistä, voi yhdenkin laajan jutun aiheuttama työ määrän lisäys muodostua kohtuuttomaksi ja syyttäjäntehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta vaikeaksi. Lääninsyyttäjillä ei kuitenkaan ole käytettävissään syyttäjätövoimaa, jolla voitaisiin tasata laajojen juttujen aiheuttamaa työ määrän tilapäistä lisääntymistä paikallistason yksiköissä. Kaupunginviskaalista ja nimismiehestä käräjäoikeuden syyttäjänä 1.12.1993 voimaantullut laki on lisännyt joustavuutta paikallissyyttäjien toiminnassa.

Lääninhallituksissa on 11 lääninpoliisineuvosta ja 17 poliisitarkastajaa. Lisäksi niiden poliisitoimistoissa on osasto- ja toimistosihiteereitä, jotka osaksi hoitavat myös lääninsyyttäjän asioita. Syyttäjien valvonta ja ohjaus on lääninsyyttäjien toiminnassa toteutunut kohtuullisen hyvin. Lääninsyyttäjät ovat tarkastaneet läänin syyttäjäyksiköiden toimintaa oikeuskanslerin ohjeen mukaisesti yleensä vuosittain, ratkaisseet syyttäjien toiminnasta tehtyjä kanteluita ja osaltaan huolehtineet koulutuksen järjestämisestä alueensa syyttäjille.

Syyttäjäntehtävien järjestely lääninsyyttäjäasetuksessa tarkoitetuissa yhteiskunnalliselta merkitykseltään laajoissa ja vaikeissa rikosasioissa ei ole käytännössä täysin onnistunut. Asetusta sinänsä voidaan pitää yhä lähtökohdiltaan oikeasuuntaisena. Ongelmat ovat johtuneet nykyisestä syyttäjäorganisaatiosta ja niukoista voimavaroista.

Lääninpoliisineuvos on alueensa ylimpänä poliisiviranomaisena keskittynyt poliisitoimen johtamiseen ja lisääntyneiden hallinto- tehtävien hoitamiseen. Hänen mahdollisuutensa osallistua syyttämistoimeen on ollut vähäinen. Poliisitarkastajat ovat käytännössä hoitaneet lääninsyyttäjän tehtävät. Nykyisin

kuudessa läänissä on kaksi poliisitarkastajaa, joista toisen työpanoksesta suurin osa on kohdistunut lääninsyyttäjän tehtäviin. Muissa lääneissä, joissa siis nyt on vain yksi poliisitarkastaja, lääninsyyttäjän tehtävät on hoidettu muiden virkatoimien ohella.

Merkittävä periaatteellinen ongelma liittyy siihen, että lääninsyyttäjät kuuluvat poliisiorganisaatioon. Tästä johtuen heidän tehtävänä ovat käytännössä painottuneet poliisitoimeen ja syyteharkinta-asiat ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Poliisin epäiltyjä virkarikoksia koskevien asioiden osalta ei olekaan pidettävä hyvänä sitä, että syyteharkinnan suorittaa samaan organisaatioon kuuluva virkamies. Lääninsyyttäjillä on ollut nimismiespiirien suuren lukumäärän vuoksi varsin paljon hallintotehtäviä. Toisaalta heidän esimiesasemansa on jäänyt käytännössä lähes toteutumatta suurimpien kaupunginviskaalinvirastojen osalta, jotka ovat perinteisesti olleet kiinteämmin oikeuskanslerinviraston ohjauksessa.

4.3. Kihlakuntauudistuksen vaikutuksista syyttäjäntoimeen

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista on säädetty puitelaki (126/92). Asetus kihlakunnanvirastosta (859/94) annettiin 30.9.1994. Se on asetuksen muutoksella (1531/95) määrätty tulemaan voimaan 1.12.1996. Paikallishallintolain 4 §:n 2 momentin mukaan kihlakunnanvirastossa on toiminnallisesti itsenäiset poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoyksikkö sekä tarvittavat muut yksiköt.

Paikallishallinnon uudistuksessa poliisitoimi ja syyttäjäntoimi eriytetään toiminnallisesti toisistaan. Kihlakuntauudistuksen toteutuessa tulee nykyisten 233 syyttäjäpiiriin sijaan 90 kihlakuntaa. Valtioneuvosto on määrännyt (VNp 1438/95), että kolmessatoista kihlakunnassa suurimmilla paikkakunnilla toimivat ns. erillisvirastot, kun taas muihin kihlakuntiin perustetaan kaikille kolmelle hallinnonalalle yhteinen kihlakunnanvirasto. Syyttäjälaitoksen kannalta on keskeistä, että syyttäjäntoimintaa hoitavat molemmissa organisaatioissa päätoimiset syyttäjät.

Eduskunnan käsiteltävänä olleeseen hallituksen esitykseen nro 24/1994 vp. sisältynyt kihlakunnansyyttäjiä koskeva lakiehdotus raukesi vuoden 1994 valtiopäivillä. Asiasta annettu uusi esitys 83/1995 vp. johti sittemmin kihlakunnansyyttäjistä annetun lain

(195/96) säätämiseen. Laki tulee voimaan 1.12.1996.

Lailla järjestetään paikallissyyttäjäorganisaatio osana kihlakuntauudistusta. Nykyisten paikallissyyttäjien eli kaupunginviskaalien, nimismiesten ja apulaisnimismiesten tilalle tulee koko maahan päätoimiset kihlakunnansyyttäjät. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan kihlakunnansyyttäjä toimii kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa. Virasto ja osasto kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Suurimpiin kihlakuntiin (Helsinki, Turku, Tampere, Vaasa, Kuopio, Oulu, Lahti, Pori, Hämeenlinna, Kotka, Lappeenranta, Jyväskylä ja Joensuu) perustetaan erilliset syyttäjänvirastot, kun taas muihin kihlakuntiin tulee erillinen syyttäjäosasto, jossa on yleensä 2 tai 3 syyttäjää. Syyttäjäpiirien lukumäärä tulee olemaan 77 ja niistä 14:ssä on vain yksi syyttäjä.

Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi perustaa joihinkin kihlakuntiin eri hallinnonaloja, myös siis syyttäjäntoimintaa hoitavan nimismiehen viran. Eduskunnan lakivaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 14/1995 vp.) kysymyksessä olevan poikkeussäännös. Hallituksen esitykseen 83/1995 vp. antamassaan vastauksessa eduskunta edellytti, että nimismiehen virkojen perustamisessa, jos siihen ryhdytään, noudatetaan suurta pidättyvyyttä siten, että virkoja perustetaan vasta, kun on selvitetty, että kihlakunnassa käsiteltäviä syyteasioita on vähän eikä syyttäjäntoimintaa ole tarkoituksenmukaista järjestää lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti yhteistoiminnassa eri kihlakuntien kesken. Valtioneuvosto on 9.5.1996 päättänyt, että kaikkiaan seitsemästä nimismiehestä vain kahden kihlakunnan nimismies toimii myös syyttäjänä.

Lain 5 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan syyttäjäntoimi järjestetään kihlakunnittain. Pykälän 2 momentissa säädetään lisäksi syyttäjien yhteistoiminnasta, että oikeusministeriö voi syyttäjäntoimen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä eri kihlakuntien syyttäjänvirastot tai kihlakunnanvirastojen syyttäjäosastot hoitamaan syyttäjän tehtäviä yhteistoiminnassa taikka lääninhallitusta kuultuaan määrätä syyttäväviranomaisen hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella. Kihlakunnansyyttäjät ovat niinkään suoraan lain 6 §:n nojalla toimivaltaisia hoitamaan oman kihlakuntansa ulko-

puolellakin syyttäjän tehtäviä asioissa, jotka kuuluvat sen käräjäoikeuden toimivaltaan, jonka tuomiopiirissä syyttäjän oma kihlakunta on.

Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/93) 9 §:n 1 momentin mukaan rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä tai 2 momentissa sanotuissa tieliikenne- ja tullirikosasioissa apulaissyyttäjänä näissä asioissa oikeuskanslerin määräyksestä toimiva poliisimies tai tullin palveluksessa oleva henkilö. Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta annetulla lailla 196/96 on 1.1.1999 lukien kumottu säännökset, joiden nojalla poliisi on ollut asiassa toimivaltainen. Lakivaliokunta oli rangaistusmääräysmenettelyuudistuksesta antamassaan mietinnössä (LaVM 12/1993 vp.) edellyttänyt, että rangaistusmääräysten vahvistamistehtävät kuuluisivat ainoastaan varsinaisille syyttäjäviranomaisille.

4.4. Syyttäjän asemasta ja tehtävistä

Syyttäjän tehtävät jakautuvat kahteen periaatteessa erilliseen, mutta käytännössä toisiinsa kiinteästi liittyvään osa-alueeseen. Syyttäjälle kuuluu ensinnäkin päätösvalta siitä, onko oikeudenkäyntiä lainkaan aloitettava (syyteharkinta). Tähän liittyen syyttäjällä on esitutkinnassa ja pakkokeinojen käyttämisessä tiettyjä tehtäviä ja toimivaltaa. Toiseksi syyttäjä on oikeudenkäynnissä asianosainen, joka huolehtii syytteen ajamisesta. Asianomistajalla on niinkään oikeus kohdistaa rikosjutun vastaajaan vaatimuksia.

Syyttäjän on arvioitava, onko poliisin toimittamassa esitutkinnassa kerätty aineisto riittävä syyteharkinnan pohjaksi. Syyttäjän on mahdollisuuksien mukaan arvioitava myös sitä, onko esitutkinnassa otettu huomioon epäillyn syyllisyyttä tukevan todistusaineiston lisäksi hänen syyllisyyttään vastaan puhuvat tosiseikat (objektiiviteettiperiaate).

Keskeisin syyttäjän tehtävistä on syyteharkinta, jossa esitutkinta-aineiston perusteella ratkaistaan, nostetaanko jotakuta vastaan syyte. Syyttäjän on arvioitava, täyttääkö tutkittava teko jonkin rikoksen tunnusmerkistön ja onko epäillyn syyllisyydestä tähän rikokseen riittävä näyttö. Tämän lisäksi syyttäjän on arvioitava, pitääkö teosta jättää syyte nostamatta siihen oikeuttavan tai velvoittavan erityissäännöksen nojalla. Tätä koskevat pääsäännöt ovat rikoslain voimaan-

panemisesta annetun asetuksen 15 ja 15 a §:ssä. Ne siirrettiisiin eduskuntakäsittelyssä olevan rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa tarkoittavan hallituksen esityksen nro 82/1995 vp. mukaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettavaksi ehdotetun lain 1 luvun 6—8 §:ään.

Syyteharkinta on oikeudellista harkintaa. Syyttäjä voi nostaa syytteen vain siinä tapauksessa, että lainmukaiset edellytykset ovat olemassa. Näytön riittävyyden eli syyteratkaisun osalta todennäköisten syiden arviointi voi rajatapauksissa tuottaa vaikeuksia ja jättää harkinnanvaraa, jota ei ole mahdollisuutta yksityiskohtaisesti ohjailla yleisillä säännöksillä tai määräyksillä.

Päätettyään nostaa syytteen syyttäjä ajaa sitä oikeudenkäynnissä asianosaisena. Syytteessä esitetty tapahtumakuvaus rajaa oikeudenkäynnin kohteen siten, että tuomioistuim ei voi käsitellä ja ratkaista asiaa sitä laajemmin. Syyttäjällä on rikosasioissa todistustaakka, mikä merkitsee sitä, että hänen on näytettävä toteen kaikkien rikosoikeudellisesti välittömästi relevanttien tosiseikkojen olemassaolo (akkusatorinen prosessi). Osa rikoksista on ns. asianomistajarikoksia, joissa on kysymys yksityisen kansalaisen kanne-oikeudesta rikosasiassa. Syytetty itse voi halutessaan pysytellä oikeudenkäynnissä täysin passiivisena; hänen ei tarvitse todistaa itseään syyttömäksi.

Lainsäädännössä on rikosoikeudellisten säännösten muotoilulla jätetty lainkäyttäjän - tuomioistuimen ohella myös syyttäjän - yksittäistapauksessa harkittavaksi, onko teko katsottava oikeusjärjestyksen vastaiseksi. Syyttäjän harkintavaltaa on lisätty myös toimenpiteistä luopumista koskevilla uudistuksilla, viimeksi 1.1.1991 voimaantulleella lailla (301/90).

Syyttäjän päätöksenteko ja toiminta ovat avainasemassa arvioitaessa, miten ja missä määrin rikosoikeudellisen järjestelmän arvot ja tavoitteet konkreettisissa tapauksissa toteutuvat. Syyttäjäorganisaation järjestämisellä on välitön yhteys syyttäjän toimintaan. Mitä itsenäisempi ja riippumattomampi syyttäjistö on organisatorisesti yleishallinnosta ja mitä paremmat voimavarat sillä on, sitä selkeämmin ja tehokkaammin se voi toteuttaa sille rikosprosessuaalisessa työnjaossa uskotua tehtävää. Tällä seikalla on merkitystä myös yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta.

4.5. Eräät valmisteilla olevat lainuudistukset

4.5.1. Rikosoikeudenkäynnin uudistaminen

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys nro 82/1995 vp. rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi. Tarkoituksena on taata tuomioistuimelle mahdollisimman hyvät keinot rikosasian perusteelliseen käsittelemiseen. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset rikosasian pääkäsittelystä, joka tulisi yleensä toimittaa niin, että asia olisi ratkaistavissa yhden istunnon jälkeen. Menettely pyrittäisiin järjestämään suulliseksi, välttämäksi ja keskitetyksi samoin kuin riita-asiaan oikeudenkäyntimenettelyn osalta on jo toteutettu.

Syytteen nostaminen kuuluisi ehdotuksen mukaan ensisijassa viralliselle syyttäjälle. Asianomistaja saisi eräitä poikkeuksia lukuunottamatta itse nostaa syytteen vain silloin, kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Toisaalta syyttäjällä olisi yleensä velvollisuus asianomistajan pyynnöstä ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta rikosasian vastaajaa vastaan.

Esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että muissa kuin yksinkertaisissa rikosasioissa syyttäjälle olisi ilmoitettava esitutkinnasta. Syyttäjän pyynnöstä olisi toimitettava esitutkinta tai lisätutkimuksia sekä noudatettava muita esitutkintaa koskevia määräyksiä. Pakkokeinojen osalta ehdotetaan, että syyttäjä esittäisi vangitsemisvaatimuksen ja päättäisi matkustuskiellosta ennen syytteen nostamista.

Syytteen vireillepanotapaa koskevan muutoksen johdosta ei nostetun syytteen muuttaminen oikeudenkäynnin aikana olisi pääsääntöisesti sallittua. Esitutkintapöytäkirjaa ei saisi käyttää kirjallisena todisteena, mikä asettaa syyttäjän esiintymiselle oikeudenkäynnissä nykyistä enemmän vaatimuksia. Syyttäjällä olisi nimenomaisen säännöksen nojalla muutoksenhakuoikeus myös vastaajan eduksi.

Edellä olevasta ilmenee, että rikosasiain oikeudenkäynnin muuttaminen merkitsee syyttäjien tehtävissä huomattavaa vaatimustason nousua. Rikosprosessin keskittyminen edellyttää syyttäjiltä juttujen huolellista valmistelua, joten istuntoja edeltävä vaihe vaatii nykyistä enemmän aikaa. Uudistus edellyttää syyttäjien voimavarojen tuntuvaa lisäystä ja

ammattillisten valmiuksien parantamista. Myös syyttäjälaitoksen johdon mahdollisuuksia seurata asioiden käsittelyä eri syyttäjänvirastoissa tulee tehostaa.

4.5.2. Hovioikeusmenettelyn kehittäminen

Hovioikeustoimikunta 1989:n loppumietinnön (1992:20) ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta on oikeusministeriön asettamassa työryhmässä valmisteltu muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren 25—27 luvun säännösten uudistamista. Ehdotuksesta on saatu korkeimman oikeuden lausunto, ja asiasta annetaan hallituksen esitys eduskunnalle syysistuntokaudella 1996. Tarkoituksena on järjestää hovioikeusmenettely sellaiseksi, että se niin kuin alioikeuksissa riita-asioissa jo noudatettava ja rikosasioissa omaksuttavaksi esitetty menettely mahdollistaisi keskitetyn, välttömän ja suullisen oikeudenkäynnin ja täyttäisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksistä Suomelle johtuvat velvoitteet.

Ehdotuksen mukaan sellaisissa rikosasioissa, joissa vastaaja on tuomittu vain sakko-rangaistukseen, hän tarvitsisi hovioikeuden myöntämän luvan saada hakea muutosta kärjäoikeuden ratkaisuun. Syyttäjä ja asianomistaja tarvitsisivat luvan, jos kysymys on rikoksesta, josta syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ei ole säädetty ankaraampaa rangaistusta kuin yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Jos hovioikeus pitää todennäköisenä, että kärjäoikeuden ratkaisun lopputulos on virheellinen, lupa olisi myönnettävä.

Hovioikeudessa olisi toimitettava suullinen pääkäsittely silloin, kun muutoksenhakemuksen ratkaisu riippuu kärjäoikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun uskottavuudesta ja eräin poikkeuksin silloin, kun rikosasian asianomistaja tai vastaaja sitä vaatii. Muissa tapauksissa asia voitaisiin ratkaista kirjallisessa menettelyssä niin kuin nykyäänkin. Ajamansa rikosasian pääkäsittelyssä hovioikeudessa virallisen syyttäjän olisi oltava läsnä. Tästä johtuu hänelle työllisyydestä.

4.5.3. Ministerivastuujärjestelmän uudistaminen

Oikeusministeriön asettama ministerivastuutyöryhmä on 10.1.1994 päivätyssä mie-

tinnössään ehdottanut, että valtakunnan oikeus tulisi lakkauttaa ja sille nykyisin kuuluvien syytteiden käsittely siirtää korkeimmalle oikeudelle. Oikeus ministerisyytteen nostamiseen tulisi säilymään eduskunnan piirissä, mutta syyttämispäätöksen tekisi perustuslakivaliokunta. Myös oikeuskanslerilla olisi oikeus esittää ministerin virkatointen lainmukaisuuden selvittämistä. Syyttäjänä näissä asioissa toimisi yleensä eduskunnan oikeusasiamies.

Ministerivastuujärjestelmää koskevan uudistuksen jatkovalmistelu on yhdistetty yhden, yhtenäisen perustuslain valmisteluun, jota varten on asetettu Perustuslaki 2000 -komitea. Oikeusministeriön 12.5.1995 asettama perustuslakityöryhmä oli esittänyt 5.1.1996 päivätysssä mietinnössään, että uudessa perustuslaissa säädettäisiin ministerivastuuasian vireillepanosta, ministerisyytteestä päättämisestä, syytteen nostamisen edellytyksistä sekä ministerisyytteen käsittelemisestä. Myös valtakunnansyyttäjän asemaa ministerisyyteasian vireillepanossa ja syytteen ajamisessa tulisi tässä yhteydessä arvioida.

Eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä on selvittänyt Oikeusasiamies-työryhmä, jonka mietintö valmistui 18.6.1996. Työryhmän ehdotuksilla ei ole välitöntä yhteyttä tähän esitykseen.

5. Esityksen tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

5.1. Syyttäjälaitoksen uudelleenorganisoinnin tarpeellisuus

5.1.1. Uudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet

Suomen syyttäjälaitos on historiallisen kehityksen seurauksena muodostunut järjestysmuodoltaan hajanaiseksi. Osa paikallissyyttäjistä on ollut oikeusministeriön alaisia kaupunginviskaaleja ja osa sisäasiainhallintoon kuuluvia nimismiehiä ja apulaisnimismiehiä, joilla oli muitakin tehtäviä. Syyttäjälaitoksen väliportaana toimivat lääninhallituksen poliisijohtoon kuuluvat henkilöt. Ylin syyttäjä oikeuskansleri toimii valtioneuvoston yhteydessä sen valvojana ja hoitaa muitakin laillisuusvalvontatehtäviä.

Paikallishallintouudistuksen toteutuessa kihlakunnansyyttäjät tulevat kaikki kuulumaan oikeusministeriön hallinnonalaan. Kihlakuntien syyttäjäntehtävissä siirrytään pää-

toimisiin syyttäjiin ja järjestelmään, jossa paikallissyyttäjät ovat mahdollisimman riippumattomia muusta hallinnosta. Myös paikallissyyttäjiä ylempien syyttäjien tulisi kuulua oikeusministeriön alaisuuteen. Lainsäädäntöön, talousarvioon sekä tärkeimpiin henkilöstökysymyksiin liittyvät syyttäjälaitosta koskevat asiat tullaan käsittelemään oikeusministeriössä. Syyttäjätoiminnan painopiste jää edelleen paikallistasolle, jossa alueen erityisolosuhteet voidaan ottaa huomioon. Suhteet esitutkintaviranomaisiin, tuomioistuihin ja muihin sidosryhmiin muodostuvat välittömiksi ja joustaviksi. Ylempien syyttäjien tehtäviä ja organisaatiomallia harkittaessa keskeistä on paikallistason toiminnan tukeminen.

Syyttäjän laajentunut harkintavalta ja entistä vaativammat tehtävät korostavat ylempille syyttäjäviranomaisille kuuluvan syyttäjien kouluttamisen, ohjaamisen sekä valvonnan merkitystä. Pyrkimyksenä on tehokas, mutta samalla yhdenmukainen ja kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukainen syyttäjätoiminta. Nykyisessä organisaatiossa ei ole edellytyksiä sellaiselle järkevälle johtamiselle, jota syyttäjätoiminnan merkitys ja vaatimustaso edellyttäisivät.

Esitetyistä lähtökohdista voidaan syyttäjäorganisaation uudistamisen tavoitteeksi asettaa yhtäältä koko syyttäjälaitoksen toimintaedellytysten parantaminen ja toisaalta ylempien syyttäjien eri tehtävistä ja rooleista aiheutuvien ongelmien poistaminen. Tavoitteena on luoda organisatoriset edellytykset yhdenmukaisesti, ennustettavasti ja tehokkaasti toimivalle syyttäjistölle.

Oikeuskanslerin osalta uudistus merkitsee sitä, että ylempien syyttäjien tehtävät siirretään häneltä valtakunnansyyttäjälle. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ei oikeuskanslerin asemaan muuten puututa. Ylimmän syyttäjän tehtävien siirtäminen tätä varten perustettavalle erityisviranomaiselle merkitsee myös oikeuskanslerin toimintamahdollisuuksien paranemista valtioneuvoston organaana ja ylimpänä laillisuusvalvojana.

Paikallistasoa ylempien syyttäjistön järjestämisessä on jäljempänä jaksossa 5.5.2. selostettavista syistä päädytty katsomaan, että ylimmän syyttäjän alapuolelle ei tarvita erillistä syyttäjistön väliporrasta ja että nykyisin lääninsyyttäjälle kuuluvia tehtäviä hoitaisivat asian laadun mukaan paikallissyyttäjät tai valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivat valtionsyyttäjät.

Ylimmän syyttäjän apuna syyttäjälaitoksen johdossa ja siihen liittyvissä ohjaus-, koulutus-, kehittämis- ja valvontatehtävissä tulee olla riittävästi mahdollisimman asiantuntevaa henkilökuntaa. Syyttäjistön paikallistason yläpuolella tulee olla käytettävissä laajoja ja vaikeita rikosasioita varten erityisasiantuntemusta ja -kokemusta omaavia syyttäjiä, joita voidaan joustavasti käyttää tarvittaessa koko valtakunnan alueella.

5.1.2. Eräitä periaatteellisia kysymyksiä

Syyttäjällä on merkittävä tehtävä oikeusjärjestyksessämme. Poliisin suorittaman esitutinnan jälkeen hän suorittaa syyteharkinnan ja ajaa julkisen kannevallan edustajana rangaistusvaadetta tuomioistuimessa. Tämän vuoksi syyttäjän asema on muodostettava mahdollisimman riippumattomaksi.

Syyttäjän on toimittava tehtävässään objektiiviteettiperiaatteen mukaisesti, eli huolehdittava asian huolellisesta selvittämisestä ottaen huomioon myös rikoksesta epäillyn syyttömyyden puolesta puhuvat seikat. Syyttäjän toimilla rikosprosessin eri vaiheissa on mahdollista puuttua kansalaisten perusoikeuksiin. Tehtävässään syyttäjä käyttää harkintavaltaa, joka on oikeussääntöjen ja -periaatteiden sääntelemää.

Ihmisoikeussopimuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 19/90) eli Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä nimenomaisia syyttäjälaitoksen järjestämistä koskevia määräyksiä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale edellyttää, että jokaisella on oltava oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin (fair trial) laillisesti perustetussa ja riippumattomassa tuomioistuimessa muun muassa silloin, kun päätetään häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Artiklan 3 kappaleessa luetellaan eräitä syytetyn vähimmäisoikeuksia, jotka oikeudenkäyntimenettelyn on turvattava ollakseen sopimuksen edellyttämällä tavalla oikeudenmukaista. Artiklan määräykset edellyttävät muun muassa, että asianosaisilla on oikeudenkäynnissä yhtäläiset oikeudet (equality of arms) ja että syytetylle taa-taan tietyt vähimmäisoikeudet jo esitutkin-nassa.

Havannassa 1990 pidetyn YK:n kriminaalipoliittisen maailmankongressin päätöslauselman mukaan valtioiden on huolehdittava siitä, että syyttäjät kykenevät suorittamaan

tehtävänsä vapaana painostuksesta, esteistä, häirinnästä, asiattomista vaikutuksista tai asiattomasta alistuksesta siviili- ja rikosoikeudelliseen vastuuseen ja että syyttäjän päätöksenteko on selvästi erillään hallinnosta.

Oikeusturvanäkökohdilla on tärkeä merkitys harkittaessa paitsi tuomioistuinten myös syyttäjälaitoksen organisatorisia kysymyksiä. Syyttäjän tulee osaltaan valvoa, ettei asianomistajan eikä rikoksesta epäillyn oikeusturvaa yksittäistapauksessa loukata. Syyttäjän puolueettomuus edellyttää, että syyttäjä on riippumaton sekä tuomioistuimesta että poliisista. Syyttäjälaitoksen sisällä riippumattomuus toteutuu siten, että ylempi syyttäjä voi määrätä syytteen nostettavaksi, mutta ei kieltää alaistaan syyttäjää sitä ajamasta, vaan hänen on tällöin otettava asia itse ratkaistavakseen.

5.1.3. Syyttäjälaitokselle asetettavista vaatimuksista

Rikosasiain oikeudenkäyntimenettelylle ja syyttäjän toiminnalle rikosoikeudellisena organaana asetettavat vaatimukset ovat yhteiskunnan muuttuessa korostuneet. Syyttäjien on oltava ammatillisesti osaavia ja oikeudellisesti riippumattomia päätöksentekijöitä. Käytännössä asioiden hoitaminen edellyttää hyvää yhteistyötä poliisin ja tuomioistuimen sekä muiden sidosryhmien kanssa. Syyttäjän työn monipuolistuminen ilmenee myös sidosryhmäyhteistyön lisääntymisenä. Syyttäjän halutaan olevan aktiivinen ja aloitteellinen yhteistyötaho, mihin liittyvät odotukset näyttäisivät kasvaneen esimerkiksi poliisin ja sosiaaliviranomaisten keskuudessa.

Syyttäjäorganisaation pysyessä pääpiirteis-sään muuttumattomana syyttäjän rooli ja asema ovat kuitenkin käytännössä kehittyneet. Rikosoikeudenkäynnissä on omaksuttu akkusatorinen eli syyttämismenettely, jossa syyttäjä on jutun vireillepanosta ja näytön esittämisestä huolehtiva aktiivinen asianosainen. Hänen esittämänsä syyte rajaa oikeudenkäynnin kohteen siten, että tuomioistuin ei voi tuomita muusta teosta kuin syytteessä on esitetty. Perinteisesti tuomioistuimelle kuulunutta valtaa on siirretty syyttäjälle laajentamalla syyttäjän harkintavaltaa jättää syyte selvitetystä rikoksesta nostamatta (ns. seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen) ja siirtämällä rangaistusmääräysten antamisen tuomioistuimelta syyttäjän tehtäväksi.

Yhteiskunnan toimintojen monimutkaistuttua ovat syyttäjien käsiteltäviksi tulevat asiat olleet yhä vaikeampia ja laajempia. Syyteharkinta ja syytteen ajaminen edellyttävät usein rikos- ja rikosprosessioikeudellisen asiantuntemuksen lisäksi valmiuksia esimerkiksi kirjanpidon ja liike-elämän alueelta.

Tämän suuntainen kehitys tulee jatkumaan. Valmisteilla olevan rikosoikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen eräänä tavoitteena oleva suullinen, välitön ja keskitetty pääkäsitely asettaa uusia vaatimuksia syyttäjän valmistautumiselle oikeudenkäyntiin ja siinä esiintymiselle. Hovioikeusmenettelyn uudistaminen puolestaan merkitsee suullisten käsittelyjen lisääntymistä myös hovioikeudessa.

Rikoslain uudistaminen ja seuraamusjärjestelmän monipuolistuminen merkitsevät niin ikään uusia vaatimuksia syyttäjätöiminnälle ja sen yhdenmukaisuudelle. Esimerkkinä voidaan mainita oikeushenkilön rangaistusvastuu, johon liittyy erityissäännös toimenpiteistä luopumisesta. Uusiin huumausainerikoksia koskeviin säännöksiin sisältyy uudentyyppinen toimenpiteistä luopumissäännös, jonka soveltamiseksi on hoitoon sitoutuminen. Ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus EU-jäsenmaiden alueella sekä muu kansainvälistyminen voivat edellyttää syyttäjiltä uusia valmiuksia.

Syyttäjistön toimintaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota heidän alueelliseen, asteelliseen ja asialliseen toimivaltaansa. Oikeusasteellisesti paikallissyyttäjällä on toimivalta hoitaa asia käräjäoikeudesta hovioikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan oikeuteen saakka, viimeksi mainitussa tuomioistuimessa tosin vain ylimmän syyttäjän välityksellä. Asteellista erityistoimivaltaa syyttäjällä on niissä asioissa, jotka käsitellään ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeudessa. Asiallisessa toimivallanjaossa on kysymys tarvittavasta erityisasiantuntemuksesta, jota tarvitaan lähinnä syyteharkinnan koskiessa vakavimpia talousrikoksia ja myös virkariikoksia.

Syyttäjien työtehtävien muuttumisella on selvä vaikutus myös organisaation johdossa olevan ylimmän syyttäjän toimenkuvaan. Jotta edessä olevista tehtävistä selviydytään, syyttäjistöllä tulee olla riittävät voimavarat. Uusien ja aikaisempia vaativampien työtehtävien vuoksi ylemmille syyttäjäviranomaisille kuuluva syyttäjien kouluttaminen, ohjaaminen myös yleisohjein ja määräyksin

sekä valvonnan merkitys korostuvat.

5.1.4. Syyttäjien erikoistumisesta

Syyttäjien erikoistuminen nykyistä suuremmassa määrin on keino tehostaa syyttäjille asetettujen kriminaalipoliittisten päämäärien toteutumista ottaen huomioon rikosprosessin oikeudenmukaisuus, taloudellisuus ja nopeus. Tällä hetkellä ongelmallisinta on talousrikosten lisääntyminen ja pankkitoimintaan liittyneiden epäiltyjen rikosten tutkinta ja syyteharkinta.

Talous-, työ- ja ympäristörikoksista syyttäminen edellyttää usein syyttäjältä erityistä ammattitaitoa, jonka saavuttaminen on mahdollista vain erikoistumisella. Rikoslain osauudistuksen yhteydessä on merkittävä osa talousrikossäännöistä uudistettu. Sama erikoistumisvaatimus koskee virkarikoksia, joiden osalta syyttäjältä edellytetään myös riittävää auktoriteettia ja riippumattomuutta asianosaisiin nähden, jotta ulkopuolisten luottamus viranomais toimintaan voidaan taata. Vastaavanlaisina rikoksina voidaan edelleen mainita vakavat huumausaine- ja seksuaalirikokset, viimeksi mainituista erityisesti lapsiin kohdistuneet teot. Nämä rikokset ovat siinä määrin harvalukuisia, ettei niihin erikoistuminen ole mahdollista paikallissyyttäjien tasolla, ehkä suuria alissyyttäjyyskikoita lukuunottamatta.

Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö voi paikallisen syyttäjätöimen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä eri kihlakuntien syyttäjänvirastot tai kihlakunnanvirastojen syyttäjäsastot hoitamaan syyttäjän tehtäviä yhteistoiminnassa. Hallituksen esityksen (83/1995 vp, s. 13) mukaan ministeriö määräisi päätöksessään, mitkä tehtävät hoidetaan yhteistoiminnassa, sekä yhteistoiminta-alueen johtosuhteet.

Käytännössä on voitu todeta, että laajojen ja vaikeiden syyteasioiden käsittely on yleensä keskittynyt suurimpien kaupunkien syyttäjänvirastoihin. Kun laajoja ja vaikeita syyteasioita ei esiinny tasaisesti eri puolilla maata, kaikille syyttäjille ei ole tarkoituksenmukaista järjestää niiden käsittelyn vaatimaa erikoiskoulutusta. Samasta syystä vain osalle syyttäjistä voi kertyä tällaisiin asioihin käytännöllistä kokemusta, joka tiedollisten valmiuksien ohella on tarpeen niiden käsittelyssä.

Nykyisessä syyttäjäorganisaatiossa ei pai-

kallistasoa ylemmilläkään tasoilla ole aina valmiuksia poikkeuksellista erikoisasiantuntemusta ja -kokemusta edellyttäviin syyteasioihin. Eri lääneissä lääninsyyttäjän tehtäviin on poliisitarkastajien muiden toimien vuoksi ollut käytettävissä yleensä vähemmän kuin yksi lääninsyyttäjän henkilötyövuosi, jolloin jo muutaman vaativan syyteasian hoitaminen tyrehdyttäisi kokonaan lääninsyyttäjän muun toiminnan. Vastaavasti oikeuskanslerinviraston syyttäjäsoston pienen henkilökunnan työpanos kuluu kanteluihin ja lausuntoihin, koulutukseen ja tiedotukseen sekä tarkastuksiin ja valvontaan.

5.2. Aikaisemmat uudistushankkeet

5.2.1. Syyttäjälaitostyöryhmä 1974

Oikeusministeriölle vuonna 1974 jättämässään mietinnössä syyttäjälaitostyöryhmä ehdotti yhtenäisen, muusta hallinnosta erillisen, oikeusministeriön alaisen kolmiportaisen organisaation perustamista. Ratkaisua perusteltiin tehokkuudella, tarkoituksenmukaisuudella ja oikeusturvan toteutumisella.

Ylimmän syyttäjän tehtäviä varten ehdotettiin perustettavaksi valtiosyyttäjän virka. Syyttäjälaitoksen ylin johto olisi työryhmän mielestä ollut jaettava sekä oikeusministeriölle että ministeriön alaisena toimivalle ylimmälle syyttäjälle. Oikeusministeriölle olisi kuulunut syyttäjälaitoksen ohjaaminen yleisin ohjein. Ylin syyttäjä olisi puolestaan voinut antaa yksittäisiä tapauksia koskevia ohjeita ja määräyksiä. Työryhmässä oli esitetty eriäviä mielipiteitä siitä, pitäisikö oikeusministeriön voida antaa syyttämistä koskevia yleisiä ohjeita.

Ylimmällä syyttäjällä olisi edelleenkin ollut yksittäistapauksessa toimivalta joko määrätä alempi syyttäjä ajamaan syytettyä tai ottaa syyte itse ajaakseen taikka siirtää syyttämistehtävä määräämälleen syyttäjälle. Ylin syyttäjä olisi käsitellyt alempien syyttäjien korkeimpaan oikeuteen osoittamat muutoksenhakukirjelmät.

Syyttäjälaitoksen hallinto olisi jakaantunut siten, että oikeusministeriö olisi nimittänyt alisyyttäjät sekä vahvistanut syyttäjäpiirien työjärjestykset. Ylin syyttäjä olisi puolestaan hoitanut oikeusministeriölle kuulumattomat syyttäjälaitoksen ylimmät hallintotehtävät. Valtiosyyttäjänvirastossa olisi ollut erityissyyttäjiä suuriin ja vaikeisiin syyttämistehtäviin.

Väliasteen syyttäjiksi työryhmä oli ehdotanut erityisiä aluesyyttäjiä, joille olisi siirretty hovioikeuksien kanneviskaalien tehtävät rikosasioissa ja poliisitarkastajien tehtävät lääninsyyttäjänä. Aluesyyttäjät olisivat lisäksi toimineet syyttäjinä hovioikeudessa ja käsitelleet alisyyttäjien sinne osoittamat muutoksenhakukirjelmät. Aluesyyttäjänvirastot olisivat näin sijainneet hovioikeuspaikkakunnilla.

Paikallissyyttäjänä toimivien piirisyyttäjien toimialueeseen olisi kuulunut yksi tai useampia samaan hovioikeuspiiriin kuuluvia alioikeuksia. Tältä osin työryhmässä oli esillä myös kysymys kaikkien alisyyttäjien kuulumisesta poliisihallintoon.

5.2.2. Oikeushallintokomitea 1978

Vuonna 1978 mietintönsä jättänyt oikeushallintokomitea päätyi erillisen oikeusministeriön alaisen syyttäjälaitoksen kannalle. Komitea ei tehnyt ehdotuksia oikeuskanslerin aseman muuttamiseksi, vaan oikeuskanslerilla olisi säilynyt syyttäjälaitoksen toiminnallinen johtaminen.

Lääninsyyttäjäjärjestelmä ehdotettiin korvattavaksi hovioikeuspiireissä toimivilla oikeuskanslerin alaisilla piirisyyttäjillä. He olisivat olleet toiminnallisesti oikeuskanslerin ja taloushallinnollisesti oikeusministeriön alaisia. Piirisyyttäjän tehtävänä olisi ollut mm. toimia syyttäjänä hovioikeudessa ja erityissyyttäjänä alioikeudessa. Piirisyyttäjänvirasto olisi ehdotuksen mukaan voitu sijoittaa esim. hovioikeuden yhteyteen.

Myöhemmissä uudistusehdotuksissa ei ole enää käsitelty ylimmän syyttäjän tehtäviä. Valtiontarkastajat totesivat kertomuksessaan vuodelta 1985, että edellä mainitun oikeushallintokomitean tehtäviin ei kuulunut ylimmän syyttäjän viran järjestely. Kun kuitenkin oikeuskanslerin tehtävistä suurin osa oli muita kuin syyttäjälaitoksen johtamiseen liittyviä tehtäviä, valtioneuvoston tarkastajien mielestä olisi ollut aiheellista selvittää erillisen valtakunnansyyttäjän viran ja -viraston perustamismahdollisuuksia.

5.2.3. Piirisyyttäjä- ja lääninsyyttäjätöryhmät 1981—1984

Vuonna 1981 mietintönsä jättäneen piirisyyttäjätöryhmän toimeksianto koski syyttäjälaitoksen väliportaan uudistamista. Työryhmä ehdotti hovioikeuspiirijaon mukaisen

piirisyyttäjäjärjestelmän perustamista, jolloin eräitä hallinnollisia tehtäviä olisi voitu siirtää oikeuskanslerilta piirisyyttäjille. Tällöin oikeuskanslerin syyttäjän tehtävät olisivat keskittyneet toiminnan yleiseen johtamiseen, suunnitteluun ja koulutukseen.

Piirisyyttäjät olisivat toimineet syyttäjinä hovioikeudessa ensiasteena käsiteltävissä asioissa sekä myös muutoksenhakuasioissa, jos tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen sitä edellytti. Edelleen piirisyyttäjien olisi ollut hoidettava vaikeiden ja laajakantoisten rikosten syyteharkinta ja syytteen ajaminen alioikeudessa. Eriävässä mielipiteessä oli kannatettu lääninsyyttäjäjärjestelmän kehittämistä.

Nykyinen lääninsyyttäjäasetus (736/85) on perustunut lääninsyyttäjätyöryhmän mietintöön vuodelta 1984. Työryhmän tehtävänä oli ollut selvittää poliisitarkastajan aseman kehittämistä lääninsyyttäjänä. Työryhmä ei esittänyt muutoksia organisaatioon tai toimivaltasuhteisiin.

Valtiontilintarkastajat palasivat syyttäjälaitoksen organisaatiokysymyksiin vuodelta 1988 annetussa kertomuksessa. Siinä lausuttiin, että syyttäjistöä ja tuomioistuinlaitosta koskevien kokonais- ja osittaisuudistusten lisäksi olisi tarpeen käynnistää erillisen ylimmän syyttäjän viran ja viraston perustamista koskeva selvitystyö.

5.2.4. Syyttäjätöryhmä 1993

Syyttäjätöryhmä on valmistellut säännökset kihlakuntaudistukseen liittyvästä paikallisesta syyttäjäjärjestelmästä. Työryhmän vuonna 1993 jättämässä mietinnössä ehdotettiin, että kaupunginviskaalit, nimismiehet ja apulaisnimismiehet korvattaisiin syyttäjätöryhmän osalta päätoimisilla kihlakunnanviskaaleilla. Tältä pohjalta valmisteltiin sekä sittemmin rauennut hallituksen esitys nro 24/1994 vp. kihlakunnansyyttäjistä että asiaa koskevan lain 195/96 antamiseen johtanut uusi esitys HE 83/1995 vp.

Väliasteen syyttäjistön osalta ei työryhmän mukaan ollut tarkoituksenmukaista ylläpitää läänneissä erillistä väliportaan hallintoa. Lääninpoliisineuvoksille ja apulaispoliisitarkastajille kuuluvat syyttäjän tehtävät ehdotettiin siirrettäväksi kuudelle alueelliselle syyttäjäviranomaiselle, joiden virkanimikkeeksi ehdotettiin johtava kihlakunnanviskaali.

Oikeusministeriö olisi määrännyt ne syyttäjäpiirit, joiden päälliköt toimisivat johtavi-

na kihlakunnansyyttäjinä. Näillä olisi ollut esimiesasema muihin alueen paikallissyyttäjiin nähden ja ehdotuksen mukaan enemmän hallintotehtäviä kuin nykyisillä lääninsyyttäjillä. Lisäksi he olisivat toimineet erityissyyttäjinä alioikeudessa sekä syyttäjänä hovioikeuden suullisissa käsittelyissä.

Väliasteen syyttäjällä ei olisi ollut erillistä virastoa, vaan hän olisi alueen yhden syyttäjäpiirin päällikkö. Tähän yksikköön olisi voitu myös sijoittaa tiettyihin rikosasioihin erikoistuneita syyttäjiä. Väliasteen syyttäjiä koskenut työryhmän ehdotus ei toteutunut.

5.3. Syyttäjälaitostoimikunnan mietintö ja siitä annetut lausunnot

5.3.1. Toimikunnan toimeksianto

Oikeusministeriön 4.2.1994 asettama syyttäjälaitostoimikunta antoi mietintönsä 31.3.1995 (KM 1995:7). Toimeksiantonsa mukaisesti toimikunnan oli valmisteltava ehdotus syyttäjälaitoksen johtotehtävien erottamisesta oikeuskanslerin toimivallasta ja erillisen ylimmän syyttäjän viran perustamisesta sekä tämän viranomaisen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta. Toiseksi toimikunnan oli tehtävä ehdotus väliasteen syyttäjätason järjestämisestä ja selvítettävä muun muassa, tarvitaanko väliportaan syyttäjiä ja jos niin, miten asia olisi järjestettävä.

5.3.2. Ylin syyttäjä

Toimikunta esitti yksimielisesti ylimmän syyttäjän tehtävien siirtämistä valtakunnan syyttäjälle ja hänen johtamansa, oikeusministeriön hallinnonalaan itsenäisenä yksikkönä kuuluvan valtakunnansyyttäjänviraston perustamista.

5.3.3. Syyttäjälaitoksen hallintotasot

Toimikunta tarkasteli mahdollisuutta organisoida syyttäjälaitos kaksi- tai kolmiportaisesti seuraavien viiden vaihtoehdon mukaisesti.

I. Kaksiportaisessa mallissa esitettiin kaksi organisaatiovaihtoehtoa. Sen mukaan kuin syyttäjätöryhmän mietinnössä (kohta 5.2.4) oli esitetty, kunkin hovioikeuskaupungin johtava kihlakunnansyyttäjä voisi olla myös alueen muiden syyttäjien esimies. Tämä malli olisi ilmeisesti halvin tapa järjestää syyttäjälaitos. Sitä voitiin toimikunnan mie-

lestä kuitenkin arvostella siinä suhteessa, että yhden paikallisyksikön esimies olisi samalla alueensa muiden syyttäjien esimies. Tämän esimiesaseman edellyttämää arvovaltaa hänen ei olisi helppo saavuttaa. Hallinnollisesti ja myös resurssien jaon kannalta olisi parempi, jos paikallistason syyttäjäyksiköt olisivat keskenään samanlaisessa asemassa.

Lisäksi paikallissyöttäjän ratkaisuihin tyytymättömät asianosaiset eivät ilmeisesti tuntisi luottamusta sellaiseen valvontaan, jossa yksi kihlakunnansyyttäjä valvoo toista. Kanteluasiat olisi tällöin käsiteltävä valtakunnan-syyttäjänvirastossa. Tarkastustoimintaa ja syyttäjien yhteistoimintakysymyksiä ei olisi myöskään helppo järjestää.

II. Toinen kaksiportaisen syyttäjälaitoksen malli olisi toimikunnan mukaan ollut se, että valtakunnansyyttäjänvirastolle annettaisiin riittävät voimavarat hoitaa syyttäjälaitoksen hallintoa ja vakavampien asioiden syyttämistehtäviä koko valtakunnan alueella.

Helsingissä toimivasta valtakunnansyyttäjänvirastosta voisi nykytekniikkaa apuna käyttäen johtaa kaikkia paikallissyöttäjäksiöitä. Erikoissyöttäjien käyttö olisi samalla tehokasta, kun resurssit voitaisiin helposti ohjata oikeaan paikkaan. Vaikeiden ja laajojen rikosvyyhtien tutkintaa ja myös syyttäjien toimintaa niissä voitaisiin näin keskittää, jolloin tiedonkulku voisi olla nopeampaa ja näytön saaminen varmempaa kuin tällä hetkellä. Erikoisrikoksissa on tiedoilla ja kokemuksilla tärkeämpi merkitys kuin paikallistuntemuksella, joka voidaan ottaa huomioon henkilöstöä rekrytoitaessa.

III. Kolmiportaisista organisaatiovaihtoehdoista toimikunta totesi lääninsyyttäjäjärjestelmän olevan yksi vaihtoehto väliportaan järjestämiseksi. Tässä yhteydessä nykyiset lääninsyyttäjät olisi kuitenkin irrotettava läänin poliisijohdosta ja siirrettävä oikeusministeriön hallinnonalaan siinäkin tapauksessa, että he toimisivat lääninhallituksessa. Toimikunta huomautti myös, että jos kaikissa lääneissä olisi edelleen lääninsyyttäjä, muodostettavat yksiköt olisivat Etelä-Suomen läänejä lukuunottamatta vain yhden syyttäjän virastoja. Jotta voimavarat eivät hukkaantuisi päällekkäisiin tehtäviin, toimikunta esitti, että lääninsyyttäjää ei tarvittaisi jokaisessa lääninhallituksessa, vaan tarkoituksenmukainen yksikkökokoo saavutettaisiin siten, että lääninsyyttäjät yleensä sijoitettaisiin suurimpiin lääninhallituksiin.

Kun maa jakautuu hallinnollisesti lääneihin

ja kihlakuntiin, läänijako sinänsä olisi tässä yhteydessä looginen. Syyttäjälaitoksen kokonaiskehityksen kannalta muutos olisi kuitenkin riittämätön, koska alueyksiköt tällöinkin muodostuisivat liian pieniksi. Ruotsissa lääninsyyttäjät koottin aikanaan aluesyyttäjänvirastoiksi. Toimikunta huomautti myös, että hallituksen esityksessä nro 23/1994 vp. ulosottoviranomaisia ym. koskevan lainsäädännön uudistamiseksi ei ehdotettu ulosoton hallintoa varten varsinaista väliporrasta, joskin lääninhallituksille olisi jäänyt eräitä erityistehtäviä. Asiasta on sittemmin säädetty laissa ulosottolain muuttamisesta (197/96).

IV. Toisena kolmiportaisen organisaation mallina toimikunta tarkasteli hovioikeuspiireittäin järjestettyjä aluesyyttäjänvirastoja. Ne olisivat hoitaneet hallinto- ja tarkastustehtävien ohella syyteasioita vakavimmissa rikoksissa ja esiintyneet myös hovioikeudessa joko kaikissa asioissa tai ainakin ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltävissä virkasyyteasioissa.

Kolmiportaisista järjestelmistä yleensä toimikunta lausui, että se olisi selkeä organisaation omalta kannalta ja myös ulospäin. Aluesyyttäjäjärjestelmän etuna mainittiin, että paikalliset erityisolosuhteet voitaisiin siinä ottaa hyvin huomioon. Lisäksi järjestelmä mahdollistaisi syyttäjille selkeän urakehityksen alallaan. Toisaalta syyttäjien määrä Suomessa tulisi olemaan noin 300 virkaa, ja näin pienen henkilömäärän tarpeita ajatellen voidaan kolmiportaista järjestelmää pitää byrokraattisena ja kalliinakin organisaatiomallina. Ongelmana olisi tehtävien päällekkäisyys, esim. hallinto- ja talousasioissa. Pääosa syyteasioista hoidetaan jatkossakin paikallissyöttäjien toimesta. Tämän kokoisen virkamiesmäärän hallinnointi voi tapahtua keskitetysti valtakunnansyyttäjänvirastosta käsin.

V. Toimikunta lausui, että voimavarojen jakaminen valtakunnansyyttäjänviraston ja aluesyyttäjänvirastojen kesken voisi johtaa siihen, että kaikissa portaissa resurssit ovat riittämättömät. Asioiden keskittäminen yhteen keskusviranomaiseen olisi tehokkain ratkaisumalli. Toimikunnan enemmistö ei kuitenkaan päätenyt suosittamaan puhtaasti kaksiportaista organisaatiomallia, vaan esitti lähinnä maan alueelliseen laajuuteen nähden, että valtakunnansyyttäjänvirastoon muodostettaisiin kolme tai neljä aluetoimistoa, jotka eivät olisi itsenäisiä virastoja, vaan valtakunnansyyttäjänviraston alaisia yksiköitä. Teh-

tävien jakaminen alueellisten yksiköiden ja ylimmän syyttäjän kesken olisi voitu tehdä valtakunnansyyttäjänviraston ja aluetoimistojen kesken kulloinkin tarkoituksenmukaiseksi katsottavalla tavalla ja tehtäväjaon muuttaminen olisi yksinkertaista.

Toimikunnan mietintöön liittyi kaksi eriävää mielipidettä. Toisessa asetettiin kolmiportaaisen mallin (vaihtoehto IV) kannalle sen selkeyden vuoksi. Toisessa taas pidettiin puhtaasti kaksiportaista mallia (vaihtoehto II) parhaana siinä, että se mahdollistaa valtakunnansyyttäjänvirastossa olevien valtionsyyttäjien työpanoksen tarkoituksenmukaisimman kohdentamisen.

5.3.4. Lausunnot

Kaikki mietinnöstä lausuntonsa antaneet 51 viranomaista ja järjestöä kannattivat ehdotusta ylimmän syyttäjän muodostamisesta itsenäiseksi ja riippumattomaksi.

Syyttäjälaitoksen hallintotasojen suhteen kaksitoista lausunnonantajaa, muiden muassa valtioneuvoston oikeuskansleri, sisäasiainministeriö, Vaasan, Itä-Suomen, Helsingin ja Kouvolan hovioikeudet, tullihallitus ja Suomen Asianajajaliitto kannattivat toimikunnan ehdotusta valtakunnansyyttäjänviraston alue-toimistoista.

Puhtaasti kaksiportaista organisaatiomallia kannatti yhdeksän lausunnonantajaa, muiden muassa Rovaniemen hovioikeus, Helsingin ja Lahden käräjäoikeudet, niiden kaupunkien sekä Kuopion ja Kokkolan kaupunginviskaalinvirastot sekä Käräjäoikeustuomarit ry ja Suomen Demokraattiset Lakimiehet ry.

Muut lausunnonantajat, muiden muassa eduskunnan oikeusasiamies, lääninhallitukset, keskusrikospoliisi, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry., Suomen Kaupunginviskaaliyhdistys ry., lausunnon antaneet nimismiehet ja Suomen Nimismiesyhdistys ry. kannattivat täydellisesti kolmiportaista hallintomallia.

5.4. Syyttäjälaitoksen ylimmän johdon järjestäminen

5.4.1. Ylimmän syyttäjän riippumattomuudesta

Syyttäjälaitoksen ohjaus, valvonta ja yksittäistä rikosta koskeva syyteharkintavalta ovat tärkeitä kysymyksiä sekä valtiosääntö- että hallinto-oikeudelliselta kannalta. Ylimmän

syyttäjän tehtävien erottaminen oikeuskanslerin tehtävistä edellyttää ratkaisua siitä, miten ylimmän syyttäjän asema on suhteutettava muihin viranomaisiin.

Vaatimuksella syyttäjien riippumattomuudesta tarkoitetaan ensisijaisesti estää syyttäjistön ulkopuolinen vaikutus syyttäjien toimintaan. Syyttäjän tehtävien ja aseman muuttuminen rikosprosessissa johtaa siihen, että syyttäjälle olisi asianosaisasemasta huolimatta taattava lähes tuomioistuimia muistuttava riippumattomuus. Niiden tehtävät ovat luonteeltaan samankaltaisia ja lainsäätäjällä onkin laajentanut syyteharkintavaltaa.

Oikeuskanslerin asema ylimpänä syyttäjänä on, muutamaa poikkeusta lukuunottamatta, riippumaton muista viranomaisista ja poliittisista päätöksentekijöistä kuten valtioneuvostosta ja eduskunnasta. Oikeuskansleri ei myöskään ole parlamentaarisen järjestelmän mukaisessa poliittisessa vastuussa toimistaan niin kuin valtioneuvoston jäsenet. Toisaalta oikeuskansleri antaa vuotuisen kertomuksen tasavallan presidentille ja eduskunnalle. Ns. luottamusvirkamiehenä oikeuskanslerilla on heikempi virassapysymisoikeus kuin virkamiehillä yleensä.

Ylimmän syyttäjän asema on pyrittävä luomaan mahdollisimman riippumattomaksi. Tämän kanssa ei ole ristiriidassa se, että ylimmän syyttäjän johtama valtakunnansyyttäjänvirasto olisi samalla alansa johtava keskushallintoviranomainen. Syyttäjäntoimi tulisi oikeusministeriön kautta parlamentaarisen kontrollin alaiseksi.

Oikeuskanslerin tehtävien monimuotoisuus on tehnyt hänen asemansa käytännön tilanteissa usein vaikeaksi mm. siksi, että erilaiset tehtävät perustuvat erilaisiin toimintavaltuuksiin. Tehtävien luonteesta johtuen rikoksesta epäillyn ja julkista kannevaltaa edustavan viranomaisen edut ovat keskenään helposti ristiriitaiset. Oikeuskanslerin on hallitusmuodon ja häntä koskevan ohjesäännön mukaan valvottava, ettei lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa säänneltyjä yksilöiden oikeuksia loukata.

Ruotsissa on valtakunnansyyttäjän apuna ollut vuodesta 1985 lähtien lautakunta, jonka hallitus valitsee määräajaksi. Lautakunnan mielipidettä on kysyttävä tärkeimmistä tai periaatteellisesti merkittävimmistä asioista. Lautakunta ei voi käsitellä yksittäistä syyteharkinta-asiaa.

Pohjoismainen vertailu osoittaa, että Norjassa kuningas valtioneuvostossa ja Tanskas-

sa oikeusministeriö voivat antaa yleisohjeita ja -määräyksiä syyttäjistölle. Lisäksi niillä on valta antaa myös yksittäistä tapausta koskevia määräyksiä. Ruotsissa hallitus ei anna ohjeita suoraan syyttäjille ja puuttuminen yksittäiseen syyteasiaan on poikkeuksellista, johon on lain mukaan oltava erityiset perusteet.

Suomessa oikeusministeriö ei voi yleisohjeiden avulla ohjata syyteharkintaa, koska ainoastaan oikeuskanslerilla on tähän toimivalta. Syyttäjän toiminta eroaa tässä suhteessa eräistä muista läheisistä hallinnonaloista. Ylimpänä syyttäjänä oikeuskansleri ei ole minkään ministeriön alainen.

5.4.2. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva syyttäjälaitos

Uudistuksen yhteydessä on pohdittu kysymystä siitä, voisiko valtakunnansyyttäjä olla suoraan valtioneuvoston alainen. Suomalaisen hallintokulttuurin mukaista kuitenkin on, että viranomaiset kuuluvat jonkin ministeriön hallinnonalaan. Valtioneuvoston kanslia ei olisi luonteva sijoituspaikka valtakunnansyyttäjänvirastolle, vaan rinnastuskohtana on lähinnä tuomioistuinhallinto, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.

Oikeusministeriön asema suhteessa syyttäjälaitokseen on tärkeä. Toisaalta syyttäjien toiminnan tulee olla riippumatonta varsinaisesta hallinnosta. Rajanveto oikeusministeriön ja sen alaisen virastopäällikön, valtakunnansyyttäjän välillä on pyrittävä luomaan mahdollisimman selkeäksi. Lainsäädäntö kuuluisi oikeusministeriölle samoin kuin ylimpien syyttäjien nimitysasioiden valmistelu. Tulohajaus ja siihen liittyvä kehittämissä työ kuuluisivat pääosin ylimmän syyttäjän vastuulle. Vastaavalla tavalla oikeusministeriön menoluokkaan tulo- ja menoarviossa kuuluvia mutta ministeriön organisaatiosta ja käskyvallasta erillisiä viranomaisia ovat konkurssiasiamies ja tietosuojavaltuutettu, joilla on toimistonsa oikeusministeriön yhteydessä ja jotka nimittää virkaansa tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä määräajaksi.

Selvitettäessä valtakunnansyyttäjän suhdetta oikeusministeriöön on tutkittu mahdollisuutta Ruotsin mallin mukaisen neuvo-antavan lautakunnan perustamiseen valtakunnansyyttäjänviraston yhteyteen. Tälle lautakunnalle ei kuitenkaan ole osoitettavissa mielekkäitä tehtäviä. Valtakunnansyyttäjällä on

oltava mahdollisuus olla aloitteellinen syyttäjälaitoksen johtajana.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan, että valtakunnansyyttäjän asema olisi sekä yksittäisissä syyteharkinta-asioissa että syyttäjistöä koskevassa ohjauksessa riippumaton valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä. Yleisohjeiden osalta voidaan oikeusministeriön myötävaikutus järjestää esim. siten, että valtakunnansyyttäjän on ohjeita valmisteltaessa kuultava oikeusministeriötä tai saatettava ohjeet ennen niiden julkistamista oikeusministeriön tietoon.

5.5. Syyttäjälaitoksen organisaatiotasot

5.5.1. Yleisiä näkökohtia

Syyttäjälaitoksen uudistamisessa keskeisiä päämääriä on ollut syyttäjän ja poliisin tehtävien erottaminen toisistaan sekä paikallistettua aluetasolla. Kihlakuntaudistuksen yhteydessä on tarkoitettu eriyttää syyttäjän tehtävät poliisin tehtävistä, joten paikallissyyttäjien esimiehenä ei enää paikallistasolla olisi poliisimies. Lääninsyyttäjiä, jotka samalla ovat poliisiviranomaisia, sitä vastoin olisi kihlakunnansyyttäjien esimiehinä kihlakuntaudistuksen voimaantulosta 1.12.1996 lukien siihen saakka, kun nyt ehdotettavat lait tulisivat voimaan.

Eräissä maissa syyteharkintavalta on oikeusasteellisesti selkeästi jaettu syyttäjien kesken. Suomessa asteellista toimivallan jakoa yleisten syyttäjien kesken ei ole tässä muodossa. Käytännössä paikallissyyttäjät toimivat hyvin itsenäisesti syyttäjän tehtäviä hoitaessaan, eikä meillä olekaan esitettävissä vahvoja perusteita toteuttaa asteellista toimivallan jakoa. Tällöinkin voi ylimmän syyttäjän syyteharkintavallan käyttämiselle ja syytteiden ajamiselle olla perusteita. Pitkälle menevä erikoistuminen voi edellyttää koko maan käsittävän toiminta-alueen, jolloin valtakunnansyyttäjänvirasto sopisi erikoissyyttäjien sijoituspaikaksi.

Syyttäjän toimien painopisteen tulee olla paikallissyyttäjien työssä. Kihlakunnanvirastoihin tulee 233 syyttäjänvirkaa syyteasioiden valtaosan hoitamiseksi. Valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjien vastuulle jäisi lähinnä yhteiskunnallisesti merkittäviä, laajoja ja vaikeita talous- sekä virkakosasioita samoin kuin hovioikeudessa ensiasteena käsiteltäviä syyteasioita.

Aikaisemmissa uudistusehdotuksissa on

yleensä lähdetty siitä, että väliporrasta tarvitaan siten kuin asia oli järjestetty esim. Ruotsissa, jossa oli erillinen kolmiportainen syyttäjälaitos. Syyttäjälaitoksen organisaatiotasoa harkittaessa on otettu huomioon se, että nyt hajanainen alisyyttäjäjärjestelmä yhdenmukaistuu siinä vaiheessa, kun paikallissyyttäjät ovat päätoimisia, heidän virkanimikkeensä toimipaikasta riippumatta on kihlakunnansyyttäjä ja he kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Syyttäjäpiirien lukumäärän vähentyessä paikallishallintoudistuksen yhteydessä ei ole enää tarkoituksenmukaista ylläpitää erillisiä väliportaan syyttäjiä. Kihlakuntien määrä olisi 90 ja käräjäoikeuksien 69, ja paikallissyyttäjien yhteistoiminta järjestettäisiin paikallisten olosuhteiden mukaan käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa.

Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain lähtökohtana ovat päätoimiset syyttäjät. Tämä toteutuukin lukuunottamatta kahta Lapin läänin kihlakuntaa. Käytännössä huomattava osa syyttäjäpiireistä tulisi käsittämään kaksi tai kolme syyttäjän virkaa. Erilliset kihlakunnansyyttäjänvirastot tulisivat olemaan henkilömäärältään suurimmat alisyyttäjyksiköt. Syyttäjävirston ja myös kihlakunnanviraston syyttäjäosaston päällikkönä olisi johdava kihlakunnansyyttäjä, joka vastaisi toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta.

5.5.2. Kaksiportainen organisaatio

Tässä esityksessä on päädytty ehdottamaan kaksiportaista syyttäjälaitosta. Paikallissyyttäjien lisäksi olisi Helsingissä koko valtakuntaa varten keskusviranomaisena valtakunnansyyttäjänvirasto ja sinne sijoitettuina valtionsyyttäjiä, joiden toimialue olisi koko maa. Nykyisten lääninsyyttäjien tehtäviä siirrettäisiin valtakunnansyyttäjänvirastossa toimiville valtionsyyttäjille. Järjestelmä edellyttää selvää työnjakoa paikallissyyttäjien ja valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjien välillä.

Syyttäjänvalvonnan valvonta ja tarkastusten käytännön toteuttaminen keskitettäisiin suoraan ylimmän syyttäjän virastoon. Tämä olisi tarkoituksenmukaista yhdenmukaisen tarkastus- ja valvontakäytännön muodostumiseksi. Koulutuksen ja muun ohjauksen keskittämiseen valtakunnansyyttäjänvirastoon liittyisi samoja etuja. Esimerkiksi tarkastusten yhteydessä tulisi esiin, mistä asioista

koulutusta tarvittaisiin missäkin päin maata.

Niin kuin jaksossa 5.1.4. on esitetty, erityisasiantuntemusta vaativien syyteasioiden hoitaminen voidaan järjestää paikallissyyttäjien yhteistoiminnassa kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan. Valtakunnansyyttäjä voisi myös määrätä paitsi omassa virastossaan toimivan valtionsyyttäjän myös jonkun paikallissyyttäjän hoitamaan yksittäisen erityisasiantuntemusta vaativan syyteasian asianomaisen paikallissyyttäjän virka-alueen ulkopuolellakin. Eri-tyislaatuisten syyteasioiden hoitamiseen ei siten tarvittaisi väliportaan syyttäjistöä eikä valtakunnansyyttäjänvirastollekaan erityisiä aluetoimistoja. Aluesyyttäjyksiköitä olisikin vaikea muodostaa sellaisiksi, että niiden työmäärät olisivat yhtäläisiä, kun vaikeimmat ja laajimmat syyteasiat ovat keskittyneet Etelä-Suomeen. Lääninsyyttäjäjärjestelmässä pitäydettäessä pienimmissä yksiköissä syyttäjänvirkoja olisi niin vähän, että erikoistumista ei voisi tapahtua.

Valtakunnansyyttäjänvirastolle voidaan antaa melko rajoitettu määrä valtionsyyttäjiä, joten heidän hoidettavikseen tulisivat hovioikeudessa ensi asteena käsiteltävien lisäksi vain erityisen merkittävät syyteasiat. Näin ollen ne syyteasiat, jotka ylempään syyttäjän on tarpeen ottaa itse ajaakseen, ovat yleensä senlaatuisia, ettei paikallisilla olosuhteilla ole niissä erityistä merkitystä. Päinvastoin saattaa asioissa, joissa rikoksella olisi loukattu esimerkiksi voimakkaita paikallisen elinkeinoelämän etuja, olla eduksi, että syyttäjä on paikkakuntalaisille entuudestaan tuntematon. Paikallistuntemuksen turvaaminen ei siten ole peruste syyttäjistön väliportaan luomiselle.

Syyttäjälaitoksen koko henkilöstön verraten pieni määrä ja siitä johtuva hallintoasioiden suhteellinen vähäisyys myös puoltavat kaksiportaista hallintomallia. Kihlakuntaudistuksen toteutuessa syyttäjäpiirien määrä vielä vähenee noin kolmannekseen nykyisestä. Valtakunnansyyttäjänvirastossa voidaan riittävästi perehtyä niiden toimintaan mm. tulosneuvottelujen yhteydessä. Erillisten syyttäjävirstojen samoin kuin kihlakunnanvirastojen syyttäjyksiköiden hallinto voidaan järjestää siten, että ne tulosohtaukseen liittyen pääosin ratkaisevat itse omaa toimintaansa koskevat hallintoasiat, jolloin tärkeimmät asiat voidaan hoitaa keskitetysti valtakunnansyyttäjänvirastossa. Tietoliikenneyhteyksien kehittämisestä johtuu, että tar-

kastustoimintaa vartenkaan ei välttämättä tarvittaisi toimipisteitä muuallakin kuin Helsingissä. Syyttäjälaitoksen tukitoimintoja varten ei näin tarvita nimenomaista väliporasta. Hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden mukaista on, ettei keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin luoda uusia erillisorganisaatioita. Myös poliisin valtakunnalliset yksiköt, mm. keskusrikospoliisi on organisoitu yhdeksi virastoksi.

Aluetoimistot sisältävä samoin kuin täydellinen kolmiportainenkin hallintomalli aiheuttaisivat myös enemmän kustannuksia kuin tässä ehdotettava selkeästi kaksiportainen organisaatio. Syyttäjien urakehitys voidaan turvata siirtymisellä paikallisyksiköistä toiseen ja suuremmissa paikallisyksiköissä etenemisellä ryhmä- ja muihin päällikkövirkoihin sekä henkilöstövaihdolla valtakunnansyyttäjänviraston kanssa ilman erityistä väliportaan syyttäjätasoa.

Syyttäjälaitos organisoitaisiin siten kaksiportaiseksi: ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä ja paikallistasolla kihlakunnansyyttäjät. Pohjoismaiden mallin mukaista erikoissyyttäjänvirastoa talousrikosasioita varten ei ehdoteta perustettavaksi, vaan valtakunnansyyttäjänvirastoon voitaisiin sijoittaa valtiosyyttäjiä erikoissyyttäjänä, joilla olisi toimialueena koko maa. Näin valtakunnansyyttäjänvirastolle kuuluisi myös merkittävimpiä rikoksia koskevia käytännön syyttäjätöitä, mikä on tärkeää virastossa toimivien valtiosyyttäjien asiantuntemuksen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Ehdotettava kaksiportainen järjestelmä edellyttää hyvää tiedonkulkua paikallistason ja valtakunnansyyttäjänviraston välillä. Valtakunnansyyttäjän tulee voida tehokkaasti seurata syyteasioiden hoitamista eri puolilla maata ja tarvittaessa ottaa asia itse ajakseen tai määrätä toinen syyttäjä sitä ajamaan. Syyttäjätöiminnan painopiste on kuitenkin paikallistasolla, ja piirien yhteistoiminnan kehittämiseen tulee käytännössä kiinnittää huomiota.

Syyttäjien tulosohtaus keskitettäisiin valtakunnansyyttäjänvirastoon. Se hoitaisi tähän liittyvät tehtävät oikeusministeriön, jonka pääluokkaan virasto tulo- ja menoarviossa kuuluisi, asettamien tavoitteiden ja myöntämien voimavarojen puitteissa. Hallintoasioissa toimivaltaa voitaisiin siirtää jossakin määrin johtaville kihlakunnansyyttäjille esimerkiksi virkavapauksien ja sijaistamisten sekä yhteistoimintakysymysten suhteen. Valtakun-

nansyyttäjänviraston sisällä tehtäviä voitaisiin jakaa osastopäälliköille ja valtiosyyttäjille ratkaistaviksi.

Valtakunnansyyttäjänviraston tehtävänä olisi paikallissyyttäjien toiminnan tarkastus ja valvonta. Kantelut paikallissyyttäjien ratkaisuista ja menettelystä käsiteltäisiin valtakunnansyyttäjänvirastossa. Viraston työjärjestyksessä voitaisiin määrätä kantelujen jakamisesta eri valtiosyyttäjien, osastopäälliköiden ja valtakunnansyyttäjän itsensä käsiteltäviin. Valtakunnansyyttäjänvirasto olisi ensisijainen kanteluviranomainen syyttäjistöä koskevissa asioissa. Oikeutta kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille ei samalla kuitenkaan rajoitettaisi. Nämä laillisuusvalvontaviranomaiset olisivat toimivaltaisia käsittelemään valtakunnansyyttäjänviraston ratkaisuja koskevia kanteluja. Rangaistusmääräyslain 9 §:n mukaan toimivaltaisiin syyttäjiin kohdistuvana rangaistusmääräysmenettelyn valvonta siirtyisi oikeuskanslerinvirastosta valtakunnansyyttäjänvirastoon.

5.6. Syyttäjän esteellisyydestä

Uudistuksen pääasiallisena tarkoituksena on paikallistasoa ylempien syyttäjien toiminnan järjestäminen. Kuitenkin esityksessä on tarpeen käsitellä eräitä syyttäjiä yleensä koskevia kysymyksiä.

Syyttäjien esteellisyydestä ei ole laissa nimenomaisia säännöksiä. Käytännössä heihin on sovellettu tuomarin esteellisyyttä koskevia oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksiä, jotka ovat kuitenkin käytännön kannalta varsin vanhentuneita. Tämän vuoksi syyttäjän esteellisyyttä ratkaistaessa on jouduttu hakemaan johtoa soveltamalla niiden ohella hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä. Esitutkintalaissa on säännös tutkinnanjohtajan ja tutkijan esteellisyydestä (16 § laissa 449/87).

Eduskunnan lakivaliokunta on eduskunnan oikeusasiamiehen erityiskertomusta (K 13/1993 vp.) käsitellessään kiinnittänyt huomiota syyttäjien esteellisyyttä koskevien säännösten puutteellisuuteen. Lausunnossaan (LaVL 3/1994 vp.) valiokunta totesi syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä olevan syytä laissa säätää syyttäjän esteellisyydestä. Edelleen valiokunta on hallituksen esityksestä laiksi kihlakunnansyyttäjistä antamassaan mietinnössä (LaVM 14/1995 vp.) viittauksin tuohon aikaisem-

paan lausuntoonsa katsonut olevan soveliainta ottaa nämä säännökset lakiin nyt ehdotetavassa laissa yleisistä syyttäjäistä.

Syyttäjän esteellisyydestä säädettyäessä on käytettävissä kolme vaihtoehtoa. Syyttäjään voidaan soveltaa suoraan tuomaria koskevia jääviyssäännöksiä, syyttäjiä varten voidaan antaa omat erityissäännökset taikka syyttäjän osalta voidaan ottaa sovellettavaksi hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ää vastaavat säännökset.

Kun tuomarin esteellisyyttä koskevat säännökset ovat vanhentuneita ja niiden uudistamista pohdineen työryhmän mietintö vasta valmistunut (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1996) ja kun hallintomenettelylaki ei muilta osin koske syyttäjiä, ehdotetaan tässä yhteydessä, että syyttäjän esteellisyydestä säädettäisiin erikseen.

5.7. Poliisin rikosten esitutkinta

Eri yhteyksissä on esitetty, että poliisin tekemiksi väitettyjen rikosten esitutkinnan tulisi kuulua syyttäväviranomaiselle. Taustalla on ollut huoli siitä, että luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarantuu, jos rikoksesta epäilty kuuluu tutkinnan toimittavaan organisaatioon. Sisäasiainministeriön asettaman poliisirikostyöryhmän 8.9.1990 päivätyssä mietinnössä (sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja, sarja A 3/1990) tarkasteltiin poliisin virantoimituksessaan tekemien rikosten tutkintaa ja katsottiin olevan aiheutta ryhtyä poliisin tekemien rikosten tutkinnan uskottavuutta parantaviin järjestelyihin. Tällöin olisi tullut kysymykseen mm. syyttäjän toimiminen tutkinnanjohtajana. Työryhmän jättäessä mietintönsä vain kaupunginviskaalit olivat poliisiorganisaation ulkopuolisia syyttäjiä ja tehtävä olisi näin uskottu heille.

Esillä oli myös erityisen tutkintaelimen perustaminen esimerkiksi lääninhallituksen yhteyteen ja siis samaan tapaan kuin Norjassa. Ratkaisu olisi kuitenkin ollut organisaatioltaan ja kustannusvaikutuksiltaan raskaampi. Vähäisiä virantoimituksessakaan tehtyjä rikoksia kuten liikennerikkomusasioita ei olisi tarvinnut saattaa tutkintaelimen käsitteilyyn. Jos maahan olisi perustettu neljä tutkintaelintä, ne kukin olisivat näin tutkineet vuosittain 10—30 asiaa.

Erityisen tutkintaelimen perustamista ei ole pidettävä tarpeellisena asioiden verrattainen vähälukuisuus ja se huomioon ottaen, että

lainsäädännössä on juuri joulukuun alusta 1996 lukien erotettu poliisi- ja syyttäjätöiminnat toisistaan myös maalla. Näin syyttäväviranomaiset voivat toimia poliisin virantoimituksessa tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnan johtajina.

Esitutkinnan toimittaminen edellyttää erikoistietoja ja -taitoja. Näitä ei tullia ja pääesikuntaa jossakin määrin lukuunottamatta ole muilla valtion viranomaisilla kuin poliisilla. Itse tutkintaa ei siten voida siirtää muulle viranomaiselle ilman, että sen sisällöllinen taso ilmeisestikin heikkenisi. Poliisilla, joka parhaiten tuntee poliisityön, on tästäkin syystä parhaat valmiudet poliisi miestenkin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkintaan. Uutta sääntelyä ei siten tarvittaisi itse esitutkinnan toimittamisesta, vaan siitä, miten varmistetaan esitutkinnan asianmukainen toimittaminen. Säännöksiä tulisi näin annettavaksi poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkinnan johtamisesta. Sisäasiainministeriö voi antaa tarkempia ohjeita siitä, missä poliisin yksikössä itse tutkinta toimitetaan, ja muista käytännön kysymyksistä.

Jotta yleisössä vallitsisi luottamus siihen, että poliisinkin virantoimituksessa tekemiksi epäillyt rikokset tutkitaan asianmukaisesti, tulisi kaikkien esitutkinnan kannalta tärkeiden päätösten tekemisen kuulua ulkopuoliselletutkinnanjohtajalle. Hän päättäisi esitutkinnan aloittamisesta tai toimittamatta jättämisestä esitutkintalain 2 §:n nojalla, johtaisi ja ohjeistaisi tutkintaa ja määräisi tarvittavista lisäselvityksistä ja -kuulusteluista sekä esitutkinnan päättämisestä, myös sen lopettamisesta näytön puuttuessa tai muulla perusteella. On kuitenkin tapauksia, joissa syyttäjän tehtävä esimerkiksi rikoksen vähäpätöisyydestä johtuen olisi lähinnä vain seurata esitutkinnan asianmukaista edistymistä.

Poliisimiesten virantoimituksessa tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnan johtamisessa siis syyttäjä johtaisi poliisin toimintaa, vaikka kysymys on toisistaan riippumattomien eri hallinnonalojen viranomaisista. Tästä organisatorisestakin syystä asiasta säädetäisiin laissa. Asetuksella annettaisiin tarvittaessa tarkempia säännöksiä.

Nyt ehdotettava sääntely koskisi vain poliisimiesten virantoimituksessa tekemiä rikoksia. Poliisimiesten yksityishenkilöinä, virantoimituksensa ulkopuolella esimerkiksi vapaa-aikanaan tekemien rikosten tutkinnan johtamisesta ei annettaisi erityissäännöksiä.

Virkansa ulkopuolella he ovat tässä suhteessa samassa asemassa kuin muut kansalaiset, eikä esitutkinnan johtoa ole perustetta järjestää näissä asioissa toisin. Myöskään niiden rikosten, joissa poliisi on asianomistajan asemassa, tutkinnan johtamista ei ole tarvetta säätää poliisin ulkopuolisen tahon tehtäväksi, koska epäasianmukaisuuksien vaara tutkinnassa ei tällöin ole merkittävä ottaen huomioon esitutkintalain 7 §:n 2 momentin säännös rikoksesta epäillyn syyttömänä kohtelemisvelvollisuudesta ja tämän käytössä oleva kantelumahdollisuus epäillessään esitutkinnan puolueettomuutta.

Vähäisiäkään rikoksia, esimerkiksi liikenteen vaarantamista tms. ei rajattaisi pois ehdotetun tutkinnanjohtajuussäännöksen evelusala. Siten syyttäjä johtaisi niidenkin esitutkintaa. Tämä on perusteltua siksin, että esimerkiksi juuri liikenne rikoksissa todistusaineisto on pääasiallisesti poliisin tapahtumapaikkamittauksia ja -piirroksia, joten on asianmukaista, että tutkintaa johtaa ulkopuolinen viranomais. Samasta syystä ei poliisimiehen virantoimituksessa tekemiksi epäillyissä rikoksissa myöskään voitaisi toimittaa ns. suppeaa esitutkintaa, jossa esitutkintalain 44 §:n 2 momentin mukaan ei ole tutkinnanjohtajaa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ei toimi pysyvässä yhteydessä minkään paikallispoliisin yksikön kanssa. Siellä toimivien valtionsyyttäjien yhtenä tehtävänä olisi paikallissyyttäjien toiminnan tarkastus. Vastaavasti poliisin tekemiksi epäillyistä rikoksista voisivat syytettä ajaa asian vakavuusasteesta riippuen joko valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjät tai sitten virasto voisi määrätä, kuka paikallissyyttäjä ajaa syytettä niin, ettei syyttäjän toimien riippumattomuudesta herää epäilyksiä näissä asioissa, joissa joku paikallissyyttäjä on jo johtanut esitutkintaa. Asiaa säädettäisiin esitutkintalain näin muutettaviksi tulevassa 14 §:ssä.

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaan hallituksen esitykseen nro 82/1995 vp. sisältyy esitutkintalain 15 §:n muutosehdotus, jonka mukaan poliisin olisi ilmoitettava sille tutkitavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen, jollei asia ole yksinkertainen. Selvyyden vuoksi voitaisiin tähän pykälän 2 momentin säännökseen lisätä toinen virke, jonka mukaan poliisin tekemäksi väitetystä rikoksesta on kuitenkin aina ilmoitettava syyt-

täjälle. Näissä asioissa ilmoitusta ei siis voitaisi jättää tekemättä asian vähäisyyden perusteella. Säännöstä tulisi näin muuttaa nyt annettavan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

6. Ehdotukset syyttäjälaitoksen keskushallinnon järjestämisestä

6.1. Esityksen toteuttamistapa

Oikeuskanslerin tehtävistä ylimpänä syyttäjänä on säädetty hallitusmuodon 46 §:n 2 momentissa. Tästä säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi ylimmän syyttäjän asemaa koskevat kohdat. Oikeuskansleri voisi kuitenkin laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa edelleen määrätä nostettavaksi yleisessä tuomioistuimessa syytteen virkarikoksesta, jos asian laatu sitä vaatii.

Hallitusmuodon V lukuun ehdotetaan sijoitettavaksi erityissäännös, jonka mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä ja että syyttäjälaitoksesta säädettäisiin erikseen lailla. Tässä yhteydessä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi puuttua hallitusmuodon muihin oikeuskansleria koskeviin säännöksiin.

Esityksen pääkohdat sisältyvät ehdotettuun lakiin yleisistä syyttäjistä. Siinä säänneltäisiin valtakunnansyyttäjää ja hänen johtamaansa valtakunnansyyttäjänvirastoa koskevat keskeiset kysymykset. Lisäksi siinä on paikallissyyttäjiä ja erityissyyttäjiä koskevat viittaussäännökset. Edelleen laissa olisi kaikkia syyttäjiä koskevat säännökset toimivaltasuhteista ja esteellisyydestä.

Esitykseen sisältyvistä muista lakiehdotuksista mainittakoon muutokset syyttäjälaitoksen järjestysmuotoa koskeviin lakeihin, joissa on kysymys kihlakunnansyyttäjistä, Ahvenanmaan maakunnansyyttäjistä ja sotilas-oikeudenkäynnissä toimivasta erityissyyttäjistä.

Poliisin virantoimituksessa tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkinnan ohjeistus ja johtaminen säädettäisiin syyttäjäviranomaisen tehtäväksi esitutkintalain näin muutettaviksi esitettävässä 14 §:ssä. Lain 44 §:ää täsmennettäisiin niin, että näissä asioissa ei voitaisi toimittaa lainkohdan mukaista suppeaa esitutkintaa.

Kun rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentti, joiden nojalla asioita on ollut toimivaltainen ratkaistaan myös oikeuskanslerin tehtävään mää-

räämä poliisimies tai muu apulaissyöttäjä, on lailla 196/96 kumottu 1.1.1999 lukien, rangaistusmääräysmenettelystä annettua lakia ei tässä yhteydessä esitetä muutettavaksi, vaan asia voidaan siirtymäkauteina järjestää niin, ettei oikeuskanslerikaan enää antaisi uusia määräyksiä rangaistusmääräysasioissa apulaissyöttäjänä toimimisesta.

Oikeudenkäyntimenettelyyn liittyy lakiehdotus eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Suomen rikoslain soveltamisalaa ja eräitä kansainvälistä yhteistoimintaa rangaistusten täytäntöönpanossa koskevista säännöksissä olevat maininnat oikeuskanslerista ylimpänä syyttäjänä korvattaisiin viittauksilla valtakunnansyyttäjään.

Valtakunnansyyttäjänvirastosta on tarkoitus säätää erillinen asetys. Ehdotus säädöstekstiksi on tämän esityksen liitteenä.

6.2. Valtakunnansyyttäjän suhde eräisiin muihin viranomaisiin

Jos oikeuskanslerin ja ylimmän syyttäjän tehtävät jaetaan edellä esitetyllä tavalla, oikeuskanslerille jäisivät valvontatehtävään liittyvät syyttämisvaltuudet ja tehtävät hallitusmuodon 47 §:n, korkeimmasta oikeudesta annetun lain 12 §:n tai valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n mukaisesti ajaa syytettyä valtioneuvoston ja ylimpien tuomioistuinten jäseniä sekä tasavallan presidenttiä vastaan. Oikeuskansleri olisi tällöin eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin erityissyöttäjä. Näiden ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin voi katsoa kuuluvan myös valtakunnansyyttäjän toimien valvonnan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen asemaan uudistus ei sinänsä vaikuta. Oikeusasiamiehelle samoin kuin oikeuskanslerille voitaisiin kannella syyttäjien toiminnasta, ja vastainen käytäntö tulee osoittamaan, missä määrin he siirtävät kanteluasioita valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi. Muita kuin virkamiehiä tai muuta julkista tehtävää hoitavia henkilöitä koskevat syyteharkinta-asiat tulisivat kuulumaan yksinomaan valtakunnansyyttäjän toimialaan. Oikeusasiamiehen johtosääntöä hänen toimintaansa erityissyöttäjänä koskevalta osalta on äskettäin tarkistettu (1436/94).

Valtakunnansyyttäjä puolestaan johtaisi oikeusministeriön hallinnon alaista valtakunnansyyttäjänvirastoa. Hän olisi nimitysvallan käytön ja määrärahaohjauksen suhteen samassa asemassa kuin muutkin keskusvi-

ranomaisten päälliköt. Itse päätehtävässään syyttäjänä valtakunnansyyttäjän tulisi olla riippumaton poliittisista päätöksentekijöistä. Ehdotuksen mukaan hänellä ei olisi toimivaltaa valtakunnanoikeudessa käsiteltävissä asioissa.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa hoidettaisiin syyttäjälaitoksen henkilöstö- ja taloushallinto niissä puitteissa kuin valtion talousarviossa määrätään. Syyttäjälaitoksen ylimpien virkojen täyttäminen tapahtuisi osaksi tasavallan presidentin ja osaksi valtioneuvoston toimesta. Paikallissyöttäjien nimittäminen tulisi kuulumaan valtakunnansyyttäjälle.

6.3. Valtakunnansyyttäjän tehtävät ylimpänä syyttäjänä

Ylimmän syyttäjän tehtäviin kuuluisi jatkossakin syyttäjälaitoksen johtaminen, valvonta ja kehittäminen. Valtakunnansyyttäjä johtaisi toimialansa keskusviranomaisista, valtakunnansyyttäjänvirastoa. Ehdotettu järjestelmä, jossa syyttäjätehtäviä varten vakavissa rikosasioissa on käytettävä niihin erikoistuneita valtionsyyttäjiä, mahdollistaa lisäksi uusien toimintojen hoitamisen. Valtakunnansyyttäjän tulisi tarvittaessa osallistua toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämiseen ja pyrkiä vaikuttamaan lainsäädännön epäkohtien korjaamiseen.

Syyttäjien kouluttaminen on syytä säilyttää valtakunnansyyttäjän vastuualueena. Keskitetty koulutus yhdistettynä ylimmällä organisaatiossa olevaan erityisosaamiseen on tehokas tapa huolehtia syyttäjien ammatillisista valmiuksista. Kouluttamiseen läheisesti liittyvät tehtävät, kuten tutkimustyö ja oikeuskäytännöstä tiedottaminen voidaan parhaiten hoitaa ylimmän syyttäjän toimesta. Samoin hänelle kuuluisi syyttäjistöä koskevaan lainvalmistelutyöhön osallistuminen ja siihen liittyvä lausuntojen antaminen.

Rikosprosessin uudistuessa on edelleen tarpeen, että sama syyttäjä hoitaa juttua myös muutoksenhakuasteessa. Tämä ei merkitsisi sitä, etteikö ylin syyttäjä voisi devoluutio-oikeutensa mukaisesti päättää siitä, haataanko asiassa muutosta korkeimmalta oikeudelta. Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen osalta toimivaltaa olisi myös oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä laillisuusvalvonnan yhteydessä.

Syyttäjien työskentelyyn tulee liittymään aikaisempaa suuremmassa määrin kansainvälinen toiminta rikollisuuden muuttuessa ja

valtioiden välisen oikeusapuyhteistyön lisääntyessä. Rikoslain alueellisia soveltamissäännöksiä uudistettaessa (HE 1/1996 vp.) on kuitenkin pyritty estämään suomalaisten tuomioistuinten toimivallan ulottuminen liian laajalle. Tästä syystä Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta voi pääsääntöisesti nostaa syytteen vain ylimmän syyttäjän määräyksestä. Kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tehtävät on syytä edelleen säilyttää syyttäjälaitoksen ylimmällä tasolla.

6.4. Valtakunnansyyttäjänviraston organisaatio

Valtakunnansyyttäjän tehtäväala voidaan jakaa kolmeen ryhmään: syyttäjälaitoksen hallintoon, syyteasioiden käsittelyyn ja syyttäjälaitoksen valvontaan. Nämä tehtäväalueet ovat kaikki tärkeitä, joten viraston toiminta organisoidaisiin vastaavan osastojaon mukaisesti. Valtakunnansyyttäjän apuna toimisi apulaisvaltakunnansyyttäjä, joka olisi samalla yhden osaston päällikkö. Valtakunnansyyttäjän tehtäviä sijaisena hoitava henkilö ehdotetaan nimitettäväksi samassa järjestyksessä kuin viraston päällikkö.

Valtakunnansyyttäjänviraston organisaatiota järjestettäessä voidaan todeta, että nykyisin niin hyvin ylimmän syyttäjän kuin lääninsyyttäjienkin voimavarat ovat huomattavan niukat. Uudistuksen yhteydessä on ylimmälle syyttäjälle järjestettävä tarvittavat voimavarat hänelle kuuluvien tehtävien ja yhteiskunnan niiden johdosta edellyttämien vaatimusten täyttämiseksi.

Kaksiportaisessa syyttäjäjärjestelmässä valtakunnansyyttäjänvirasto on syyttäjälaitoksen keskushallintoviranomainen, jonka alaisia kaikki paikallissyyttäjät ovat. Valtakunnansyyttäjänvirasto ehdotetaan organisoitavaksi osastoihin. Osastoja olisi kolme: hallinto-osasto, syyteasiainosasto ja tarkastusosasto. Osastojen nimet ilmentävät niiden tehtäviä. Paikallissyyttäjien lukumäärä, joka on kihlakuntaudistuksen toteuduttua 233, on sen verran pieni, että hallintotehtävät voidaan hoitaa keskitetysti valtakunnansyyttäjänviraston hallinto-osastolla.

Suomeen ei ehdoteta järjestettäväksi erityistä syyttäjänvirastoa merkittäviä talousrikosasioita varten kuten muissa pohjoismaissa on asianlaita. Nimenomaan näitä asioita kuuluisi valtakunnansyyttäjänviraston syyteasiainosaston hoidettaviksi. Tässä tarkoitettujen syyttäjien virkanimenä olisi valtion-

syyttäjä.

Syyttäjiltä vaadittava asiantuntemus on otettava tehtävänjaossa erityisesti huomioon. Ison talousrikosjutun syyttäjälle olisi turvattava mahdollisuus keskittyä asian syyteharjintaan muista tehtävistä vapaana, jotta asioiden viipyminen voitaisiin estää. Laajoihin talousrikosoikeudenkäynteihin olisi saatava useampia syyttäjiä hoitamaan eri osakokonaisuuksia. Esimerkiksi ylempi syyttäjä voisi hoitaa tällaisessa asiassa syyttäjän tehtävät apunaan asiaa valmistellut paikallissyyttäjä. Kysymys on siis sekä erityisasiantuntemuksesta että voimavaroista.

Toinen ongelmaksi syyttäjän tehtävissä osoittautunut jutturyhmä on virkarikosten syyteharjinta. Tuomarien osalta syyteharjinta siirtyi 1.5.1994 oikeuskanslerille ja muiden hovioikeudessa ensiasteena käsiteltävien virkamiesten osalta lääninsyyttäjälle. Kuitenkin myös paikallistasolla saatetaan käsitellä vaikeita virkarikosasioita, esim. kunnanjohtajien tai kunnallisten luottamushenkilöiden menettelyä. Poliisin virantoimituksessa tekemien rikosten tutkinnan johtamisesta ja ohjeistuksesta ehdotetaan tässä esityksessä erityissäännöksiä esitutkintalakiin.

7. Esityksen vaikutukset

7.1. Vaikutus oikeuskanslerin tehtäviin

Oikeuskanslerin asema muuttuisi uudistuksen yhteydessä siten, että jos hallitusmuodon 46 §:n 2 momentissa mainittu ylimmän syyttäjän tehtävät erotetaan pois hänen toimialaltaan, merkittävä osa oikeuskanslerin tehtävistä siirtyy uudelle viranomaiselle. Ylimmän syyttäjän tehtävien poistuessa oikeuskanslerilta hänen asemansa selkiytyy, eikä nykyisen kaltaisia ristiriitatilanteita enää esiintyisi.

Valtakunnansyyttäjälle siirtyisivät oikeuskanslerinviraston syyttäjäosastolla nykyisin valmisteltavat asiat eli:

- syyttäjälaitoksen yleinen johtaminen, ohjaus ja valvonta,
- syyttäjälaitoksen henkilöstöasiat,
- syyttäjien koulutus ja tiedotustoiminta,
- syyttäjälaitosta koskevat lausuntoasiat,
- syyttäjien edustaminen korkeimmassa oikeudessa,
- syyttäjiä koskevat kanteluasiat,
- rangaistusmääräysasioiden tarkastus ja valvonta,
- kansainvälistä oikeusapua koskevat asiat.

Muutos ei koske oikeuskanslerille muuten kuuluvia laillisuusvalvontatehtäviä. Niistä tärkein eli hallitusmuodon 47 §:ään perustuva valtioneuvoston valvonta säilyisi entisellään. Oikeuskanslerilla ministerisyyteasioissa oleva toimivalta pysyisi tässä yhteydessä muuttumattomana. Myös oikeuskanslerin tehtävät syyttäjänä valtakunnanoikeudessa ja eräissä tapauksissa korkeimmassa oikeudessa jäisivät ennalleen.

Viranomais- ja julkistoiminnan laillisuusvalvonta, lähinnä kansalaisten kantelujen perusteella, tulisi vastaisuudessaakin kuulumaan oikeuskanslerin toimivaltaan toisena keskeisenä alueena. Hänen valvontavaltaansa kuuluisivat sekä hallinto että tuomioistuimet. Syyteharkinta tuomareiden virkasyyteasioissa, myös ylioikeuksien ja ylimpien tuomioistuinten jäsenten osalta, säilyisi edelleen oikeuskanslerilla.

Syyttäjien valvontaa oikeuskansleri suorittaisi yleisen laillisuusvalvonnan puitteissa. Syyttäjiä koskevien kantelujen siirtomahdollisuus valtakunnansyyttäjälle olisi ilmeisesti perusteltua ja osin tarpeellistakin silloin, kun kysymyksessä on muutoksenhakutyypinen kantelu syyteharkintaratkaisusta (PeVM nro 9/1990 vp.).

Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän tekemien virkarikosten syyteoikeus uskottaisiin oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskansleri olisi muutoinkin erityissyyttäjän asemassa virkarikosoissa, joissa hän voisi asian laadun niin vaatiessa määrätä nostettavaksi syytteen. Oikeuskansleri ei käytännössä itse ajaisi näitä syytteitä, vaan asian jatkotoimista vastaisi valtakunnansyyttäjänvirasto.

Oikeuskanslerille tulisi edelleen kuulumaan myös asianajajalaitoksen valvonta. Asianajajista annetun lain (496/58) mukaan tuo valvontatehtävä jakautuu Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan ja hallituksen tekemien kurinpitopäätösten tarkastamiseen sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimiseen. Oikeuskanslerin olisi tarpeen saada tiedot asianajajia vastaan nostettavista syyteistä.

7.2. Organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Valtakunnansyyttäjänvirastonperustaminen merkitsee oikeusministeriön toimialalla yhden uuden keskushallintoyksikön muodostamista. Valtakunnansyyttäjänvirastoon perus-

tettaisiin kaikkiaan 25 virkaa. Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän lisäksi johtavia virkoja olisivat myös osastopäälliköinä toimivien kahden valtiosyyttäjän virat. Virastossa toimisi tämän lisäksi kahdeksan muuta valtiosyyttäjää. Avustavan henkilökunnan määrä olisi kolmesta. Oikeuskanslerinvirastosta siirrettäisiin valtakunnansyyttäjänvirastoon kahdeksan virkaa lähinnä vastaaviin tehtäviin, joita nykyisin hoidetaan oikeuskanslerinviraston syyttäjäosastolla. Lääninhallituksista siirrettäisiin kaksitoista virkaa, joista puolet olisi poliisitarkastajien ja puolet toimistohenkilöstön virkoja. Oikeusministeriön hallinnonalan muista virastoista siirrettäisiin valtakunnansyyttäjänvirastoon vielä kolme virkaa.

Nimenomaan talousrikosten torjunnan kannalta on tärkeää, että ylimmän syyttäjän käytettävissä on riittävä määrä valtiosyyttäjiä hoitamassa vakavimpia talousrikosasioita. Valtioneuvosto on 1.2.1996 tekemässään periaatepäätöksessä talousrikosten torjunnasta kiinnittänyt huomiota myös näihin asioihin perehtyneiden syyttäjien tarpeeseen. Pääosin kysymys on paikallisten syyttäjäviranomaisien voimavaroista, mutta uudistuksen yhteydessä osa suuritoisimmista ja vaikeimmista syyteharkintaasioista tulisi ilmeisesti siirtymään paikallissyyttäjiltä valtiosyyttäjien ratkaistaviksi. Näiden asioiden lukumäärän ja laajuuden arviointi on erittäin vaikeata lyhyelläkin aikavälillä.

7.3. Taloudelliset vaikutukset

Valtakunnansyyttäjänviraston yleisjohtoon kuuluisi 4 virkamiestä ja sen osastojen muu henkilöstötarve olisi 21 virkamiestä ja palkkauskustannukset 6,8 miljoonaa markkaa vuodessa.

Oikeuskanslerinvirastosta, lääninhallituksista jaoikeusministeriön hallinnonalan muista virastoista siirrettäviksi tulevien virkojen määräksi on laskettu 23 henkilötyövuotta. Tällä tavoin toteutettavassa uudessa järjestelmässä tarvitaan lisäksi valtakunnansyyttäjänvirastoon yhteensä kaksi virkaa. Vastaavasti oikeusministeriön hallinnonalalta lakkauteen kaksi virkaa.

Suunnitellun organisaation tarvitsemista toimitiloista sekä kalustosta ja koneista ja muista toimintamenoista aiheutuvat kustannukset arvioidaan noin 1,7 miljoonaksi markaksi vuodessa.

Oikeuskanslerinvirastossa ja lääninhallituk-

sisä ei muutoksesta aiheudu muita kustannusvaikutuksia kuin siirtyvästä henkilöstöstä johtuva säästö.

8. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

8.1. Toteuttamisaikataulu

Valtakunnansyyttäjän viran perustaminen edellyttää hallitusmuodon muuttamista. Uudistus esitetään toteutettavaksi joulukuun alusta 1997, mutta uuden viraston perustamistoimia varten ehdotetaan, että valtakunnansyyttäjän virka perustettaisiin kuitenkin jo 1.10.1997.

8.2. Riippuvuus muista esityksistä

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskeva hallituksen esitys nro 82/1995 vp. on eduskunnan käsiteltävänä. Ehdotetulla lailla on vaikutusta tähän uudistukseen lähinnä syyttäjälaitoksen resurssitarpeita ajatellen. Samaan suuntaan vaikuttaa hovioikeusmenettelyn uudistamisen yhteydessä ehdotettava syyttäjän läsnäolovelvollisuus rikosasian pääkäsittelyssä hovioikeudessa.

Ministerivastuujärjestelmää koskevien ehdotusten jatkovalmistelu liittyy perustuslaki-

en kokonaisuudistukseen eikä asiaa koskevia ehdotuksia sisälly tähän esitykseen.

9. Asian valmistelu

Edellä kohdassa 5.2. on tehty selkoa eräistä syyttäjälaitoksen uudistushankkeista vuodelta 1974—1993. Oikeusministeriön asettama syyttäjälaitostoimikunta antoi ylimmän syyttäjän tehtäviä ja syyttäjälaitoksen organisoimista koskevan mietintönsä maaliskuussa 1995 (KM 1995:7). Jo vuonna 1990 oli antanut mietintönsä sisäasiainministeriön asettama poliisirikostyöryhmä. Tämä esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä noiden mietintöjen ja ensimmäisestä saatujen lausuntojen pohjalta ottaen lähtökohdaksi, että syyttäjälaitos järjestetään kaksiportaiseksi.

Oikeusministeriö on varannut valtioneuvoston oikeuskanslerille, eduskunnan oikeusasiamiehelle, sisäasiainministeriölle, keskusrikospoliisille, Suomen Lakimiesliitto ry:lle, Käräjäoikeustuomarit ry:lle, Suomen Asianajajaliitolle, Suomen Kaupunginviskaaliliitto ry:lle, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry:lle, Helsingin poliisilaitokselle, Paimion piirin nimismiehelle, Suomen Nimismiesyhdistys ry:lle ja Suomen Demokraattiset Lakimiehet ry:lle tilaisuuden antaa lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Suomen Hallitusmuoto

46 §. Oikeuskanslerin tehtävistä ylimpänä syyttäjänä säädetään hallitusmuodon 46 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan oikeuskanslerin asiana on korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa edustaa syyttäjistöä sekä muuten valvoa valtion oikeutta, niin myös muissa tuomioistuimissa ajaa tai ajattaa syytteitä, milloin katsoo sitä tarvittavan. Ylimpänä syyttäjänä oikeuskansleri valvoo virallisia syyttäjiä, jotka ovat velvollisia noudattamaan hänen määräyksiään.

Ylimmän syyttäjän tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi oikeuskanslerilta erityiselle valtakunnansyyttäjälle. Tämän vuoksi hallitusmuodon 46 §:n 2 momentista poistettaisiin maininta oikeuskanslerista yleisenä syyttäjänä. Oikeuskanslerin tehtävistä ylimpänä syyttäjänä säädetään myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 1 §:n 2 momentissa ja 11—14 §:ssä, jotka tulee pääosin kumota.

Oikeuskansleri valvoo hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin mukaan, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän liittyen oikeuskanslerin tulisi voida niin harkitessaan määrätä nostettavaksi syyte virkarikoksesta. Kun oikeuskanslerille kuuluu tuomioistuinten toiminnan valvonta, hänelle tulisi edelleen jäädä syyteharkintavaltaa tuomarien osalta.

Hallitusmuodon 46 §:n 2 momenttiin olisi näin ollen otettava säännös oikeuskanslerista erityissyyttäjänä virkarikosasioissa. Oikeuskanslerin ohjesäännön 12 §:ssä olisi täydentävä säännös tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevista syyteharkinta-asioista. Oikeuskansleri ei itse ajaisi tässä tarkoitettuja syytteitä, vaan tämä kuuluisi valtakunnan-syyttäjälle ja hänen alaisilleen valtiosyyttäjille. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukaan periaatteessa rinnakkainen toimivalta ajaa tai ajattaa virkasyytteitä.

Edelleen oikeuskanslerille jäisi hallitusmuodon 47 §:ään perustuva valtioneuvoston toiminnan valvontatehtävä. Samoin hän ajai-

si syytetä valtakunnanoikeudessa, jos tasavallan presidentti on määrännyt syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä vastaan. Syytteen tasavallan presidenttiä vastaan valtio- tai maanpetoksesta ajaisi 47 §:n 2 momentin nojalla oikeuskansleri. Näihin tehtäviin ei tässä yhteydessä ehdoteta muutoksia.

Oikeuskanslerin tehtäväkenttä jää uudistuksen jälkeenkin varsin laajaksi. Tämän vuoksi oikeuskanslerin apuna tarvitaan edelleen apulaisoikeuskansleri ja hänen varamiehensä. Hallitusmuodon 37 §:ää ei siten ehdoteta muutettavaksi.

60 a §. Hallitusmuodon V lukuun ehdotetaan lisättäväksi syyttäjälaitosta koskeva uusi 60 a §, jonka mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä. Syyttäjälaitoksesta säädettäisiin tarkemmin lailla.

Valtakunnansyyttäjän viran osalta ei ole tarpeen muuttaa hallitusmuodon X luvussa olevia säännöksiä julkisista viroista. Hänen nimittämisestään säädettäisiin hallitusmuodon 88 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla yleisistä syyttäjistä annettavan lain 13 §:n 1 momentissa. Nimittävä viranomainen olisi tasavallan presidentti. Valtion virkamieslain (950/94) 7 §:n mukaan valtakunnansyyttäjän on oltava Suomen kansalainen. Valtakunnansyyttäjän virassapysymisoikeus määräytyisi virkamieslain ja -asetuksen (971/94) mukaan.

Ehdotus Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

1.2. Laki yleisistä syyttäjistä

1 §. Syyttäjän asema ja tehtävät. Syyttäjän tehtävänä on 1 momentin mukaan huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta yhteiskunnan puolesta. Syyttäjä toteuttaa rikosoikeudellisen järjestelmän tavoitteita, eikä hänellä siten voi olla asiaan tai asianomaisiin nähden henkilökohtaisia odotuksia tai tavoitteita.

Rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen alkaa esitutkinnasta, jonka toimittaa poliisi tai muu esitutkintaviranomainen. Syyttäjille on esitutkinta- ja pakkokeinolaissa annettu eräitä valtuuksia mm. lisätutinnan toimittamiseksi. Syyttäjän on esitutkinnan aikana tai

sen jälkeen arvioitava tutkintaa ja huolehdittava siitä, että se on kohdistettu oikein tapahtuneen kaikinpuoliseksi selvittämiseksi. Esitutkinnassa kertyneen aineiston on oltava riittävä syyteharkinnan pohjaksi.

Syyteharkinnassa syyttäjän on ensinnäkin arvioitava, ovatko kaikki rikosoikeudellisen vastuun yleiset edellytykset olemassa; etenkin täyttääkö teko jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Toiseksi syyttäjän on arvioitava, onko epäillyn syyllisyydestä rikokseen sellaista näyttöä, jota syytteen nostaminen edellyttää (ns. syytekynnyks). Vaikka epäillyn syyllisyydestä olisi riittävä näyttö, syyttäjän on vielä harkittava, onko oikeudenkäynti ja rangaistus tarpeen, vai voidaanko toimenpiteistä luopua (ns. seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen).

Mikäli syyttäjä nostaa syytteen, rikosvastuun toteuttaminen jatkuu oikeudenkäynnissä, missä syyttäjä toimii aktiivisena prosessia eteenpäin vievänä asianosaisena. Alioikeuskäsittelyn jälkeen syyttäjän on arvioitava, onko jutun lopputulos yleisen edun mukainen, ja tarvittaessa haettava alioikeuden päätökseen muutosta.

Rikosvastuun toteuttaminen ei ole ainoa syyttäjän toiminnassa huomioon otettava tavoite. Yleinen etu voi vaatia, ettei järjestelmää tarpeettomasti kuormiteta vähäisillä rikkomuksilla, jolloin vakavammat rikokset saattavat jäädä vaille tarpeellista huomiota. Ratkaisuvaihtoehtojen punninnassa syyttäjän on otettava huomioon myös asianomistajan etunäkökohdat, erityisesti mahdollisuus saada vahingonkorvaus tuomitukseksi syytteen käsittelyn yhteydessä. Joissakin tapauksissa on niin asianosaisten kuin yleisenkin edun mukaista siirtää asian käsittely rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle ns. sovittelumenettelyyn.

Pykäläehdotuksen 1 momentin toisessa virkkeessä on korostettu eräitä syyttäjän toiminnassa noudatettavia periaatteita. Rikosoikeudenkäynniltä edellytetään oikeudenmukaisuutta, taloudellisuutta ja nopeutta. Hyvän syyttäjän toiminnan perusedellytys on tasaapuolisuus, jolla tarkoitetaan paitsi puolueettomuutta, myös yhdenvertaisuusperiaatteen eri ulottuvuuksia. Syyttäjän ratkaisutoiminnan joutuisuudella on tärkeä merkitys epäilylle ja asianomistajalle sekä oikeudenkäynnin onnistumiselle.

Syyttäjän toiminnan taloudellisuudella tarkoitetaan muun muassa kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisimman ja kustannuksil-

taan edullisimman prosessikeinon valintaa. Jos syyttäjä pitää sakkorangaistusta riittävänä seuraamuksena, hänen tulee tutkia, voidaanko asia käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä. Vastaavasti syyttäjän tulee selvittää, voidaanko asia käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa.

Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella syyttäjällä olisi itsenäinen syyteharkintavalta käsiteltävänä olevassa asiassa. Yksittäisen syyttäjän itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on pidetty eräänä syyttäjän toiminnan kulmakivenä. Mikään viranomainen tai virkamies ei voisi antaa syyttäjälle sitovia määräyksiä siitä, kuinka hänen tulee käsiteltävänä oleva asia ratkaista. Edes ylemmät syyttäjät eivät voisi antaa yksittäisessä asiassa tällaisia määräyksiä. Syyttäjälaitoksen sisäisistä toimivaltasuhteista säädettäisiin ehdotetun lain 9 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa on viitattu rangaistusmääräysmenettelystä annettuun lakiin (692/93), jonka mukaan syyttäjä käyttää laissa määritellyissä asioissa tuomiovaltaa. Rangaistusmääräyksen tieliikennelain tai sen nojalla annettujen määräysten rikkomista tai tullirikosta koskevassa asiassa voi antaa myös lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu apulaissyyttäjä. Apulaissyyttäjänä toimivan poliisi- tai tullimiehen toimivalta rangaistusmääräyksen antajana lakkaa, kun rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta annetulla lailla (196/96) lainkohdat kumotaan vuoden 1999 alusta lukien.

2 §. *Yleiset syyttäjät.* Ehdotuksen 2 §:ssä on kootusti lueteltu kaikki yleiset syyttäjät.

Ylimpänä syyttäjänä olisi valtakunnansyyttäjä, jolle siirtyisi nykyisin oikeuskanslerille kuuluva syyttäjälaitoksen johtaminen. Ehdotettu ylimmän syyttäjän virkanimike vastaa muissa pohjoismaissa omaksuttua nimitystä (Ruotsissa riksåklagaren, Norjassa riksadvokaten ja Tanskassa rigsadvokaten). Nimikettä on Suomessa jo melko vakiintuneesti käytetty erillistä ylintä syyttäjää kuvaavana sanana. Valtakunnansyyttäjän sijaisena ja apuna olisi apulaisvaltakunnansyyttäjä.

Välittömästi valtakunnansyyttäjän alaisia yleisiä syyttäjiä olisivat valtionsyyttäjät. Ehdotettu nimike vastaa muiden pohjoismaiden nimikkeistöä (Ruotsissa statsåklagare, Norjassa ja Tanskassa statsadvokat). Se kuvaa myös heidän asemaansa koko valtion alueella toimivaltaisina syyttäjinä, jotka kuuluvat ylimmän syyttäjän johtamaan valtakunnan-

syöttäjänvirastoon.

Paikallistasolla yleisinä syyttäjinä toimivat paikallishallintouudistuksen voimaantulosta lukien kihlakunnansyyttäjät nykyisten kaupunginviskaalien, nimismiesten ja apulaisnimismiesten sijasta. Ahvenanmaan maakunnassa on edelleen yleisenä syyttäjänä maakunnansyyttäjä.

Yleisen syyttäjän tehtäviä voivat kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 7 §:n mukaan hoitaa apulaissyyttäjät 8 §:ssä säädettyin toimivaltarajoituksin.

Valtion virkamieslain (750/94) 4 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön virat, lukuun ottamatta asetuksella säädettäviä virkoja, ovat ns. erittelyvirkoja. Ne ovat sellaisia virkoja, joilla on viraston organisaation ja toiminnan kannalta keskeinen merkitys. Valtion virkamiesasetuksen (971/94) 1 §:n 2 kohdan mukaan talousarviossa ei eritellä syyttäjänviraston ja ulosottoviraston päällikön virkoja. Tällä tarkoitetaan mm. ensimmäisen kaupunginviskaalin virkoja, jotka tällä hetkellä ovat hallinnollisesti suoraan oikeusministeriön alaisia. Valtakunnansyyttäjän asema sinänsä edellyttää, että virka katsottaisiin ns. erittelyviraksi.

Virkamieslain 9 §:n 2 momentin mukaan virkaan voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii. Tällaista perustetta ei ylimmän syyttäjän viran osalta ole, kun taas valtionsyyttäjien osalta voi poikkeuksellisesti olla tarvetta nimittää asianomainen määrääjäksi.

Virkamieslain 26 §:ssä luetellut virkamiehet esim. oikeuskansleri ja poliisiylijohtaja voidaan irtisanoa, kun siihen on syytä. Pykälän 5 kohdan mukaan tätä perustetta sovelletaan myös asetuksella säädettävien virastojen päälliköihin. Näitä ovat virkamiesasetuksen 28 §:n mukaan ne välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt, joiden virka eritellään talousarviossa. Tätä on perusteltu sillä, että ylimmät virkamiehet toimivat tehtävissä, joissa heidän nauttimansa erityisen luottamuksen menettämisen tai asetettujen tavoitteiden jäämisen heistä johtuvista syistä saavuttamatta tulee oikeuttaa palvelussuhteen päättämiseen.

Jos valtakunnansyyttäjän virka olisi ns. erittelyvirka, hänen virassapysymisoikeutensa olisi kuitenkin viran tehtävät huomioon ottaen järjestettävä samaksi kuin virkamies-

ten yleensä. Valtakunnansyyttäjän osalta asia on tarkoitus järjestää ottamalla valtion virkamiesasetuksen 28 §:ään tästä erityissäännös.

3 §. *Valtakunnansyyttäjä*. Pykälä sisältää säännökset valtakunnansyyttäjän asemasta ylimpänä syyttäjänä. Hän on samalla perustettavan valtakunnansyyttäjänviraston päällikkö.

Ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjän tulee edistää ja valvoa syyttäjätoiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta sekä joutuisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Valtakunnansyyttäjä ratkaisisi virastossa käsiteltävät periaatteellisesti tärkeimmät ja laajakantoisimmat asiat. Hänellä olisi myös vastuu syyttäjälaitoksen kehittämisestä ja toiminnan tuloksellisuudesta eli siitä että syyttäjätoiminta järjestetään niin, että syyteharkinta ja syyteeseen pano sekä syytteiden ajaminen tapahtuu lain mukaisesti ja viivytyksittä ja käytettävissä olevat voimavarat tarkoituksenmukaisesti kohdentaen. Hänen päätehtävänsä olisi siten syyttäjälaitoksen johtaminen. Syyttäjätoimintaa eli yksittäisiä syyteasioita valtakunnansyyttäjänvirastossa sitä vastoin hoitaisivat siellä palvelevat valtionsyyttäjät.

1 momentin säännös ilmentää valtakunnansyyttäjän itsenäistä ja riippumatonta syyteharkintavaltaa. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä ovat hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen määrittelemät syytetoimet. Muutoin valtakunnansyyttäjälle ei voida antaa syytteen nostamista koskevia määräyksiä. Valtakunnansyyttäjä käyttää ylintä syyteharkintavaltaa muissa paitsi edellä mainituissa ja niissä asioissa, joissa oikeuskanslerilla, eduskunnan oikeusasiamiehellä tai oikeusministeriöllä on lain mukaan syyteharkintavaltaa (eräät virka- ja painovapausrikokset). Edellä sanotuin tavoin syyttäjän tehtävät kuuluisivat valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjille sen mukaan kuin työjärjestyksessä ja valtakunnansyyttäjän ohjeissa määrätään.

2 momentin mukaan valtakunnansyyttäjä voisi antaa syyttäjätoimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Tällainen ohjausvalta on nykyisin oikeuskanslerilla hallitusmuodon 46 §:n 2 momentin nojalla.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja työnvalvontamääräyksiä. Varsinaiset käskyvaltasuhteet koskevat eri virastoja koskevien säännösten ja määräysten nojalla yleensä vain samassa virastossa työskentelevien keskinäistä asemaa. Kuitenkin esim. poliisista

annettujen säännösten mukaan organisaatiossa on virkamiehiä, jotka ovat esimiesasemassa myös oman virastonsa alaisessa virastossa työskentelevään henkilöstöön nähden. Syyttäjälaitoksen johtosuhteet ehdotetaan järjestettäväksi viimeksi mainitulla tavalla.

Valtioneuvosto on 17.6.1993 tehnyt toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi periaatepäätöksen, jonka mukaan sitovien määräysten antamisvaltuutus siirrettiin muista toimintayksiköistä asianomaiseen ministeriöön. Periaatepäätös ei kuitenkaan estä säätämästä norminantovaltuuksista tietyn viranomaisen osalta toisinkin.

Valtakunnansyyttäjä voisi hallinnonalallaan antaa syyttäjänvirastojen toiminnan tuloksellisuutta ja tehostamista tarkoittavia ohjeita esimerkiksi siitä, miten syyttäjäviranomaisen on oltava yhteistoiminnassa tietynlaisia asioita tutkittaessa ja syyteharkintaa tehtäessä tai miten syyttäjänvirkoja on paikallisviranomaisissa kohdennettava eri asiaryhmien hoitamiseen. Ehdotettu ohjausvalta kattaisi myös menettelylliset ja muodolliset määräykset, esimerkiksi syyttäjän diaarin pidosta ja tilastoinnista, sekä tiettyä asiaa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta ylemmille syyttäjille. Yleismääräyksiä tarvitsisi antaa myös syyttäjäntoiminnassa käytettävistä lomakkeista ja asiakirjapohjista. Ohjeistusta voitaisiin antaa myös esimerkiksi syytteen kirjoittamistavasta ja asioiden esittämisestä rikosasian haastehakemuksessa. Valtakunnansyyttäjä voisi niin ikään antaa määräyksiä asioiden ensisijaisuudesta siten, että tietyn tyyppiset syyteasiat on ratkaistava syyttäjänvirastoissa kiireellisinä.

Syyteharkinnan materiaaliseen puoleen liittyvät valtakunnansyyttäjän kannanotot eivät olisi luonteeltaan velvoittavia, vaan ohjeita. Mikäli alempi syyttäjä toimisi valtakunnansyyttäjän ohjeen vastaisesti, tämä voisi puuttua asiaan käyttämällä lain 9 §:n mukaisia valtuuksia eli asian ottamista valtakunnansyyttäjänvirastossa ratkaistavaksi tai sen siirtämistä toisen, tehtävään määrittävän syyttäjän ratkaistavaksi (devoluutio ja substitutio).

Valtakunnansyyttäjä ei voisi antaa sellaista velvoittavaa määräystä, joka käytännössä merkitsisi lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaisen syyttäjän itsenäisen syyteharkintavallan syrjäyttämistä, esimerkiksi että syyttäjien tulisi tiettyjen valtakunnansyyttäjän määrittelemien seikkojen vallitessa aina pää-

tyä toimenpiteistä luopumiseen tai että tietynlaisissa tapauksissa tulisi aina hakea muutosta alioikeuden päätökseen.

Yleisperusteluissa mainituista syistä valtakunnansyyttäjän on oltava yhteistoiminnassa oikeusministeriön kanssa ohjeita valmisteltaessa. Asetuksella on tarkoitus säätää, että ennen ohjeiden julkistamista ne on saatettava oikeusministeriön tietoon.

4 §. *Valtakunnansyyttäjän tehtävät.* Pykälän 1 momentissa luetellaan keskeisimmät valtakunnansyyttäjän tehtävät. Niitä ovat syyttäjäntoiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjälle kuuluvat syyttäjäntehtävät niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän ottaa käsiteltäväkseen. Lisäksi valtakunnansyyttäjä edustaa syyttäjistöä korkeimmassa oikeudessa.

Valtakunnansyyttäjänviraston päällikölle momentin 1 kohdan mukaan kuuluvaan yleiseen johtamiseen ja kehittämiseen sisältyisivät syyttäjäntoiminnan oikeellisuuden, yhdenmukaisuuden, joutuisuuden ja tehokkuuden edistäminen ja valvonta. Syyttäjien toiminnan kannalta on merkitystä erilaisten soveltamisohjeiden ja tiedotusten antamisella sekä syyttäjien koulutuksen järjestämisellä. Myös syyttäjien ja muiden viranomaisten välisestä yhteistoiminnasta on huolehdittava. Valtakunnansyyttäjälle osaltaan kuuluisi sellainen alan tutkimustoiminta, joka olisi tarpeen syyttäjien kriminaalipoliittisen ohjauksen ja erityisen vaikeiden asioiden syyteharkinnan tukena.

Syyttäjien valvonta jakautuu tarkastustoimintaan ja syyttäjiä koskevien kanteluasioiden ratkaisemiseen. Valtakunnansyyttäjä antaisi yleisiä määräyksiä tarkastusten toimitamisesta ja kohdentamisesta. Käytännössä tarkastuksia tekisivät viraston tarkastusosaston valtionsyyttäjät ja muut virkamiehet. Rangaistusmääräysasioissa paikallissyyttäjien antamien ratkaisujen valvonta olisi myös tätä tarkastustoimintaa.

Valtakunnansyyttäjä voisi ratkaista syyttäjien toiminnasta tehtyjä kanteluja. Käytännössä kantelut annettaisiin valtionsyyttäjien ratkaistaviksi. Syyttäjän toimenpiteistä luopumista tarkoittavan päätöksen johdosta oikeuteen viemättä jääneen asian voivat sekä syyttämättä jätetty että asianomistaja saattaa tuomioistuinkäsittelyyn. Asiasta säädettäisiin hallituksen esityksessä 82/1995 vp. ehdotetun oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettavan lain 1 luvun 10 ja 14 §:ssä. Valtionsyyt-

täjän kanteluun antamasta ratkaisusta voisi siihen tyytymätön edelleen kannella valtakunnansyyttäjälle, joka voisi harkintansa mukaan ottaa asian uudelleen ratkaistavakseen.

Valtakunnansyyttäjä ratkaisisi yleensä itse paikallissyyttäjän väitettyyn rikolliseen menettelyyn perustuvat kantelut. Noudatettava menettely on lähemmin järjestettävissä valtakunnansyyttäjän ohjeilla.

Momentin 2 kohdassa viitataan valtakunnansyyttäjän syyttäjän tehtäviin. Valtakunnansyyttäjä päättäisi itsenäisesti, mitkä asiat hän ottaa omaan syyteharkintaansa. Valtakunnansyyttäjän yksinomaiseen toimivaltaan voitaisiin syyttäjän tehtäviä määrätä vain lailla.

Kun syytemääräyksen antaminen Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta rikoslain 1 luvun tai muun lain nojalla ei ole varsinaista syyttäjän toimintaa, valtakunnansyyttäjän tehtävästä näiden määräysten antajana olisi erikseen säädettävä momentin 3 kohdassa.

Valtakunnansyyttäjälle siirtyisi 4 kohdan mukaan nykyisin oikeuskanslerille kuuluva syyttäjien edustaminen korkeimmassa oikeudessa. Virkasyytteet hovioikeuden presidenttiä ja jäsentä vastaan käsitellään korkeimmassa oikeudessa (laki korkeimmasta oikeudesta 3 §:n 4 kohta).

Muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten osalta asia voidaan järjestää nykyiseen tapaan siten, että valtakunnansyyttäjänvirastossa tarkastettaisiin syyttäjien muutoksenhakemukset. Valtakunnansyyttäjällä olisi toimivalta käyttää ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja myös syytetyksi. Oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen päättäessä muutoksenhausta he voivat itse toimittaa muutoksenhakemuksen suoraan korkeimpaan oikeuteen.

Syyttäjän vastapuolen tekemiin muutoksenhakemuksiin vastaamista hovioikeuden toisena oikeusasteena käsittelemissä asioissa voitaisiin yksinkertaistaa siten, että kirjeenvaihto tältä osin tapahtuisi korkeimman oikeuden tarkemmin määräämällä tavalla ilman, että asiat kulkisivat valtakunnansyyttäjänviraston kautta. Samoin suulliseen käsittelyyn kutumisesta huolehtisi oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 20 ja 21 §:n mukaan pääsääntöisesti korkein oikeus.

Pykälän 2 momenttiin otettaisiin toimivaltasuhteita selventävä säännös. Valtakunnansyyttäjän tehtäviä voisi aina ilman eri valtuutusta laissa, asetuksessa tai työjärjestyk-

sessä hoitaa apulaisvaltakunnansyyttäjä. Hän toimisi näin valtakunnansyyttäjän sijaisena tämän estyneenä ollessa sekä olisi toimivaltainen muulloinkin hoitamaan kaikkia valtakunnansyyttäjän tehtäviä. Tämä on tärkeää viraston toiminnan turvaamiseksi kaikissa oloissa. Viraston osastopäälliköt ja yksittäiset valtiosyyttäjät olisivat kelpoisia hoitamaan niitä viraston toimialaan kuuluvia tehtäviä, joista laissa tai asetuksessa niin säädetään tai valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksessä määrätään. Näitä olisivat esimerkiksi valtiosyyttäjien 6 §:n nojalla hoitamat syyteasiat ja kantelujen ratkaiseminen.

5 §. *Valtakunnansyyttäjänvirasto.* Pykälän 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjänvirasto olisi syyttäjälaitoksen keskushallinto-*viranom*ainen. Virastoa johtaisi valtakunnansyyttäjä. Hänen ollessaan estyneenä sijaisena toimisi apulaisvaltakunnansyyttäjä, joka olisi myös viraston yhden osaston päällikkö. Valtakunnansyyttäjille kuuluvia toimenpiteitä tehdessään apulaisvaltakunnansyyttäjä käyttäisi samaa toimivaltaa kuin valtakunnansyyttäjä. Heidän välisestä työnjaosta säädettäisiin muutoin asetuksella ja viraston työjärjestyksessä. Valtakunnansyyttäjä voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka muu virkamies muutoin saisi ratkaista.

Valtakunnansyyttäjänviraston osastoista säädettäisiin 2 momentin mukaan asetuksella. Tällöin viraston sisäinen organisaatio olisi melko joustavasti muutettavissa kulloisinkin tarpeita vastaavaksi. Työjärjestyksessä voitaisiin määrätä muista toimintayksiköistä ja niiden tehtävistä. Asetuksella on tarkoitus säätää, että osastopäälliköt määräisi tehtäviinsä valtakunnansyyttäjä.

Tarkoituksenmukainen viraston osastojen määrä on kolme, jolloin yhdessä osastossa hoidettaisiin henkilöstöasiat, koulutus, tiedotus ja kansainväliset asiat (hallinto-osasto), toisessa varsinaiset syyteasiat (syyteasiainosasto) sekä kolmannessa kanteluasiat ja tarkastustoimi (tarkastusosasto). Hallinto-osastolle voisi kuulua syyttäjän toimintaa varten tarpeellinen tutkimustoiminta, jolla on myös yhtymäkohtia syyttäjäkoulutukseen.

Syyttäjälaitoksen hallintoasioista tulosohtaus on tarkoitus keskittää valtakunnansyyttäjänviraston hallinto-osastoon. Henkilöstöhallintoon liittyviä tehtäviä voitaisiin sen sijaan antaa asetuksella johtavien kihlakunnansyyttäjien hoidettaviksi niin, että he esimerkiksi myöntävät virkavapauksia ja ottavat sijaisia sekä päättävät yhteistoiminnan

käytännön järjestämisestä kihlakunnansyyttäjästä annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti.

Syyteasiainosastossa käsiteltäisiin yhteiskunnan kannalta merkittävimmät syyteharjinta-asiat siten kuin asetuksessa tai työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Syyteasiainosastolle kuuluisivat lisäksi sellaiset esimerkiksi virka- tai talousrikoksia koskevat asiat, jotka valtakunnansyyttäjä on määrännyt osaston käsiteltäväksi. Syyteasiainosasto hoitaisi myös syyttäjien edustamista korkeimmassa oikeudessa koskevat asiat. Valtionsyyttäjät toimisivat syyttäjinä hovioikeudessa ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltävissä asioissa. Tarvittaessa he voisivat esiintyä suullisissa käsittelyissä myös sellaisissa muutoksenhakuasioissa, jotka ovat alunperin olleet paikallissyyttäjien hoidettavina. Yleensä sama syyttäjä kuitenkin ajaisi syytettä kaikissa oikeusasteissa.

Asetuksella on tarkoitus säätää, että paikallisten syyttäjäviranomaisten tulee ilmoittaa valtakunnansyyttäjänvirastolle tietoonsa tulleet vakavat ja yhteiskunnan kannalta vahingolliset tai vaaralliset rikosasiat valtakunnansyyttäjän määräämällä tavalla. Säännös vastaisi nykyisen lääninsyyttäjäasetuksen (736/85) 6 §:ää.

Tarkastusosastossa käsiteltäisiin kantelujen ja tarkastusten, sellaisina myös rangaistusmääräysasioiden ohella syyttäjien valvontaan liittyvät asiat. Syytettä niistä voisi ajaa tarkastusosaston tai syyteasiainosaston valtionsyyttäjä sen mukaan mikä on tarkoituksenmukaista.

Valtakunnansyyttäjänviraston johdossa olisivat valtakunnansyyttäjä sekä hänen apunaan apulaisvaltakunnansyyttäjä ja kaksi muuta osastopäällikköä, valtionsyyttäjänä. Varsinaisia syyttäjäntehtäviä virastossa hoitaisivat valtionsyyttäjän nimikkeellä olevat virkamiehet. Heillä olisi itsenäinen syyteharjintavalta niissä asioissa, jotka heille lain tai viraston työjärjestyksen mukaan kuuluvat. Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itselleen asian, jota valtionsyyttäjä on käsitellyt, jos siihen on erityistä syytä, mutta säännönmukaisissa tapauksissa asianomainen valtionsyyttäjä ratkaisisi hänelle uskotun syyte- ym. asian.

Valtakunnansyyttäjänviraston osastopäällikkö olisi osastonsa toimialaan kuuluvissa asioissa hallinnollinen esimies, joka voisi antaa tehtäviä muun henkilökunnan hoidettavaksi. Osastopäällikkönä toimivalla valtionsyyttäjällä ei kuitenkaan olisi lakieho-

tuksen 9 §:n mukaisia valtuuksia muihin valtionsyyttäjiin nähden. Syyteasiainosaston toimialaan kuuluvien asioiden tarkoituksenmukaisen järjestelyn kannalta olisi eduksi, jos osastopäällikkö olisi muiden valtionsyyttäjien syyttäjäesimies. Tämän vuoksi olisi luontevaa, että apulaisvaltakunnansyyttäjä toimisi syyteasiainosaston päällikkönä.

Hallinnollisia tehtäviä varten valtakunnansyyttäjänvirastossa tulisi olemaan henkilöstö- ja taloussihteeri, koulutussuunnittelija, osasto- ja toimistosihteerit ja muuta teknistä henkilökuntaa. Syyteasiainosastossa olisi vastaavasti valtionsyyttäjien apuna sihteerit ja tarkastusosastossa voisi lisäksi olla esittelijöitä ja avustavaa henkilökuntaa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtakunnansyyttäjänvirasto kuuluisi oikeusministeriön hallinnonalaan ja saisi toimintamääränsä oikeusministeriön pääluokasta. Erityissyyttäjinä toimivat sotilaslakimiehet olisivat hallinnollisesti puolustusministeriön alaisia.

6 §. *Valtionsyyttäjät.* Ehdotetun syyttäjänorganisaation kaksiportainen perusrakenne ilmenee lain 6 §:n 1 momentissa siinä, että paikallissyyttäjiä lähinnä ylempät syyttäjät, valtionsyyttäjät kuuluvat valtakunnansyyttäjänvirastoon. Tällöin ylimmälle syyttäjälle kuuluvia tehtäviä ja päätösvaltaa (esim. kanteluiden ratkaiseminen) voitaisiin luontevasti delegoida valtionsyyttäjille. Kun kaikki valtionsyyttäjät kuuluisivat valtakunnansyyttäjänvirastoon, jonne myös virat perustetaan, voidaan valtionsyyttäjäresursseja käyttää joustavasti ja tehokkaasti kulloinkin esiintyvien tehtävien ja voimavarojen kohdentamistarpeiden edellyttämällä tavalla.

Ehdotettuun organisaatorakenteeseen soveltuu luontevasti myös se, että valtionsyyttäjillä olisi toimivalta syyttäjäntehtävissä koko maassa, millä puolestaan saavutetaan tavoiteltua joustavuutta valtionsyyttäjien toimintaan. Valtionsyyttäjille kuuluisi mm. sellaisia laajoja rikosasioita, jotka muissa pohjoismaissa on keskitetty syyttäjälaitoksen erikoisyksiköille, joilla on toimivalta koko maassa.

Sama valtionsyyttäjä voisi näin tarvittaessa esimerkiksi hoitaa samaan jutturyhmään kuuluvia asioita eri puolilla maata taikka erityisen vaikeita samantyyppisiä asioita, joissa juuri hänellä olisi erityisasiantuntemusta ja -kokemusta. Valtionsyyttäjät voisivat hoitaa näitä asioita myös yhdessä paikallissyyttäjien kanssa.

Vastaavasti kanteluasioissa voivat juttuko-

konaisuuteen kuuluvien eri rikosten oikeuspaikat olla useissa eri käräjäoikeuksissa tai kantelu voi koskea useampia syyttäjiä, joiden toimipaikat ovat eri puolilla maata. Valtakunnansyyttäjänvirastossa syyte- ja kante-luasioita käsittelevillä valtionsyyttäjillä olisi joka tapauksessa oltava toimivalta koko maassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä asioista, joiden syyteharkinnasta ja syytteen ajamisesta valtionsyyttäjien tulisi huolehtia. Näitä asioita voisivat olla ensinnäkin eräät talous-, ympäristö- ja työrikokset sekä eräät virkarikokset, esimerkiksi syytteen koskiessa merkittävää valtion tai kunnan virkamiestä taikka poliisia. Niissä käräjäoikeus on useimmiten toimivaltainen tuomioistuin.

Uuteen lainsäädäntöön tai johonkin uuteen ilmiöön liittyviä rikosasioita voi olla tarkoi-tuksenmukaista ohjata valtionsyyttäjien käsi-teltäviksi, kunnes oikeuskäytäntö on vakiin-tunut. Tämän vuoksi näiden asioiden tai asiaryhmien tarkempi määrittely tapahtuisi valtakunnansyyttäjän ohjeilla, jolloin saavu-tettaisiin tarpeellinen joustavuus.

Valtionsyyttäjän tehtävänä olisi myös ajaa syytettä, jonka nostamisesta on päättänyt valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n mukaisessa tilanteessa eduskunta, painovapauslain 42 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa oikeusmi-nisteriö taikka hallitusmuodon 46 ja 49 §:n mukaan oikeuskansleri tai eduskunnan oi-keusasiamies. Nämä tapaukset koskevat yhti-skunnan kannalta niin merkittäviä ri-kosasioita, että niiden ajamisen on syytä kuulua erikoistuneiden syyttäjien tehtäviksi. Välimietinnössään (komiteanmietintö 1996:2) oikeusministeriön 24.8.1995 asetta-ma sananvapautoimikunta esittää säädettä-vässä laissa sananvapausrikosten syytehar-kinnan uskomista ylimmälle syyttäjälle syyt-tämiskynnyksen riittävän korkeana pitämi-seksi ja yhdenmukaisen käytännön varmistami-seksi.

Valtionsyyttäjien toimivaltaan sopivat luontevasti myös sellaiset rikosasiat, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oi-keusasteena. Poikkeuksen muodostaisivat tuomareiden virkasyytteitä koskevat asiat, joissa syyteharkinta on säädetty kuuluvaksi valtioneuvoston oikeuskanslerille, mutta jois-sa hänen nostettavaksi määräämänsä syytteen ajasi asianomainen valtionsyyttäjä.

Kun esitutkintalain 14 §:ssä säädettäisiin, että syyttäjä johtaa poliisin virantoimitukses-sa tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa,

syyttäjän toimi on näissä asioissa järjestettävä niin, että syytettä ajaa joku muu kuin esitut-kintaa johtanut syyttäjä. Asian vakavuusas-teesta riippuen syytettä voi ajaa joko valtion-syyttäjä tai valtakunnansyyttäjän määräämä paikallissyyttäjä, tai ilman eri määräystäkin saman kihlakunnanviraston toinen syyttäjä kuin se, joka on johtanut esitutkintaa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtionsyyt-täjien muista tehtävistä säädettäisiin erik-seen. Tehtävien jakamisesta valtionsyyttäjien kesken päättäisi valtakunnansyyttäjä, lähinnä viraston työjärjestyksessä.

Henkilöstön tehokkaan ja joustavan käytön kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että myös eräillä valtakunnansyyttäjänviraston virkamiehillä olisi valtionsyyttäjän status. Osa heistä toimisi hallinto- tai tarkastusosas-tolla päätehtävänä muiden kuin syytehar-kinta-asioiden käsittely. Tarpeen vaatiessa hekin voisivat hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa tarvitaan syyttäjänvaltuuksia ja esi-miesasemaa.

7 §. *Paikallissyyttäjät.* Pykälässä todettaisiin paikallissyyttäjistä säädettävän erikseen. Tällä hetkellä paikallissyyttäjistä on säädetty laissa kaupunginviskaalista ja nimismiehestä käräjäoikeuden syyttäjänä (1436/92). Kihla-kunnansyyttäjistä annetun lain (195/96) tul-tua voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996 py-kälä viittaisi tuohon lakiin. Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjistä säädetään laissa 872/77.

Paikallissyyttäjät ovat 2 §:n mukaan ylei-siä syyttäjiä. Heillä voi olla apulaissyyttäjän nimikkeellä lainoppineita avustajia siten kuin kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 7 ja 8 §:ssä säädetään. Paikallissyyttäjät ovat päätoimisia kihlakunnansyyttäjiä tai joissakin Pohjois-Suomen kihlakunnissa myös syyttä-jänä toimivia nimismiehiä niin kuin kihla-kunnansyyttäjistä annetun lain 2 §:n 3 mo-mentissa säädetään.

8 §. *Erityissyyttäjät.* Lakiehdotus ei sinän-sä koskisi erityissyyttäjiä, joiden toimivalta on rajattu tietynlaisiin asioihin. Poikkeukse-na olisivat 9 §:n toimivalta- ja 11 §:n esteel-lisyyssäännökset.

Erityissyyttäjiä ovat eduskunnan oi-keusasiamies ja sotilaslakimies sekä uudis-tuksen jälkeen valtioneuvoston oikeuskans-leri. Erityissyyttäjänä voidaan pitää myös oikeusministeriön painovapausasiaan mää-räämää syyttäjää.

9 §. *Toimivaltasuhteet.* Pykälä sisältää säännökset yleisten syyttäjien toimivaltasuh-

teista. Valtakunnansyyttäjällä, joka on *1 momentin* mukaan kaikkien syyttäjien esimies, olisi pykälän mukaiset oikeudet kaikkiin yleisiin syyttäjiin sekä sotilasoikeudenkäyntilain nojalla myös sotilasoikeudenkäyntiasioiden syyttäjiin nähden.

Paikallissyyttäjät olisivat lähtökohtaisesti valtakunnansyyttäjänviraston alaisia. Siellä toimivilla valtionsyyttäjillä tulisi esimerkiksi tarkastus- ja kanteluasioita silmällä pitäen olla pykälän 2 momentin mukaiset toimivaltuudet kaikkiin paikallissyyttäjiin nähden. Valtakunnansyyttäjä voisi antaa tarkempia määräyksiä valtionsyyttäjien ja paikallissyyttäjien esimies - alaisuudesta. Tällainen määräysvalta sopii valtakunnansyyttäjälle, jolla on substituutio- ja devoluutio-oikeus kaikkiin syyttäjiin nähden.

Edellä tarkoitettu ylempi syyttäjä voisi *2 momentin* mukaan ottaa asian itse ratkaistavakseen tai antaa alaiselleen syyttäjälle määräyksen syytteen ajamisesta, jolloin vastuu syyteharkintaratkaisusta olisi ylemmällä syyttäjällä. Ylempi syyttäjä voisi antaa myös ns. syyttäjänmääräyksen, jolloin syyteharkinnan suorittaminen jäisi määräyksen saaneelle syyttäjälle. Syyttäjänmääräyksellä ylempi syyttäjä voi huolehtia esimerkiksi siitä, että syyteharkinnan suorittaa jutun laadun mukaisen erityisasiantuntemuksen omaava syyttäjä. Joskus voisi tulla kysymykseen myös asian ottaminen ylemmän syyttäjän omaan hoitoon ja jättäminen sitten raukeamaan. Säännöksen mukaisia valtuuksia ylempi syyttäjä voisi käyttää missä tahansa rikosasian käsittelyvaiheessa.

Ehdotus vastaa nykyisiä syyttäjien toimivaltasuhteita koskevia periaatteita. Paikallisten syyttäjävirstojen päälliköillä, nykyisellä ensimmäisellä kaupunginviskaalilla tai uudessa laissa johtavalla kihlakunnansyyttäjällä, ei ole pykälässä tarkoitettuja oikeuksia.

10 §. *Tiedonsaantioikeus.* Valtakunnansyyttäjällä olisi oltava oikeus tehtävänsä hoitamista varten saada salassapitomääräysten estämättä tarpeellisia tietoja ja selvityksiä sekä alaisiltaan syyttäjiltä että esitutkintaviranomaisilta. Vastaava säännös on valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön (1097/92) 17 §:ssä.

Ylimmän syyttäjän osalta asiasta on säädettävä laissa, koska tiedonantovelvollisuus koskisi syyttäjän ohella myös poliisia ja muita esitutkintaviranomaisia. Säännöksellä varmistetaan se, että salassapitomääräykset eivät estä valtakunnansyyttäjän toimivaltaan

kuuluvien tehtävien hoitamista.

11 §. *Esteellisyys.* Pykälässä on säännökset syyttäjän esteellisyydestä. Nykyisin tästä ei ole nimenomaisia säännöksiä, mutta oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä syyttäjän esteellisyyteen on yleensä sovellettu tuomarin esteellisyysperusteita. Koska oikeudenkäymiskaaren säännökset tuomarin jäävistä ovat vanhentuneita ja niiden uudistaminen on vasta vireillä, syyttäjän esteellisyydestä on tarpeen säätää tässä erikseen.

Pykälän *1 ja 2 momentin* esteellisyysperusteiden luettelo vastaa hallintomenettelylain (598/82) 10 § :n ja esitutkintalain (449/87) 16 §:n esteellisyysperusteita. Ehdotettujen esteellisyysperusteiden tulkinnassa voidaan soveltuvin osin noudattaa näiden lakien osalta omaksuttua käytäntöä. Kuitenkaan hallintoneuvoston jäsenyys ei hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan, toisin kuin esitutkintalain 16 § :n 1 momentin 5 kohdan mukaan, ole esteellisyysperuste. Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi (nro 88/1991 vp.) on todettu, että osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenyys voi olla esteellisyysperuste 6 kohdan mukaan, jos virkamiehen puolueettomuutta saatettaisiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa.

Syyttäjä ei tulisi esteelliseksi niiden virkatoimien johdosta, joita hän on tehnyt asian aiemmissa käsittelyvaiheissa, esimerkiksi esitutkinnan aikana tekemiensä ratkaisujen johdosta.

Jokainen syyttäjä olisi itse vastuussa siitä, ettei hän esteellisenä ryhdy muuhun kuin pykälän *3 momentissa* tarkoitettuun kiireelliseen toimeen, vaan ilmoittaisi esteellisyydestä esimiehelleen. Kiireellinen toimi voi esimerkiksi liittyä pakkokeinojen käyttöön. Ehdotus vastaa esitutkintalain 16 §:n 3 momenttia.

12 §. *Kelpoisuusvaatimukset.* Pykälään otettaisiin valtakunnansyyttäjän, apulaisvaltakunnansyyttäjän (*1 momentti*) ja valtionsyyttäjän (*2 momentti*) muodolliset kelpoisuusvaatimukset.

Koska valtionsyyttäjille keskitettäisiin erityisasiantuntemusta vaativia syyteharkintasioita ja muita syyttäjälaitoksen toiminnan kannalta keskeisiä tehtäviä, heidän nimitysperusteissaan korostuisivat taito ja kokemus eli tosiasialliset edellytykset tehtävän menestykselliseen hoitamiseen.

Paikallissyyttäjien kelpoisuusvaatimuksista säädetään kihlakunnansyyttäjistä annetun

lain 3 §:ssä.

13 §. *Nimittäminen.* Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittäisi *1 momentin* mukaan tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Tämä korostaisi syyttäjälaitoksen kahden ylimmän virkamiehen keskeistä asemaa.

Valtionsyyttäjät nimittäisi *2 momentin* mukaan valtioneuvosto valtakunnansyyttäjän esityksestä, millä olisi merkitystä valtiosyyttäjien aseman ja riippumattomuuden kannalta.

Valtakunnansyyttäjä vastaisi koko syyttäjälaitoksen toiminnasta, joten hänellä tulisi olla mahdollisuus sen henkilöstön nimittämiseen. Niinpä valtakunnansyyttäjän tulisi nimittää myös kihlakunnansyyttäjät. Eriksen ehdotetaan näin muutettavaksi kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 4 §:ää.

Asetuksella säädettäisiin, että valtakunnansyyttäjänviraston muut virkamiehet nimittäisi valtakunnansyyttäjä, jollei tätä oikeutta ole työjärjestyksessä annettu muulle virkamiehelle. Vastaava toimivalta olisi myös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä.

14 §. *Virkasyytteen oikeuspaikka.* Pykälän *1 momentin* mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytettäisiin virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Syyttäjänä toimisi joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

Valtionsyyttäjää syytettäisiin *2 momentin* mukaan virkarikoksesta hovioikeudessa kuten myös kihlakunnansyyttäjän osalta ehdotetaan. Valtakunnansyyttäjänviraston muun henkilöstön virkasyytteen oikeuspaikkana olisi käräjäoikeus.

15 §. *Tarkemmat säännökset.* Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella (*1 momentti*).

Työskentelyn järjestämisestä valtakunnansyyttäjänvirastossa määrätään tarkemmin viraston työjärjestyksessä, jonka valtakunnansyyttäjä eri henkilöstöryhmiä kuultuaan vahvistaa (*2 momentti*). Siinä määrättäisiin mm. syyttäjälaitoksen ohjauksesta, virkamiesten tehtävistä, asioiden valmistelusta ja siitä, kenen virkamiehen ratkaistavaksi asia kuuluu.

Edellä on eri pykälien kohdalla mainittu asetuksella säädettäviä asioita. Asetuksella säädettäisiin myös, että yhteistoiminnassa valtakunnansyyttäjänviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa anne-

tussa laissa (651/88) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

16 §. *Voimaantulo.* Laki yleisistä syyttäjäistä on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1997 joulukuun alusta lukien (*1 momentti*).

Ehdotetun *2 momentin* mukaan tällä lailla kumottaisiin korkeimmasta oikeudesta annetun lain 9 § ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 10 §. Kysymyksessä on viittaussäännökset prokuraattorin tehtäviin, eikä niillä ole enää käytännön merkitystä. Asetuksella on tarkoitus kumota vuonna 1985 annettu lääninsyyttäjäasetus.

Ennen tämän lain voimaantuloa voitaisiin *3 momentin* mukaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Oikeuskanslerinvirastossa ja lääninhallituksissa syyttäjälaitosta koskevia tehtäviä hoitavat henkilöt voitaisiin lain voimaantullessa siirtää virkoja haettavaksi julistamatta valtakunnansyyttäjänvirastoon vastaaviin tehtäviin. Kun kysymyksessä on poikkeus virkamieslain (750/94) 5 §:ssä säädetystä järjestelmästä, jonka mukaan vain virkoja voidaan siirtää, asiasta on säädettävä laissa. Siirtojen toteutuksesta päättäisi oikeusministeriö oikeuskanslerinvirastoa tai asianomaista lääninhallitusta kuultuaan.

Asetuksella on tarkoitus säätää, että ne oikeuskanslerinvirastossa vireillä olevat asiat, jotka kuuluvat valtakunnansyyttäjän käsiteltäviin, siirretään oikeuskanslerin päätöksellä valtakunnansyyttäjänvirastoon. Ne lääninsyyttäjän käsiteltävänä olevat asiat, jotka kuuluvat valtakunnansyyttäjän käsiteltäviin, siirrettäisiin myös tietyn siirtymäkauden jälkeen valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäväksi.

1.3. Laki kihlakunnansyyttäjistä

Ylimmän syyttäjän tehtävien uudelleenjärjestelystä johtuen on kihlakunnansyyttäjistä annettua lakia (195/96) ja asetusta (352/96) tarkistettava.

1 §. Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 1 §:n 2 momentissa säädetään kihlakunnansyyttäjän olevan syyttäjätehtävissään oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän määräysvalan alainen. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että paikallisena syyttäjäviranomaisena toimiva kihlakunnansyyttäjä olisi syyttäjätehtävissään valtakunnansyyttäjän ja tämän johtaman viraston eikä enää oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän määräysvalan alainen.

4 §. Pykälässä säädetään johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän nimittämistä virkaansa. Nimitysvalta tulisi kuulumaan valtakunnansyyttäjälle ylimpänä syyttäjänä. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi tämän mukaisesti.

1.4. Laki Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta

Ahvenanmaan maakunnansyyttäjistä säädetyn erillislain (872/77) mukaan Ahvenanmaalla on oma maakunnansyyttäjänvirasto, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Viraston päällikkö on oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen.

Oikeuskanslerin tehtävien siirtyessä valtakunnansyyttäjälle on myös Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirastosta annettua lakia muutettava. Sinänsä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että maakunnansyyttäjistä säädetään erillislaissa. Siihen ehdotetut muutokset ovat lähinnä lakiteknisiiä. Myös asetus Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta (237/78) on tämän jälkeen syytä uudistaa.

2 §. Ehdotetun 1 momentin mukaan maakunnansyyttäjänvirastossa on maakunnansyyttäjän virka. Pykälään sisältyvää virkluetteloa on yksinkertaistettu ja siihen on lisätty mahdollisuus käyttää apulaissyyttäjiä. Näistä säädettäisiin tarkemmin kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 7 §:ssä.

Maakunnansyyttäjän on sanotun asetuksen 7 §:n mukaan nimittänyt virkaansa oikeuskansleri. Yleisistä syyttäjistä ehdotetun lain 13 §:n perusteluissa ilmenevästä syystä ehdotetaan 2 momentissa, että maakunnansyyttäjän nimittäisi virkaansa valtakunnansyyttäjää. Maakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimuksesta säädettäisiin 3 momentissa.

3 §. Ahvenanmaan maakunnassa on yleisenä syyttäjänä maakunnansyyttäjää. Hän on tässä tehtävässään oikeuskanslerin ja ehdotuksen mukaan vastaisuudessa valtakunnansyyttäjän välittömän määräysvallan alainen.

Yleisperusteluissa mainituista syistä on maakunnansyyttäjän virkasyytetuomioistuinta tarpeen säätää laissa.

5 §. Ehdotuksen mukaan maakunnansyyttäjänvirastosta olisi muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä kihlakunnansyyttäjässtä annetussa laissa säädetään. Nykyisellään 5 § sisältää viittauksen kaupunginvikaaleista annettuun lakiin, joka on 1.12.1996 lukien kumottu kihlakunnansyyttäjistä annetulla

lailla.

1.5. Sotilasoikeudenkäyntilaki

Sotilasoikeudenkäyntiasioita, joista tärkeimmät ovat sotilasrikoksia koskevat asiat, käsitellään tähän tehtävään lailla (327/83) määrätyissä käräjäoikeuksissa, joissa on sotilasjäsenet. Syyte joukko-osaston komentajaa tai vähintään majurin arvoista upseeria taikka vastaavassa muussa sotilasvirassa palvelevaa henkilöä vastaan käsitellään kuitenkin ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin hovioikeudessa. Syyttäjänä alioikeudessa on ollut sotilaslakimies, kun taas hovioikeudessa syyttäjänä toimi 30.4.1994 saakka sen kanneviskaali.

Sotilasoikeudenkäyntilakiin (326/83) ehdotetaan seuraavat muutokset.

4 §. Syyttäjänä sotilaslakimies on nykyään oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että se koskee yleisen alioikeuden syyttäjän asemesta käräjäoikeuden syyttäjää sotilasoikeudenkäyntiasiaa ja että syyttäjänä sotilaslakimies olisi valtakunnansyyttäjän välittömän määräysvallan alainen. Kun sotilasoikeudenkäyntiasioissa sotilasoikeudenkäyntilain 1 §:n mukaan sovelletaan oikeudenkäyntiä koskevia yleisiä säännöksiä, sotilassyttäjän esteellisyyttäkin koskisivat yleisistä syyttäjistä annettavan lain 11 §:n säännökset.

Puolustusvoimista annettujen säännösten mukaan sotilaslakimieheltä vaaditaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Sotilaslakimiehet ovat päätoimisia, ja heidät nimittää virkaan pääesikunta.

Helsingin hovioikeudessa ensi asteena käsiteltävissä sotilasoikeudenkäyntiasioissa syyttäjänä voisi toimia vain valtiosyyttäjä.

23 §. Säännös koskee sota-aikaisten sota-oikeuksien syyttäjää. Lain mukaan voidaan sota-aikana tietyin edellytyksin asettaa sota-oikeuksia käsittelemään alioikeuksille kuuluvia rikosasioita. Niiden asettamisen jälkeenkin muutoksenhakutuomioistumina on hovioikeus ja ylimpänä oikeusasteena korkein oikeus. Sotaoikeus voidaan asettaa vain sotalaan julistetulle alueelle.

Sotaoikeuden virallisen syyttäjän ja hänen varamiehensä määrää pääesikunta. Nykyisen lain mukaan sotaoikeuden syyttäjä on oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen. Tässä suhteessa ehdotetaan hänetkin saatettavaksi valtakunnansyyttäjän alaiseksi.

Ylin syyttäväviranomainen valvoisi näin myös sota oikeuksien syyttäjistöä. Hallituksen esityksessä nro 86/1981 vp. todettiin, että sota oikeuden syyttäjän tulisi, kuten muunkin syyttäjän, olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Syyttäjän kelpoisuusehdoista on tarkoitus säätää asetukset.

1.6. Esitutkintalaki

Esitutkintalain (449/87) 13 §:ssä säädetään, että esitutkinnan toimittaa poliisi, jolle erikseen ole toisin säädetty. Lain 14 §:n mukaan esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja, joka on pakkokeinolain (50/87) 1 luvun 6 §:ssä mainittu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Erityisestä syystä saa tutkinnanjohtajana olla poliisin toimittamassa esitutkinnassa myös rikosylikonstaapeli tai ylikonstaapeli tai muun viranomaisen toimittamassa esitutkinnassa virkamies, jolle tämä oikeus on lailla erikseen annettu, vaikkeivät he olekaan pidättämiseen oikeutettuja. Siihen toimivaltaisista virkamiehistä ovat pakkokeinolain viitatus 1 luvun 6 §:n säännöksen mukaan 1 kohdassa lueteltujen poliisimiesten lisäksi 2 kohdan nojalla myös virallinen syyttäjä sekä 3 ja 4 kohdissa luetellut tullin ja rajavartiolaitoksen virkamiehet. Lain 44 §:ssä säädetään ns. suppeasta esitutkinnasta yksinkertaisissa ja selvissä asioissa. Pykälän 2 momentin mukaan näissä asioissa ei esitutkinnassa ole tutkinnanjohtajaa.

Poliisimiesten virantoimituksessa tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkinnan asianmukaisuuden turvaamiseksi ja yleisön luottamuksen säilyttämiseksi esitutkinnan puolueettomuuteen esitetään esitutkintalain 14 §:ssä erikseen säädettäväksi, että näissä rikoksissa esitutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä. Lain 44 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että näissä asioissa ei myöskään voitaisi toimittaa suppeaa esitutkintaa.

14 §. Pääsääntö olisi edelleen, että poliisi toimittaa esitutkinnan ja johtaa sitä. Poliisimiesten virantoimituksessa tekemiksi epäiltyjä rikoksia koskien pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin, että virallinen syyttäjä johtaisi esitutkintaa niissä rikoksissa, joita väitetään poliisimiesten viransa toimituksessa tekemiksi. Edellä yleisperusteluissa esitetyistä syistä on sen turvaamiseksi, että esitutkinta näissä rikoksissa toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön esitutkinnan puolueettomuutta

kohtaan tunteman luottamuksen ylläpitämiseksi tarpeen järjestää tutkinnan johto niin, ettei poliisiviranomaisen omalla päätöksellä voida lopettaa poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa. Itse tutkinta kuitenkin tapahtuisi sitä johtavan syyttäjän ohjeistuksen mukaan poliisiviranomaisessa, soveliaimmin keskusrikospoliisissa tai silloin, kun epäiltynä on keskusrikospoliisin oma viranhaltija, jonkin suuren kaupungin poliisilaitoksessa. Syyttäjät tarvitsisivat koulutusta esitutkinnan johtamiseen, vaikka perusammattitaito heillä kokemuksensa perusteella on. Tärkein tehtävä olisi seurata esitutkinnan edistymistä. Syyttäjän ratkaisusta tutkinnanjohtajana voisi siihen tyytymätön kannella ensin ylemmälle syyttäjälle ja tarvittaessa edelleen yleisille laillisuusvalvojille.

Epäillyn rikoksen vakavuusasteesta ja josakin määrin myös rikoksesta epäillyn asemasta poliisiorganisaatiossa riippuisi, kuka syyttäjä johtaisi esitutkintaa. Asia ratkaistaan syyttäjälaitoksen sisäisessä päätöksenteossa. Tavallisesti tutkinnanjohtaja olisi sen paikkakunnan, jolla poliisin tekemäksi epäilty rikos on tapahtunut, kihlakunnansyyttäjä edellyttäen, että hän ei samalla ole poliisina toimiva nimismies. Vakavissa asioissa ja tapauksesta riippuen myös silloin, kun rikoksesta epäillään poliisin ylempään päällystöön kuuluvaa henkilöä, valtakunnansyyttäjänvirasto voisi määrätä jonkin toisen paikkakunnan kihlakunnansyyttäjän johtamaan tutkintaa tai ottaisi sen jonkun oman valtionsyyttäjänsä tehtäväksi. Toimivaltasuhteista voitaisiin tarvittaessa antaa hallinnollisia määräyksiä.

Syytettä poliisin virantoimituksessaan tekemäksi epäillystä rikoksesta ajaisi tietenkin muu syyttäjä kuin se, joka on johtanut asiaa esitutkintaa. Syytettä voisi ajaa asiasta riippuen saman paikkakunnankin toinen kihlakunnansyyttäjä lievässä tai selvissä asioissa ja vakavammassa tai periaatteellisesti muuten merkittävissä asioissa valtakunnansyyttäjänviraston asiaan määräämä toinen paikallissyyttäjä tai viraston oma valtionsyyttäjä.

44 §. Yleisperusteluissa sanotuista luottamuksen turvaamisnäkökohdista esitetään pykälän 1 momenttia täsmennettäväksi niin, että esitutkintalain 14 §:n edellä ehdotetussa 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa ei voitaisi toimittaa suppeaa esitutkintaa. Tämä merkitsisi, että poliisimiehen virantoimituksessa tekemäksi epäillyn yksinkertaisen tai selvänkin rikoksen tutkinnalla olisi aina johtaja, joka siis 14 §:n 2 momentin nojalla

olisi virallinen syyttäjä.

1.7. Laki eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille

Muutoksenhakemukset on annettava siihen tuomioistuimeen, jonka päätöksistä haetaan muutosta. Niinpä käräjäoikeuden ratkaisusta tehty valitus hovioikeuteen ja vastaus valitukseen tulee oikeudenkäymiskaaren voimassa olevan 25 luvun 12 ja 19 §:n (661/78) mukaan toimittaa käräjäoikeuden kansliaan. Vastaavasti korkeimmalle oikeudelle osoitettu muutoksenhakukirjelmä on annettava sille hovioikeudelle, jonka ratkaisusta valitetaan (OK 30:5). Hovioikeuden toisena oikeusasteena käsittelemässä asiassa muutoksenhaku on järjestetty eri tavalla siten, että korkeimman oikeuden asiana on tarvittaessa pyytää vastapuolelta kirjallinen vastaus muutoksenhakemukseen (OK 30:10). Samoin on tarkoitus hovioikeusmenettelyn uudistuksen yhteydessä ehdottaa säädettäväksi, että hovioikeus tarvittaessa pyytäisi valituksen johdosta vastauksen ja se toimitettaisiin suoraan hovioikeuteen.

Otsikossa mainitun lainkohdan (248/65) 1 momentin mukaan muutoksenhakemus, vastaus siihen sekä muu asiakirja, jonka voi valtuutetun asiamiehen välityksellä antaa hovioikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen, saadaan asianomaisen omalla vastuulla lähettää niille maksettuna postilähetysten tai lähetin välityksellä. Virallinen syyttäjä saa pykälän 3 momentin (112/79) mukaan lähettää hovioikeudelle osoitetut asiakirjat postitse tai lähetin välityksellä.

Korkeimmalle oikeudelle osoitetut muutoksenhakuasiakirjat virallisen syyttäjän on 1 §:n 3 momentin mukaan toimitettava hovioikeuteen valtioneuvoston oikeuskanslerin välityksellä. Lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutoksenhakemukset hovioikeuden päätöksistä toimitettaisiin eteenpäin valtakunnansyyttäjän välityksellä. Valtakunnansyyttäjällä olisi siis tarkastaessaan syyttäjien muutoksenhakemuksia korkeimpaan oikeuteen mahdollisuus seurata heidän toimintaansa tältä osin. Siinä tapauksessa, että hän katsoo syyttäjän lupa- ja muutoksenhakemuksen aiheelliseksi, hakemus liitteineen lähetettäisiin valtakunnansyyttäjänvirastosta siihen hovioikeuteen, jonka ratkaisusta on kysymys. Oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen hakiessa muutosta he toimittaisivat muutoksenhake-

muksensa suoraan korkeimpaan oikeuteen.

Lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että korkein oikeus itse järjestäisi ne menettelytavat, joita vastauksen vaatimisessa käytettäisiin. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 10 §:n (104/79) mukaan tilaisuuden vastauksen antamiseen varatessaan korkein oikeus antaisi syyttäjälle ohjeen, onko hänen toimitettava vastaus suoraan korkeimmalle oikeudelle vai erityistapauksissa valtakunnansyyttäjänviraston välityksellä. Niin ikään korkeimman oikeuden harkinnassa olisi miten kutsu suulliseen käsittelyyn toimitetaan syyttäjälle. Asioiden joutuisan käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaisinta olisi yleensä käydä kirjeenvaihto suoraan asiassa alemmissa oikeuksissa puhevaltaa käyttäneen syyttäjän kanssa.

Hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemässä asiassa, jossa muutoksenhakijan vastapuolella on oikeus suoraan vastata muutoksenhakemukseen, syyttäjän vastaus olisi toimitettava valtakunnansyyttäjänviraston välityksellä korkeimmalle oikeudelle (OK 30:14).

1.8. Rikoslain 1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan rikoslain 1 luvun 1 §:n (626/96) mukaan Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Suomen rikoslakia sovelletaan eräin edellytyksin myös ulkomailla tehtyyn rikokseen, jos se on kohdistunut Suomeen (3 §), se on virkarikos (4 §), se on kohdistunut Suomen kansalaiseen tai suomalaisen yhteisöön (5 §) tai sen on tehnyt Suomen kansalainen (6 §). Eräissä tapauksissa syytteen nostamiseen Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta tarvitaan oikeuskanslerin määräys. Tällöin oikeuskansleri toimii ylimmän syyttäjän ominaisuudessa.

Luvun 13 §:n mukaan ulkomailla annettu lainvoimainen tuomio yleensä estää syytteen nostamisen samasta teosta Suomessa. Oikeuskansleri voi kuitenkin pykälän 2 momentissa mainituissa tapauksissa ulkomailla annetun tuomion estämättä määrätä syytteen nostettavaksi Suomessa.

Tässä yhteydessä on tarpeen tarkistaa luvun säännöksiä siten, että niissä oikeuskanslerin asemesta mainittaisiin syytemääräyksen antajana valtakunnansyyttäjä. Uudistus edellyttää lakiteknisiiä muutoksia rikoslain 1 lukuun seuraavasti.

12 §. Pykälässä säännellään, milloin oi-

keuskanslerin määräys tarvitaan syytteen nostamiseksi Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta ja milloin ei.

13 §. Säännös koskee ulkomailla annetun lainvoimaisen tuomion vaikutusta asian uudelleen käsittelemiseen Suomessa. Se on edellyttänyt pääsääntöisesti oikeuskanslerin syytemääräystä.

Syytemääräyksen antaminen ehdotetaan molemmissa lainkohdissa siirrettäväksi valtakunnansyyttäjälle, jolle asiat yleisistä syyttäjistä annettavan lain 4 §:n 3 kohdan mukaisesti kuuluisivat.

1.9. Laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa

Syytemääräyksen antamista koskevia määräyksiä sisältyy myös Suomen ja muiden pohjoismaiden yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa (326/63) annetun lain 25 §:ään. Tässäkin on viitattava valtakunnansyyttäjään syytemääräyksen antajana.

1.10. Laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa

Kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun lain 3 §:n 3 momenttia (9/94) on tarkistettava niin, että kun lainkohdassa viitatus, ulkomaisen tuomion täytäntöönpanon niiden mukaan estävän samaa asiaa koskevan syytemääräyksen antaisi oikeuskanslerin sijasta valtakunnansyyttäjä ylimpänä syyttäjänä.

1.11. Laki aavalta mereltä tapahtuvan väkijoumien salakuljetuksen ehkäisemisestä

Yllä mainitun lain (135/32) 1 §:n 1 momentin mukaan väkijoumien salakuljetuksesta säädettyyn rangaistukseen tuomitaan myös se, joka aavalla merellä Suomen tullirajan ulkopuolella edistää tai yrittää edistää väkijoumien luvaton maahantuontia tekemällä mahdolliseksi väkijoumien purkamisen maihin kuljettamista varten tai muulla tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan pidetään samoin rikoksena sitä, että laivaväen ja matkustajien tarpeet ylittävässä väkijoumalastissa olevaa alusta pysytellään aavalla merellä Suomen aluevesien ulkopuolella tarkoituksena väkijoumien luvaton maahantuonti.

Lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että aluksen ja sen lastin tarkastus Suomen aluevesien ulkopuolella ja rikoksen johdosta toimitettava takavarikko edellyttävät oikeuskanslerin määräystä. Esitutkinnallisena tehtävä kuuluu syyttäjäntoimeen ja se ehdotetaan siksi siirrettäväksi valtakunnansyyttäjälle.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskanslerin asiana on määrätä syytteen ja muun vaatimuksen tekemisestä ulkomaalaista vastaan tämän lain nojalla. Sanottua 2 momenttia on tarpeen muuttaa siten, että oikeuskanslerin tehtävät ylimpänä syyttäjänä tässäkin siirretään valtakunnansyyttäjälle.

Pykälän kieliasua on samalla tarkistettu.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Yleisistä syyttäjistä annetun lain valtuutus-säännöksen nojalla on tarkoitus antaa asetus valtakunnansyyttäjänvirastosta. Samassa yhteydessä tulee kumottavaksi lääninsyyttäjäasetus (736/85). Kihlakunnansyyttäjistä annettavaa asetusta (352/96) ja valtion virkamiesasetusta (971/94) jouduttaneen eräiltä osin tarkistamaan.

Oikeuskanslerin toimintaa koskevat asetus-tasoiset valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/92) ja asetus oikeuskanslerinvirastosta (1698/92) tulevat niin ikään muutettaviksi. Samassa yhteydessä on tarkistettava muitakin oikeuskanslerin tehtäviä koskevia asetuksia, joista mainittakoon sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 67 a § (444/81) ja asetus kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun asetuksen 8 § (15/94).

3. Säättämisjärjestys ja voimaantulo

Kun oikeuskanslerille ylimpänä syyttäjänä kuuluvien tehtävien siirtäminen edellyttää hallitusmuodon muutosta, ehdotus on tältä osin käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tällä seikalla on vaikutusta myös uudistuksen voimaantuloajankohtaan. Tarkoitus on, että eh-

dotetut lait voitaisiin saattaa voimaan vuoden 1997 joulukuun alusta lukien.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

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 määrätä nostettavaksi yleisessä tuomioistuimessa syytteen virkari-koksesta.

V. Tuomioistuimet

60 a §

Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä. Syyttäjälaitoksesta säädetään lailla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

2.

Laki**yleisistä syyttäjistä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Syyttäjän asema ja tehtävät

Syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta rikosasi-an käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla. Tehdessään tähän liittyvät oikeudelliset ratkaisut ja muut toimenpiteet syyttäjän on noudatettava tasapuolisuutta, joutuisuutta ja taloudellisuutta.

Syyttäjällä on itsenäinen syyteharkintavalta käsiteltäväänään olevassa asiassa.

Syyttäjän tehtävänä on myös rangaistusmääräysten antaminen siten kuin siitä erikseen säädetään.

2 §

Yleiset syyttäjät

Yleisiä syyttäjiä ovat:

- 1) valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä;
- 2) valtionsyyttäjä; sekä
- 3) kihlakunnansyyttäjä ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjä.

3 §

Valtakunnansyyttäjä

Ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä käyttää itsenäistä ja riippumatonta syytehar-

kintavaltaa, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Valtakunnansyyttäjä voi antaa syyttäjántoimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita.

4 §

Valtakunnansyyttäjän tehtävät

Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on:

- 1) syyttäjántoiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta;
- 2) syyttäjántehtävät niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän ottaa käsiteltävikseen;
- 3) rikoslain 1 luvussa tai muussa laissa tarkoitettujen syytemääräysten antaminen; sekä
- 4) syyttäjien edustaminen korkeimmassa oikeudessa.

Valtakunnansyyttäjän tehtäviä voivat hoitaa apulaisvaltakunnansyyttäjä sekä, sen mukaan kuin laissa tai asetuksessa erikseen säädetään tai valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksessä määrätään, viraston osastopäälliköt ja valtionsyyttäjät.

5 §

Valtakunnansyyttäjänvirasto

Yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena on valtakunnansyyttäjänvirasto. Virastoa johtaa valtakunnansyyttäjä, jonka sijaisena toimii apulaisvaltakunnansyyttäjä.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on osastoja, joista säädetään tarkemmin asetuksella.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.

6 §

Valtionsyyttäjät

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on valtakunnansyyttäjän alaisia valtionsyyttäjiä, joilla on toimivalta syyttäjántehtävissä koko maassa.

Valtionsyyttäjien on ensisijaisesti huolehdittava syyttäjántehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa. Valtionsyyttäjän tehtävänä on myös ajaa syytettyä, jonka nostamisesta eduskunta, oikeusministeriö, oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies on päättänyt. Valtionsyyttäjä

toimii syyttäjänä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena, jollei toisin säädetä.

Valtionsyyttäjien muista tehtävistä säädetään erikseen. Tehtävien jakamisesta valtionsyyttäjien kesken päättää valtakunnansyyttäjä.

7 §

Paikallissyyttäjät

Kihlakunnansyyttäjistä ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjistä sekä apulaissyyttäjistä (*paikallissyyttäjät*) säädetään erikseen.

8 §

Erityissyyttäjät

Syyttäjistä sotilasoikeudenkäyntiasiassa ja muista erityissyyttäjistä säädetään erikseen.

9 §

Toimivaltasuhteet

Valtakunnansyyttäjä on kaikkien yleisten syyttäjien esimies. Paikallissyyttäjät ovat lisäksi valtionsyyttäjän alaisia sen mukaan kuin valtakunnansyyttäjä tarkemmin määrää.

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

10 §

Tiedonsaantioikeus

Valtakunnansyyttäjällä on oikeus tehtäväänsä hoitamista varten saada salassapitosäännösten estämättä tarpeellisia tietoja ja selvityksiä sekä alaisiltaan syyttäjiltä että esitutkintaa suorittavilta viranomaisilta.

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 hallintoneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai

6) luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Syyttäjän lähisukulaisella tarkoitetaan hallintomenettelylain (598/82) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä.

Syyttäjä saa esteellisenäkin ryhtyä toimeen, joka ei siedä viivytystä. Syyttäjän on ilmoitettava esteellisyydestään sille, joka määrää hänelle sijaisen.

12 §

Kelpoisuusvaatimukset

Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, joka on hyvin perehtynyt syyttäjän- tai tuomarintoiimeen ja hallintotehtäviin.

Valtionsyyttäjän on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on tehtävän hoitamiseen tarvittava taito ja kokemus.

13 §

Nimittäminen

Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä.

Valtionsyyttäjän nimittää valtioneuvosto valtakunnansyyttäjän esityksestä. Valtakunnansyyttäjänviraston muiden virkamiesten nimittämisestä säädetään asetuksella.

14 §

Virkasyytteen oikeuspaikka

Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

Valtionsyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa.

15 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella.

Työskentelyn järjestämisestä valtakunnansyyttäjänvirastossa määrätään viraston työjärjestyksessä, jonka valtakunnansyyttäjä eri henkilöstöryhmiä kuultuaan vahvistaa.

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1999.

Tällä lailla kumotaan:

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

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

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Oikeuskanslerinvirastossa ja lääninhallituksissa syyttäjälaitosta koskevia tehtäviä hoitavat henkilöt voidaan tämän lain voimaan tullessa siirtää virkaa haettavaksi julistamatta valtakunnansyyttäjänvirastoon vastaaviin tehtäviin. Siirtojen toteuttamisesta päättää oikeusministeriö.

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 syyttäjäviranomainen

—————
Kihlakunnansyyttäjä on syyttäjätehtävissään valtakunnansyyttäjänviraston määräysvallan alainen siten kuin yleisistä syyttäjistä annetussa laissa (/) säädetään.
—————

4 §

Nimittäminen

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän nimittää valtakunnansyyttäjä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

4.

Laki**Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta 2 päivänä joulukuuta 1977 annetun lain (872/77) 2, 3 ja 5 § seuraavasti:

2 §

Maakunnansyyttäjänvirastossa on maakunnansyyttäjän virka. Lisäksi maakunnansyyttäjänvirastossa voi olla apulaissyyttäjiä sekä muuta virkasuhteista tai työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä.

Maakunnansyyttäjänviraston päällikkönä on maakunnansyyttäjä, jonka nimittää virkaansa valtakunnansyyttäjä.

Maakunnansyyttäjän on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on tehtävänsä hoitamiseen tarvittava taito ja kokemus.

3 §

Maakunnansyyttäjä on yleinen syyttäjä

Ahvenanmaan maakunnassa. Maakunnansyyttäjä on valtakunnansyyttäjän välittömän määräysvallan alainen.

Maakunnansyyttäjää syytetään virkavirheestä Turun hovioikeudessa.

5 §

Maakunnansyyttäjistä ja apulaissyyttäjistä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä kihlakunnansyyttäjistä annetussa laissa (195/96) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

5.

Laki**sotilasoikeudenkäyntilain 4 ja 23 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 25 päivänä maaliskuuta 1983 annetun sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) 4 §:n 1 momentti ja 23 §:n 1 momentti seuraavasti:

4 §
 Käsiteltäessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa
 käräjäoikeudessa, jossa on sotilasjäsenet,
 syyttäjänä on sotilaslakimies. Syyttäjänä so-
 tilaslakimies on valtakunnansyyttäjän välittö-
 män määräysvallan alainen.

23 §
 Sotaoikeuden virallisen syyttäjän ja hänen
 varamiehensä määrää pääesikunta. Sotaoi-
 keuden syyttäjä on valtakunnansyyttäjän vä-
 littömän määräysvallan alainen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 199 .

6.

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun esitutkintalain (449/87) 44 §:n 1 momentti
 ja
lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 7 päivänä huhtikuuta 1995 an-
 netulla lailla (498/95), uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi,
 seuraavasti:

14 §
 Poliisimiehen virantoimituksessa tekemäksi
 epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa kuiten-
 kin aina virallinen syyttäjä.

14 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa,
 saadaan toimittaa *suppea esitutkinta*, jos
 teosta ei ole säädetty muuta rangaistusta
 kuin sakkoa tai vankeutta enintään kuusi
 kuukautta.

44 §
 Yksinkertaisissa ja selvissä, ei kuitenkaan

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 199 .

7.

Laki

eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille 7 päivänä toukokuuta 1965 annetun lain (248/65) 1 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 2 päivänä helmikuuta 1979 annetussa laissa (112/79), seuraavasti:

1 §

Hovioikeudelle osoitetut 1 momentissa mainitut asiakirjat virallinen syyttäjä saa lähettää postitse tai lähetin välityksellä. Korkeimmalle oikeudelle osoitetut muutoksenhakemukset virallisen syyttäjän on toimitettava

hovioikeudelle valtakunnansyyttäjän välityksellä ja muut asiakirjat korkeimman oikeuden määräämällä tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

8.

Laki

rikoslain 1 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rikoslain 1 luvun 12 § ja 13 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 16 päivänä elokuuta 1996 annetussa laissa (626/96), seuraavasti:

1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

12 §

Valtakunnansyyttäjän syytemääräys

Rikosasiaa ei saa tutkia Suomessa ilman valtakunnansyyttäjän syytemääräystä, kun:

- 1) rikos on tehty ulkomailla; tai
- 2) ulkomaalainen on tehnyt rikoksen ulkomaisessa aluksessa sen ollessa Suomen aluevesillä tai ulkomaisessa ilma-aluksessa sen ollessa Suomen ilmatilassa eikä rikos ole kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaisen yhteisöön, säätiöön, tai muuhun oikeushenkilöön.

Valtakunnansyyttäjän määräys ei kuitenkaan ole tarpeen, jos:

1) rikoksen on tehnyt Suomen kansalainen tai henkilö, joka 6 §:n mukaan rinnastetaan Suomen kansalaiseen, ja se on kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseen yhteisöön, säätiöön tai muuhun oikeushenkilöön;

2) rikos on tehty Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa ja tekopaikan asianomainen virallinen syyttäjä on esittänyt pyynnön rikoksen käsittelemisestä suomalaisessa tuomioistuimessa;

3) rikos on tehty suomalaisessa aluksessa sen ollessa aavalla merellä tai millekään valtiolle kuulumattomalla alueella taikka suomalaisessa ilma-aluksessa sen ollessa tällaisella alueella tai sen yläpuolella;

4) rikos on tehty aluksessa tai ilma-aluksessa sen ollessa säännöllisessä liikenteessä Suomessa olevien paikkakuntien tai Suomessa olevan ja Islannissa, Norjassa, Ruotsissa

tai Tanskassa olevan paikkakunnan välillä;
 5) rikos on käsiteltävä sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) mukaisena rikosasia; tai
 6) syytteen nostamisesta lain mukaan määrää tasavallan presidentti tai eduskunta.

13 §

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, valtakunnansyyttäjä saa määrätä syytteen nostettavaksi Suomessa, jos ulkomailla annettu tuomio ei perustu Suomen viranomaisen esittämään pyyntöön ja

1) rikoksen 3 §:n mukaan katsotaan kohdistuneen Suomeen,

2) rikos on 4 §:ssä tarkoitettu virkarikos tai sotilasrikos,

3) rikos on 7 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen rikos tai

4) rikos 10 §:n mukaan katsotaan tehdyksi myös Suomessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

9.

Laki

Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa annetun lain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa 20 päivänä kesäkuuta 1963 annetun lain (326/63) 25 §:n 1 momentti seuraavasti:

25 §

Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa sellaisesta rikoksesta annettua tuomiota, jota koskeva syyte on Suomen tuomioistuinmessä vireillä tai lainvoimaisella tuomiolla

ratkaistu taikka josta rikoksesta valtakunnansyyttäjä on määrännyt syytteen nostettavaksi, ei saa panna Suomessa täytäntöön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

10.

Laki

kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa 16 päivänä tammikuuta 1987 annetun lain (21/87) 3 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 5 päivänä tammikuuta 1994 annetussa laissa (9/94), seuraavasti:

3 §

—————
Vieraassa valtiossa määrättyä seuraamusta ei saa panna Suomessa täytäntöön, jos syyte siitä rikoksesta, josta seuraamus on määrätty, tai menettämisseuraamuksen osalta erikseen ajettu kanne on täällä vireillä tai asia on

lainvoimaisella tuomiolla ratkaistu taikka jos valtakunnansyyttäjä on määrännyt syytteen nostettavaksi tuosta rikoksesta.

—————
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

11.

Laki

aavalta mereltä tapahtuvan väkijuomien salakuljetuksen ehkäisemisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan aavalta mereltä tapahtuvan väkijuomien salakuljetuksen ehkäisemisestä 9 päivänä toukokuuta 1932 annetun lain (135/32) 3 §, sellaisena kuin se on 20 päivänä kesäkuuta 1963 annetussa laissa (321/63), seuraavasti:

3 §

Ulkomaalaisen aluksen ja sen lastin tarkastus Suomen aluevesien ulkopuolella 1 §:ssä mainitun rikoksen selville saamiseksi sekä niiden takavarikoiminen sanotun rikoksen johdosta tulee toimittaa, milloin valtakunnansyyttäjä, harkittuaan kansainvälisöikeudellisten ja muiden laillisten edellytysten

siihen olevan olemassa, niin määrää.

Valtakunnansyyttäjän asiana on myöskin määrätä, milloin syyte ja muu vaatimus tämän lain nojalla on ulkomaalaista vastaan tehtävä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Olli-Pekka Heinonen*

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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

46 §

Oikeuskanslerin asiana on korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa edustaa syyttäjistöä sekä muuten valvoa valtion oikeutta, niin myös muissa tuomioistuimissa ajaa tai ajattaa syytteitä, milloin katsoo sitä tarvittavan. Ylimpänä syyttäjänä tulee oikeuskanslerin myöskin pitää silmällä virallisia syyttäjiä, jotka ovat velvolliset noudattamaan hänen määräyksiään.

Oikeuskansleri voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa määrätä nostettavaksi yleisessä tuomioistuimessa syytteen virkari-koksesta.

V. Tuomioistuimet

60 a §

Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä. Syyttäjälaitoksesta säädetään lailla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

3.

Laki**kihlakunnansyyttäjästä annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta**

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Paikallinen syyttäjäviranomainen

 Kihlakunnansyyttäjä on syyttäjätehtävissään oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän määräsvallan alainen.

 Kihlakunnansyyttäjä on syyttäjätehtävissään *valtakunnansyyttäjänviraston* määräsvallan alainen *siten kuin yleisistä syyttäjistä annetussa laissa (/) säädetään*.

Nimittäminen

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän nimittää oikeuskansleri.

Nimittäminen

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän nimittää *valtakunnansyyttäjä*.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 199 .

4.

Laki

Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta 2 päivänä joulukuuta 1977 annetun lain (872/77) 2, 3 ja 5 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Maakunnansyyttäjänvirastossa on maakunnansyyttäjän *peruspalkkainen* virka. Lisäksi maakunnansyyttäjänvirastossa voi olla ylimääräisiä toimenhaltijoita ja tilapäisiä toimihenkilöitä sekä työsopimussuhteista henkilökuntaa.

Maakunnansyyttäjänviraston päällikkönä on maakunnansyyttäjä.

3 §

Maakunnansyyttäjä on yleinen syyttäjä Ahvenanmaan maakunnassa. Maakunnansyyttäjä on oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen.

5 §

Mitä kaupunginviskaaleista annetussa laissa (352/76) sekä raastuvanoikeuksien ja kaupunkien syyttäjälaitoksen siirtämisestä valtioon haltuun annetun lain (353/76) 5 §:ssä on säädetty kaupunginviskaalista ja kaupunginviskaalinvirastosta, ei koske Maarianhaminan kaupunkia.

2 §

Maakunnansyyttäjänvirastossa on maakunnansyyttäjän virka. Lisäksi maakunnansyyttäjänvirastossa voi olla *apulaissyyttäjiä sekä muuta virkasuhteista tai työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä*.

Maakunnansyyttäjänviraston päällikkönä on maakunnansyyttäjä, *jonka nimittää virkaansa valtakunnansyyttäjä*.

Maakunnansyyttäjän on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on tehtävänsä hoitamiseen tarvittava taito ja kokemus.

3 §

Maakunnansyyttäjä on yleinen syyttäjä Ahvenanmaan maakunnassa. Maakunnansyyttäjä on *valtakunnansyyttäjän* välittömän määräysvallan alainen.

Maakunnansyyttäjiä syytetään virkavirheestä Turun hovioikeudessa.

5 §

Maakunnansyyttäjästä ja apulaissyyttäjästä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä kihlakunnansyyttäjästä annetussa laissa (195/96) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 199 .

5.

Laki**sotilasoikeudenkäyntilain 4 ja 23 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 25 päivänä maaliskuuta 1983 annetun sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) 4 §:n 1 momentti ja 23 §:n 1 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

4 §

Käsiteltäessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa yleisessä alioikeudessa, jossa on sotilasjäsenet, syyttäjänä on sotilaslakimies. Syyttäjänä sotilaslakimies on oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen.

23 §

Sotaoikeuden virallisen syyttäjän ja hänen varamiehensä määrää pääesikunta. Sotaoikeuden syyttäjä on oikeuskanslerin välittömän määräysvallan alainen.

4 §

Käsiteltäessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa *käräjäoikeudessa*, jossa on sotilasjäsenet, syyttäjänä on sotilaslakimies. Syyttäjänä sotilaslakimies on *valtakunnansyyttäjän* välittömän määräysvallan alainen.

23 §

Sotaoikeuden virallisen syyttäjän ja hänen varamiehensä määrää pääesikunta. Sotaoikeuden syyttäjä on *valtakunnansyyttäjän* välittömän määräysvallan alainen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

6.

Laki

esitutkintalain 14 ja 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun esitutkintalain (449/87) 44 §:n 1 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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

14 §

Poliisimiehen virantoimituksessa tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa kuitenkin aina virallinen syyttäjä.

44 §

Yksinkertaisissa ja selvissä asioissa saadaan toimittaa *suppea esitutkinta*, jos teosta ei ole säädetty muuta rangaistusta kuin sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

44 §

Yksinkertaisissa ja selvissä, *ei kuitenkaan 14 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa* asioissa, saadaan toimittaa *suppea esitutkinta*, jos teosta ei ole säädetty muuta rangaistusta kuin sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

7.

Laki

eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille 7 päivänä toukokuuta 1965 annetun lain (248/65) 1 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 2 päivänä helmikuuta 1979 annetussa laissa (112/79), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Hovioikeudelle osoitetut 1 momentissa mainitut asiakirjat virallinen syyttäjä saa lähettää postitse tai lähetin välityksellä. Korkeimmalle oikeudelle osoitetut muutoksenhakuasiakirjat virallisen syyttäjän on toimitettava hovioikeuteen valtioneuvoston oikeuskanslerin välityksellä.

Hovioikeudelle osoitetut 1 momentissa mainitut asiakirjat virallinen syyttäjä saa lähettää postitse tai lähetin välityksellä. Korkeimmalle oikeudelle osoitetut *muutoksenhakemukset* virallisen syyttäjän on toimitettava *hovioikeudelle valtakunnansyyttäjän välityksellä ja muut asiakirjat korkeimman oikeuden määräämällä tavalla.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

8.

Laki**rikoslain 1 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain 1 luvun 12 § ja 13 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 16 päivänä elokuuta 1996 annetussa laissa (626/96), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

12 §

Oikeuskanslerin syytemääräys

Rikosasiaa ei saa tutkia Suomessa ilman oikeuskanslerin syytemääräystä,

- 1) kun rikos on tehty ulkomailla tai
- 2) kun ulkomaalainen on tehnyt rikoksen ulkomaisessa aluksessa sen ollessa Suomen aluevesillä tai ulkomaisessa ilma-aluksessa sen ollessa Suomen ilmatilassa eikä rikos ole kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseen yhteisöön, säätiöön, tai muuhun oikeushenkilöön.

Oikeuskanslerin määräys ei kuitenkaan ole tarpeen,

- 1) jos rikoksen on tehnyt Suomen kansalainen tai henkilö, joka 6 §:n mukaan rinnastetaan Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseen yhteisöön, säätiöön tai muuhun oikeushenkilöön,

- 2) jos rikos on tehty Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa ja tekopaikan asianomainen virallinen syyttäjä on esittänyt pyynnön rikoksen käsittelemisestä suomalaisessa tuomioistuimessa,

- 3) jos rikos on tehty suomalaisessa aluksessa sen ollessa aavalla merellä tai millekään valtiolle kuulumattomalla alueella taikka suomalaisessa ilma-aluksessa sen ollessa tällaisella alueella tai sen yläpuolella,

- 4) jos rikos on tehty aluksessa tai ilma-aluksessa sen ollessa säännöllisessä liikenteessä Suomessa olevien paikkakuntien tai Suomessa olevan ja Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa olevan paikkakun-

12 §

Valtakunnansyyttäjän syytemääräys

Rikosasiaa ei saa tutkia Suomessa ilman *valtakunnansyyttäjän* syytemääräystä, kun:

- 1) rikos on tehty ulkomailla; tai
- 2) ulkomaalainen on tehnyt rikoksen ulkomaisessa aluksessa sen ollessa Suomen aluevesillä tai ulkomaisessa ilma-aluksessa sen ollessa Suomen ilmatilassa eikä rikos ole kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseen yhteisöön, säätiöön, tai muuhun oikeushenkilöön.

Valtakunnansyyttäjän määräys ei kuitenkaan ole tarpeen, jos:

- 1) rikoksen on tehnyt Suomen kansalainen tai henkilö, joka 6 §:n mukaan rinnastetaan Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseen yhteisöön, säätiöön tai muuhun oikeushenkilöön;

- 2) rikos on tehty Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa ja tekopaikan asianomainen virallinen syyttäjä on esittänyt pyynnön rikoksen käsittelemisestä suomalaisessa tuomioistuimessa;

- 3) rikos on tehty suomalaisessa aluksessa sen ollessa aavalla merellä tai millekään valtiolle kuulumattomalla alueella taikka suomalaisessa ilma-aluksessa sen ollessa tällaisella alueella tai sen yläpuolella;

- 4) rikos on tehty aluksessa tai ilma-aluksessa sen ollessa säännöllisessä liikenteessä Suomessa olevien paikkakuntien tai Suomessa olevan ja Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa olevan paikkakunnan välillä;

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

nan välillä,

5) jos rikos on käsiteltävä sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) mukaisena rikosasiانا tai

6) jos syytteen nostamisesta lain mukaan määrää tasavallan presidentti tai eduskunta.

5) rikos on käsiteltävä sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) mukaisena rikoasiana; tai

6) syytteen nostamisesta lain mukaan määrää tasavallan presidentti tai eduskunta.

13 §

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, oikeuskansleri saa määrätä syytteen nostettavaksi Suomessa, jos ulkomailla annettu tuomio ei perustu Suomen viranomaisen esittämään pyyntöön ja

1) rikoksen 3 §:n mukaan katsotaan kohdistuvan Suomeen,

2) rikos on 4 §:ssä tarkoitettu virkarikos tai sotilasrikos,

3) rikos on 7 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen rikos tai

4) rikos 10 §:n mukaan katsotaan tehdyksi myös Suomessa.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, *valtakunnansyyttäjä* saa määrätä syytteen nostettavaksi Suomessa, jos ulkomailla annettu tuomio ei perustu Suomen viranomaisen esittämään pyyntöön ja

1) rikoksen 3 §:n mukaan katsotaan kohdistuvan Suomeen,

2) rikos on 4 §:ssä tarkoitettu virkarikos tai sotilasrikos,

3) rikos on 7 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen rikos tai

4) rikos 10 §:n mukaan katsotaan tehdyksi myös Suomessa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .*

9.

Laki

Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa annetun lain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa 20 päivänä kesäkuuta 1963 annetun lain (326/63) 25 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

25 §

Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa sellaisesta rikoksesta annettua tuomiota, jota koskeva syyte on Suomen tuomioistuimessa vireillä tai lainvoimaisella tuomiolla ratkaistu taikka josta rikoksesta oikeuskansleri on määrännyt syytteen nostettavaksi, alkoon pantako Suomessa täytäntöön.

25 §

Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa sellaisesta rikoksesta annettua tuomiota, jota koskeva syyte on Suomen tuomioistuimessa vireillä tai lainvoimaisella tuomiolla ratkaistu taikka josta rikoksesta *valtakunnan-syyttäjä* on määrännyt syytteen nostettavaksi, *ei saa panna* Suomessa täytäntöön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

10.

Laki

kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa 16 päivänä tammikuuta 1987 annetun lain (21/87) 3 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 5 päivänä tammikuuta 1994 annetussa laissa (9/94), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Vieraassa valtiossa määrättyä seuraamusta ei saa panna Suomessa täytäntöön, jos syyte siitä rikoksesta, josta seuraamus on määrätty, tai menettämisseuraamuksen osalta erikseen ajettu kanne on täällä vireillä tai asia on lainvoimaisella tuomiolla ratkaistu taikka jos oikeuskansleri on määrännyt syytteen nostettavaksi tuosta rikoksesta.

Vieraassa valtiossa määrättyä seuraamusta ei saa panna Suomessa täytäntöön, jos syyte siitä rikoksesta, josta seuraamus on määrätty, tai menettämisseuraamuksen osalta erikseen ajettu kanne on täällä vireillä tai asia on lainvoimaisella tuomiolla ratkaistu taikka jos *valtakunnansyyttäjä* on määrännyt syytteen nostettavaksi tuosta rikoksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

11.

Laki

aavalta mereltä tapahtuvan väkijuomien salakuljetuksen ehkäisemisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan aavalta mereltä tapahtuvan väkijuomien salakuljetuksen ehkäisemisestä 9 päivänä toukokuuta 1932 annetun lain (135/32) 3 §, sellaisena kuin se on 20 päivänä kesäkuuta 1963 annetussa laissa (321/63), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Ulkomaalaisen aluksen ja sen lastin tarkastus Suomen aluevesien ulkopuolella 1 §:ssä mainitun rikoksen selville saamiseksi sekä niiden takavarikoiminen sanotun rikoksen johdosta toimitettakoon, milloin oikeuskansleri, harkittuaan kansainvälisoikeudellisten ja muiden laillisten edellytysten siihen olevan olemassa, niin määrää.

Oikeuskanslerin asiana on myöskin määrätä, milloin syyte ja muu vaatimus tämän lain nojalla on ulkomaalaista vastaan tehtävä.

3 §

Ulkomaalaisen aluksen ja sen lastin tarkastus Suomen aluevesien ulkopuolella 1 §:ssä mainitun rikoksen selville saamiseksi sekä niiden takavarikoiminen sanotun rikoksen johdosta *tulee toimittaa*, milloin *valtakunnansyyttäjä*, harkittuaan kansainvälisoikeudellisten ja muiden laillisten edellytysten siihen olevan olemassa, niin määrää.

Valtakunnansyyttäjän asiana on myöskin määrätä, milloin syyte ja muu vaatimus tämän lain nojalla on ulkomaalaista vastaan tehtävä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Luonnos

Liite 2

Asetus

valtakunnansyyttäjänvirastosta

Oikeusministerin esittelystä säädetään yleisistä syyttäjistä päivänä kuuta 199 annetun lain (/) 15 §:n 1 momentin nojalla:

Valtakunnansyyttäjä

1 §

Sen lisäksi, mitä valtakunnansyyttäjän tehtävistä ja toimivallasta säädetään yleisistä syyttäjistä annetussa laissa (/), valtakunnansyyttäjän ylimpänä syyttäjänä tulee edistää ja valvoa syyttäjätöiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta sekä joutuisuutta ja taroituksenmukaisuutta.

Ennen valtakunnansyyttäjän antamien määräysten ja ohjeiden julkistamista ne on saatettava oikeusministeriön tietoon.

Valtakunnansyyttäjänviraston organisaatio

2 §

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on hallinto-osasto, syyteasiainosasto ja tarkastusosasto, joista yhden osastopäällikkönä toimii apulaisvaltakunnansyyttäjä. Muut osastopäälliköt määrää tehtäviinsä valtakunnansyyttäjä.

Valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksessä voidaan määrätä muista toimintayksiköistä ja niiden tehtävistä.

Osastojen tehtävät

3 §

Hallinto-osastossa käsitellään syyttäjälaitoksen henkilöstö- ja talousasiat, koulutusta ja tiedotusta koskevat asiat sekä kansainväliset asiat. Lisäksi hallinto-osastossa käsitellään syyttäjätöimintaa varten tarpeellista tutkimusta koskevat asiat.

4 §

Syyteasiainosastossa käsitellään yhteiskunnan kannalta merkittävimmät syyteharjinta-asiat. Syyteasiainosastossa käsitellään myös sellaiset virka- tai talousrikoksia kos-

kevat asiat, jotka valtakunnansyyttäjä on määrännyt osaston käsiteltäviksi. Lisäksi syyteasiainosastossa käsitellään asiat, jotka koskevat syyttäjien edustamista korkeimmasa oikeudessa.

5 §

Tarkastusosastossa käsitellään syyttäjiä koskevat kanteluasiat ja syyttäjätöiminnan tarkastusta koskevat asiat sekä syyttäjien valvontaan poliisia koskevien rikosten käsittelyssä liittyvät asiat.

Ilmoitusvelvollisuus

6 §

Paikallisten syyttäjäviranomaisten tulee viipymättä ilmoittaa valtakunnansyyttäjänvirastolle tietoonsa tulleet vakavat ja yhteiskunnan kannalta vahingolliset tai vaaralliset rikosasiat valtakunnansyyttäjän määräämällä tavalla.

Työjärjestys

7 §

Valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksessä määrätään syyttäjälaitoksen ohjauksesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisista, asioiden valmistelusta sekä siitä, kenen virkamiehen ratkaistavaksi asia kuuluu.

Virkamiehet

8 §

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän lisäksi valtiosyyttäjiä osastopäällikkönä ja muita valtiosyyttäjiä.

Virastossa on myös esittelijöitä sekä muita virkamiehiä. Virastossa voi lisäksi olla muuta virkasuhteista tai työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Virkojen kelpoisuusvaatimukset

9 §

Valtakunnansyyttäjän, apulaisvaltakunnansyyttäjän ja valtionsyyttäjän kelpoisuusvaatimuksista säädetään yleisistä syyttäjistä annetussa laissa.

Valtakunnansyyttäjänviraston esittelijän kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Muihin virkoihin vaaditaan virkaan soveltuva korkeakoulututkinto tai muu viran edellyttämä koulutus.

Virkojen täyttäminen ja virkavapaus

10 §

Valtakunnansyyttäjän, apulaisvaltakunnansyyttäjän ja valtionsyyttäjän nimittämisestä säädetään yleisistä syyttäjistä annetussa laissa. Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän virat täytetään haettavaksi julistamalla.

Valtakunnansyyttäjänviraston muut virkamiehet nimittää valtakunnansyyttäjä, jolle tätä oikeutta ole työjärjestyksessä annettu muulle virkamiehelle. Vastaava toimivalta asianomaisella on määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä.

Työsopimussuhteessa olevan henkilöstön ottamisesta määrätään työjärjestyksessä.

11 §

Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisvaltakunnansyyttäjälle virkavapautta 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapauden myöntää oikeusministeriö ja yli vuoden ajaksi valtioneuvosto.

Valtionsyyttäjälle myöntää virkavapauden valtakunnansyyttäjä ja yli vuoden ajaksi oikeusministeriö.

Asioiden ratkaiseminen

12 §

Valtakunnansyyttäjä ratkaisee virastossa käsiteltävät periaatteellisesti tärkeimmät ja laajakantoisimmat asiat. Hän voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka muu virkamies muutoin saisi ratkaista.

Tehtävien jaosta valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän kesken määrätään työjärjestyksessä. Muiden virkamiesten toimivallasta määrätään tarkemmin työjärjestyksessä tai niistä määrää valtakunnansyyttäjä erikseen.

Yhteistoiminta

13 §

Yhteistoiminnassa valtakunnansyyttäjänviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/88) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

Voimaantulo

14 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Tällä asetuksella kumotaan 23 päivänä elokuuta 1985 annettu lääninsyyttäjäasetus (736/85) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Ne oikeuskanslerinvirastossa vireillä olevat asiat, jotka kuuluvat valtakunnansyyttäjän käsiteltäviin, siirretään oikeuskanslerin päätöksellä valtakunnansyyttäjänvirastoon. Lääninsyyttäjän käsiteltävinä olevat syyteasiat siirtyvät valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäviksi.