

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kihlakunnansyyttäjästä
sekä laiksi rangaistumääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3
momentin kumoamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kihlakunnansyyttäjästä ja siihen liittyen muutettavaksi rangaistumääräysmenettelystä annettua lakia. Esitys sisältää valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista vuonna 1992 annetun lain vaatimat muutokset syyttäjäntoiminta koskeviin säännöksiin. Ehdotettu laki kihlakunnansyyttäjästä olisi ensimmäinen yhtenäinen paikallista syyttäjälaitosta koskeva organisaatiolaki. Esityksen mukaan paikallisina syyttäjinä olisivat nykyisten kaupunginviskaalien, nimismiesten ja apulaisnimismiesten sijasta päätoimiset kihlakunnansyyttäjät. Syyttäjäviranomainen olisi esityksen mukaan henkilöviranomainen.

Väliportaan syyttäjän tehtävät sen sijaan jäisivät tässä vaiheessa lääninsyyttäjinä toimiville lääninpoliisineuvoksille ja apulaispoliisitarkastajille.

Kihlakunnansyyttäjät toimisivat kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviras-

ton syyttäjäosastossa. Virasto ja osasto kuuluisivat oikeusministeriön hallinnonalaan. Viraston tai osaston päällikkönä olisi johtava kihlakunnansyyttäjä. Kullakin kihlakunnansyyttäjällä olisi itsenäinen syyteharkintavalta. Kihlakunnansyyttäjän toimialue olisi asianomainen kihlakunta, mutta joissakin tapauksissa kihlakunnan syyttäjänvirasto tai kihlakunnanviraston syyttäjäosasto voitaisiin määrätä hoitamaan syyttäjäntehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella.

Syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa voisi olla syyttäjän avustajia. Tällä uudella järjestelyllä luodaan tutkinnon suorittaneille lakimiehille mahdollisuus saada kokemusta syyttäjäntehtävistä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti paikallishallintouudistuksen kanssa. Voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .	1	5. Asian valmistelu	10
YLEISPERUSTELUT	3	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	10
1. Johdanto	3	6.1. Riippuvuus muista esityksistä	10
1.1. Syyttäjälaitoksen kehitysvaiheita	3	6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	10
1.2. Syyttäjätöiminnan asema oikeusjärjestyk- sessä	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1.3. Syyttajaorganisaatio ja kansainväliset ih- misoikeussopimukset	5	1. Lakiehdotusten perustelut	10
2. Nykytila	6	1.1. Laki kihlakunnansyyttäjistä	10
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	6	1.2. Laki rangaistusmääräysmenettelystä anne- tun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoami- sesta	12
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	7	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	13
Ruotsi	7	3. Voimaantulo	13
Tanska	7	LAKIEHDOTUKSET	13
Norja	8	1. Laki kihlakunnansyyttäjistä	13
Saksa	8	2. Laki rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta	15
2.3. Nykytilan arviointi	8	LIITE	16
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	8	Luonnos asetukseksi paikallissyöttäjistä	16
4. Esityksen vaikutukset	9		
4.1. Taloudelliset vaikutukset	9		
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	9		
4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	10		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

1.1. Syyttäjälaitoksen kehitysvaiheita

Syyttäjälaitoksen nykyisestä organisaatiosta ja hallinnosta on säädetty useissa erillisissä laeissa ja asetuksissa. Säännösten hajanaisuus liittyy syyttäjälaitoksen historialliseen kehitykseen.

Ennen maakuntalakeja rikos sovitteltiin koston. Alkuaan rikosoikeudenkäynti käsitti vain kaksi asianosaista: asianomistajan ja syytetyn. Rangaistusjärjestelmän kehittyessä sen rinnalle tuli sovintoraha, joka sukuyhteiskunnan sovinto-oikeuden väistyessä muuttui sovintosakoksi. Kuninkaan saatua oikeuden osaan sovintorahasta, se alkoi yhä enemmän muistuttaa nykyistä sakkorangaistusta. Keskiajan lopulla rangaistuksen yhteiskunnallisen merkityksen korostuminen ja kuninkaan oikeus sakkoihin muodostivat sen rikosoikeudenkäynnin kehitysvaiheen, johon syyttäjistömme lähtökohdat pohjautuvat.

Maakuntalakien aikana vouti ja nimismies valvoivat kuninkaan oikeutta sakkoihin. Syyttäjien katsottiin toimivan kuninkaan puolesta. Tähän perustui kuninkaan oikeus uskoa syyttäjän tehtävät sopivaksi katsomalleen virkamiehelle. Tästä on katsottu johtuvan, että syyttäjistämme järjestely vielä nykyään suurelta osin perustuu asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin.

Alunperin kaupungeissa ei ollut erillistä syyttäjää, vaan pormestari, vouti tai jokin raatimies huolehti syyttäjän tehtävistä. Useimpiin kaupunkeihin perustettiin 1600-luvulla kaupunginviskaalin virkoja.

Vuonna 1614 perustettiin Svean hovioikeus valtakunnan ylimmäksi tuomioistuimeksi. Samalla sinne asetettiin kanneviskaali. Kanneviskaali käytti kuninkaan syytevaltaa kruunua koskevissa eli virkarikosasioissa.

Korkeimpina lainvalvojina oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on yhteinen lähtökohta, joka perustuu vuonna 1713 annettuun Kaarle XII:n kansliajärjestykseen. Tuolloin perustettiin korkeimman asiamiehen virka. Myöhemmin korkeimman asiamiehen sijaan tuli oikeuskansleri, jolle 1720 hallitusmuodolla määrättiin myös ylimmän syyttäjän tehtävät. Autonomian aikana ylimpänä syyttäjänä Suomessa oli prokuraattori, jonka nimitykseksi tuli

vuonna 1918 oikeuskansleri. Vuoden 1919 hallitusmuodossa säädettiin ylimmän syyttäjän tehtävät oikeuskanslerille.

Syyttäjistön tason kohottamiseksi perustettiin vuonna 1933 suurten ja vaikeaselkoisten rikosten syytteeseen panemista varten kolme valtionsyyttäjän virkaa, yksi kuhunkin silloiseen hovioikeuspiiriin. Virat lakkautettiin vuonna 1943, jolloin poliisitarkastajat määrättiin lääninsyyttäjiksi.

Syyttäjistön kehityshistoriasta voidaan eräänä tunnusomaisena piirteenä nähdä, että syyttäjän tehtävät ovat olleet alkuaan ja ovat vielä nykyäänkin merkittävältä osaltaan yhdistettyinä hallintovirkoihin. Syyttäjistön perusrakenne hahmottui keskeisimmiltä osiltaan nykyisen kaltaiseksi 300 vuotta sitten.

1.2. Syyttäjätöiminnan asema oikeusjärjestyksessä

Virallisen syyttäjän päätöksenteolla ja toiminnalla on keskeinen merkitys rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuudelle. Jos rikosprosessilainsäädäntö toteutetaan sitä pohtineen työryhmän mietinnön (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1993) mukaisesti, syyttäjän merkitys korostuu vielä nykyisestäään.

Vaikka voimassa olevan lainsäädännön mukaan myös rikoksen uhrilla eli asianomistajalla on virallisesta syyttäjistä riippumaton itsenäinen oikeus päättää syytteen nostamisesta, asianomistajan itse nostamat ja yksinään ajamat syytteet ovat käytännössä erittäin harvinaisia. Tämä merkitsee sitä, että käytännössä rikosjutun vieminen tuomioistuimen harkittavaksi riippuu lähes yksinomaan virallisista syyttäjistä.

Syyttäjän tehtävät jakautuvat kahteen periaatteessa erilliseen, mutta käytännössä toisiinsa kiinteästi liittyvään osa-alueeseen. Syyttäjälle kuuluu ensinnäkin eräitä rikosprosessin toiminnan kannalta merkityksellisiä tehtäviä oikeudenkäynnin ulkopuolella, näiden joukossa päätös siitä, onko oikeudenkäyntiä lainkaan aloitettava (syyteharkinta). Toiseksi syyttäjällä on oikeudenkäynnissä asianosainen, ja hän huolehtii oikeudenkäynnin eteenpäin viemisestä.

Syyttäjän on arvioitava, onko poliisin toimittama esitutkinta kohdistettu oikein ja onko kerätty aineisto riittävä syyteharkinnan pohjak-

si. Syyttäjän on mahdollisuuksien mukaan arvioitava myös sitä, onko esitutkinnaissa otettu huomioon epäillyn syyllisyyttä tukevan todistusaineiston lisäksi hänen syyllisyyttään vastaan puhuvat tosiseikat (*objektiviteettiperiaate*).

Syyttäjällä on oikeus esitutinnan päätyttyä määrätä poliisi suorittamaan lisätutkimuksia. Nämä voivat olla tarpeen joko sen vuoksi, että esitutkintaa ei syyttäjän mielestä ole kohdistettu oikein tapahtuman kaikinpuoliseksi selvittämiseksi, tai siksi, että esitutkinta-aineisto on riittämätön tapahtuneen teon rikosoikeudelliseksi arvioimiseksi. Syyttäjä voi puuttua esitutkintaan myös jo siinä vaiheessa, kun tutkinta on vielä kesken (esitutkintalaki; 449/87; 15 §). Tämä saattaa olla perusteltua erityisesti oikeudellisesti monimutkaisissa jutuissa, joissa syyttäjän asiantuntemus voi olla avuksi niin tutkinnan kohdistamisessa rikosoikeudellisesti relevantilla tavalla kuin tarvittavan todistusaineiston keräämiseksi.

Sekä rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen että yksilön oikeusturvan kannalta 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 vielä arvioitava, pitääkö teosta jättää syyte nostamatta siihen oikeuttavan ja velvoittavan erityissäännöksen nojalla.

Rikoslain voimaannapemisesta annetun asetuksen (RVA) 18 §:n mukaan syyttäjän on nostettava syyte, jos sen tueksi on todennäköisiä syitä. Näin ilmaistua syytekynnystä ei rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista pohtineen työryhmän mietinnön mukaan ole tarkoitus muuttaa.

Vaikka syyttäjä katsookin epäillyn teon täyttävän jonkin rikoksen tunnusmerkistön ja pitää myös näyttöä riittävänä, hänen tulee jättää syyte nostamatta, jos tutkittavaan tapahtumaan soveltuu jokin seuraamusluontoista syyttämättä jättämistä koskeva lainkohta. Seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen voi tulla kyseeseen teon vähäisyyden perusteella tai epäillyn nuoruuden vuoksi (RVA 15 §). Lisäksi syyttämättä voidaan jättää silloin, kun tärkeä yleinen tai yksityinen etu ei muuta vaadi, jos oikeudenkäyntiä tai rangaistusta olisi pidettävä tutkittavassa yksittäistapauksessa kohtuutto-

mana tai jos tuomittava rangaistus ei sanottavasti lisäisi henkilölle muista rikoksista tuomitavaa kokonaisrangaistusta (RVA 15 a §). Seuraamusluontoista syyttämättä jättämistä koskevia säännöksiä on myös eräissä erityislajeissa, joista käytännössä tärkein on tielikennelain (267/81) 104 §.

Seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen merkitsee sitä, että syyttäjä toteaa henkilön syyllistyneen tiettyyn nimettyyn rikokseen mutta katsoo oikeaksi jättää jollakin laissa mainitulla perusteella syytteen nostamatta. Päätökseen voidaan liittää moitetta ilmentävä huomautus. Syyttämättä jätetyllä on oikeus vaatia syyllisyyksikysymys saatettavaksi oikeuden ratkaistavaksi (RVA 15 b § 3 mom.).

Päätettyään nostaa syytteen syyttäjä ajaa syytettä oikeudenkäynnissä asianosaisena. Syytteessä esitetty tapahtumakuvaus rajaa oikeudenkäynnin kohteen siten, että tuomioistuin ei voi käsitellä ja ratkaista asiaa sitä laajemmin. Syyttäjän on myös huolehdittava tarvittavan todistusaineiston esittämisestä oikeudenkäynnissä. Syyttäjällä on todistustaakka, mikä merkitsee sitä, että hänen on näytettävä toteen kaikkien rikosoikeudellisesti välittömästi relevanttien tosiseikkojen olemassaolo. Syytetty itse voi halutessaan pysytellä oikeudenkäynnissä täysin passiivisena; hänen ei tarvitse todistaa itseään syyttömäksi. Myöskään tuomioistuimen ei pitäisi puuttua todisteiden hankkimiseen (*akkusatorinen prosessi*).

Syyteharkinta on oikeudellista harkintaa. Syyttäjä voi nostaa syytteen vain siinä tapauksessa, että lainmukaiset edellytykset ovat olemassa. Syyttäjän tulee myös näissä tapauksissa nostaa syyte.

Syyttäjän päätöksenteko ja toiminta ovat avainasemassa arvioitaessa, miten ja missä määrin rikosoikeudellisen järjestelmän arvot ja tavoitteet rikosprosessissa konkreettisissa tapauksissa toteutuvat. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun syyttäjällä on joko säännösten avoimuuden tai tulkinnanvaraisuuden vuoksi harkinnanvaraa taikka kun hän joutuu pohtimaan seuraamusluontoisen syyttämättä jättämisen soveltuvuutta tutkittavaan tapaukseen.

Näytön riittävyuden eli todennäköisten syiden käsittelyn arviointi voi rajatapauksissa tuottaa vaikeuksia ja jättää harkinnanvaraa, jota ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti ohjailla yleisillä säännöillä tai määräyksillä. Rajatapauksissa päätöksen oikeellisuuden kritee-

rinä voi olla vain se, miten hyvin tehty päätös on sopusuhteissa rikosoikeudellisen järjestelmän ja lopulta koko oikeusjärjestyksen taustatarvojen ja tarkoituksien kanssa.

Silloinkaan kun syyttäjälle on jäänyt tai tarkoituksellisesti jätetty harkintavaltaa ei tämä harkinta ole sillä tavoin vapaata, etteivät sen käyttöä ohjaisi oikeudelliset periaatteet. Tämä merkitsee sitä, että syyttäjän tulee ottaa ratkaisunsa ja toiminnassaan yleensäkin huomioon lainsäädännön ohella ja sen täsmentämisessä oikeusjärjestykseen sisältyvät keskeiset oikeusperiaatteet, mukaan lukien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamiskäytäntö.

Rajatapauksissa päätöksen sisältö riippuu yksittäisen syyttäjän ammattitaidosta ja siitä, millaisena hän näkee syyttäjän roolin ja tehtävät rikosprosessin tarkoituksien toteuttajana. Tältä kannalta katsoen syyttäjäorganisaation järjestämisellä on välitön yhteys syyttäjän toimintaan. Mitä itsenäisempi ja riippumattomampi syyttäjistö on organisatorisesti yleishallinnosta, sitä selkeämmin se voi toteuttaa sille rikosprosessuaalisessa työnjaossa uskottua tehtävää. Ensi sijassa tällä seikalla on merkitystä yksityisen ihmisen oikeusturvan kannalta, koska se on omiaan estämään syyttäjän roolille vieraiden vaikutteiden mukaan tulon oikeudelliseen syyteharkintaan ja syyttäjän toimintaan. Selkeällä, organisaatioonkin heijastuvalla roolijaolla on vaikutusta rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuteen myös laajemmin, muun muassa sen tehokkuuteen.

Lainkäyttäjien harkinnanvara on yleisesti ottaen viime vuosina lisääntynyt. Rikosoikeudellisessa lainsäädännössä on säännösten avoimella muotoilulla enenevässä määrin jätetty lainkäyttäjän — siis myös syyttäjän — yksittäistapauksessa harkittavaksi, onko teko katsottava oikeusjärjestyksen vastaiseksi. Lainkäyttäjän harkintavaltaa on lisätty myös toimenpiteestä luopumista koskevalla lainuudistuksella.

1.3. Syyttäjäorganisaatio ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 19/90) eli Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä nimenomaisia syyttäjälaitoksen järjestämistä koskevia määräyksiä. Myöskään Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja ihmisoikeustuomioistui-

men tulkintakäytännöstä ei ole saatavissa suoraan johtoa siihen, miten syyttäjälaitos olisi järjestettävä, jotta rikosoikeudenkäynti kaikilta osiltaan täyttäisi ihmisoikeussopimuksen määräykset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale edellyttää kuitenkin, 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 luetaan eräitä syytetyn vähimmäisoikeuksia, jotka oikeudenkäyntimenettelyn on täytettävä ollakseen sopimuksen edellyttämällä tavalla oikeudenmukainen. Artiklan määräykset edellyttävät muun muassa, että asianosailla on oikeudenkäynnissä yhtäläiset oikeudet (equality of arms) ja että syytetylle taataan tietyt vähimmäisoikeudet myös esitutkinnassa.

Oikeusturvanäkökohdilla on erittäin tärkeä merkitys paitsi tuomioistuinten myös syyttäjälaitoksen organisatorisia kysymyksiä harkittaessa. Syyttäjän toiminta on vallankäyttöä, ja syyttäjän harkintavalta on verrattain suuri. Myös rangaistummääräyksen antaminen on siirretty 1 päivästä tammikuuta 1994 tuomioistuimilta syyttäjän tehtäväksi. Näiden valtuuksien puolueeton käyttäminen edellyttää, että syyttäjän tulee olla riippumaton sekä tuomioistuimesta että poliisista. Syyttäjän tulee valvoa myös sitä, ettei rikoksesta epäillyn oikeusturvaa yksittäistapauksissa loukata. Tämä on helpompaa, jos syyttäjälaitos ja poliisilaitos on järjestetty täysin erilliseksi. Muun muassa edellä esitetyillä perusteilla voidaan katsoa, että myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenkäyntimenettelylle asettamat vaatimukset ovat helpommin toteutettavissa, jos syyttäjälaitos on organisoitu erilleen poliisihallinnosta.

Havannassa vuonna 1990 pidetyssä Yhdistyneiden Kansakuntien kriminaalipoliittisessa maailmankongressissa hyväksytyn päätöslauselman mukaan valtioiden on huolehdittava siitä, että syyttäjät kykenevät suorittamaan ammattitehtävänsä vapaana painostuksesta, esteistä, häirinnästä, asiattomista vaikutuksista tai asiattomasta alistuksesta siviilioikeudelliseen, rikosoikeudelliseen tai muuhun vastuuseen. Lisäksi päätöslauselmassa ilmenee, että syyttäjän päätöksenteon on oltava selvästi erillään hallinnosta.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Kaupunginviskaaleista annetun lain 1 §:n (1437/92) mukaan valtioneuvosto määrää ne syyttäjäpiirit, joissa on oikeusministeriön alainen kaupunginviskaalinvirasto. Joulukuun 1 päivään 1993 voimassa olleen vastaavan pykälän mukaan kaupungissa, jossa on raastuvanoikeus, toimi yleisenä syyttäjänä kaupunginviskaali. Kaupunginviskaalinviraston päällikkönä on kaupunginviskaali tai, jos kaupunginviskaaleja on kaksi tai useampia, ensimmäinen kaupunginviskaali. Oikeusministeriö huolehtii kaupunginviskaalinvirastojen toimintamäärärahoista.

Kaupunginviskaalinviraston päällikön tehtävänä on syyteasioiden jaon toimittaminen kaupunginviskaalien kesken sen mukaan kun siitä on työjärjestyksessä tai muutoin määrätty. Viraston päällikkö valvoo myös virallisen syyttäjän alaiseksi määrätyn apulaissyöttäjän toimintaa, jollei sitä työjärjestyksessä ole määrätty muun kaupunginviskaalin tehtäväksi.

Kullakin kaupunginviskaalilla on itsenäinen syyteharkintavalta. Ensimmäinen kaupunginviskaali ei voi määrätä kaupunginviskaalia nostamaan syytettyä. Kun asia on jaettu jonkin kaupunginviskaalin syyteharkintaan, ei ensimmäinen kaupunginviskaali voi siihen puuttua muutoin kuin valvomalla, että asia ratkaistaan asianmukaisella joutuisuudella.

Nimismiehen tai apulaismimismiehen toimivallasta käräjäoikeuden yleisenä syyttäjänä säädetään kaupunginviskaalista ja nimismiehestä käräjäoikeuden syyttäjänä annetun lain (1436/92) 1 §:ssä. Laki tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1993 ja liittyy käräjäoikeusuudistukseen.

Ennen viimeksi mainitun lain säätämistä nimismiehen toimivalta toimia yleisenä syyttäjänä perustui lääninvirkakunnan maalla olevista virka- ja palvelusmiehistä 10 päivänä elokuuta 1898 annetun asetuksen 14 §:ään, jossa säädettiin, että nimismies oli ensimmäinen lääninvirkakunnan virkamies nimismiespiirissä ja oli yleisenä syyttäjänä siellä sekä Suomenmaan kruununnimismiehille 28 päivänä marraskuuta 1898 annetun johtosäännön 15 §:ään, jossa säädettiin, että kruununnimismiehen pitää olla läsnä käräjillä syyttäjäntoimintaa harjoittamassa ja järjestystä ylläpitämässä. Jos samassa käräjäkunnassa oli useampia kruununnimismiehiä,

heidän tuli johtosäännön mukaan sopia keskenään mainitun virantoimitusvelvollisuuden jakamisesta.

Nimismiehen esimiesasemasta syyttäjäntehtävissä apulaismimismieheen nähden ei ole nimenomaisia säännöksiä. Syyttäjän itsenäisen syyteharkinnan pohjalta voidaan nimismiehen asemaa apulaismimismieheen nähden verrata ensimmäisen kaupunginviskaalin asemaan viraston muihin kaupunginviskaaleihin nähden. Nimismiehellä ei ole devoluutio-oikeutta apulaismimismieheen nähden. Kun yksittäinen syyteharkinta-asia on ohjesäännön, työjärjestyksen tai muulla tavoin suoritettua asiajaon perusteella toimitettu apulaismimismiehen ratkaistavaksi, nimismies ei voi määrätä syyteharkinnan sisällöstä eikä tämän jälkeen enää ottaa asiaa ratkaistavakseen.

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

Rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki (692/93) korvaa vuoden 1994 alusta rangaistusmääräyslain (146/70). Uuden lain mukaan syyttäjä antaa rangaistusmääräyksen tuomioistuinten sijasta. Lain 9 §:n 2 momentin mukaan rangaistusmääräyksen tieliikennelain tai sen nojalla annettujen määräysten rikkomisesta tai tullirikoksista koskeissa asioissa voi antaa myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävään määräämä apulaissyöttäjä. Apulaissyöttäjäksi määrätään toistaiseksi tai määräajaksi poliisimies tai muu toimeen sopiva henkilö.

Aikaisemman rangaistusmääräyslain 16 §:n mukaan rangaistusmääräyksiin käsiteltäviä asioita varten voitiin tarvittaessa määrätä apulaissyöttäjiä. Tehtävään määräsi oikeuskansleri toistaiseksi tai määräajaksi poliisimiehen tai muun sopivan henkilön. Apulaissyöttäjä oli tässä tehtävässään lääninsyyttäjän tai oikeuskanslerin määräämän muun virallisen syyttäjän alainen. Käytännössä apulaissyöttäjät määrättiin paikallisen yleisen syyttäjän alaisiksi lukuun ottamatta tullirikoksissa toimivia apulaissyöttäjiä, jotka olivat lääninsyyttäjän alaisia.

Eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 63/1993 vp) sisältyy lausuma, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että syyttäjien riippumattomuuden ja toiminnan tehokkuuden takaamiseksi syyttäjän tehtävät keskitetään päätoimisille syyttä-

jille ja siten turvataan toiminnallisesti itsenäinen syyttäjistö ja että rangaistusmääräysten antamisesta aiheutuvan työmäärän lisäyksen edellyttämistä voimavaroista pidetään samalla huolta.

Lääninsyyttäjinä toimivat lääninsyyttäjäseurueen 1 §:n (810/92) mukaan lääninpoliisineuvos ja apulaispoliisitarkastaja. Lääninsyyttäjä on välittömästi oikeuskanslerin alainen. Lääninsyyttäjä on muiden läänin yleisten syyttäjien esimies.

Lääninsyyttäjällä on itsenäinen ratkaisuvallta käsiteltävänä olevissa asioissa. Milloin yksittäinen syyteharkinta-asia on jaettu lääninsyyttäjälle ratkaistavaksi ei häneen nähden esimiesasemassa oleva lääninsyyttäjä voi ottaa asiaa itselleen tai muuttaa asiassa tehtyä päätöstä. Lääninpoliisineuvoksen asemaan alaisiin apulaispoliisitarkastajiin voidaan verrata ensimmäisen kaupunginviskaalin asemaan suhteessa viraston muihin kaupunginviskaaleihin.

Lääninsyyttäjä voi määrätä alaisensa kaupunginviskaalin tai nimismiehen nostamaan syytteen tämän toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Lääninsyyttäjä voi myös ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Ruotsi

Vuoteen 1965 saakka Ruotsin syyttäjäorganisaatio vastasi paikallisella ja alueellisella tasolla pääpiirteissään Suomen nykyistä syyttäjäorganisaatiota. Maaseudulla ja useimmissa kaupungeissa syyttäjänä toimi maaviskaali (landsfiskal), joka myös oli piirinsä poliisipäällikkö ja vastasi samalla ulosottotoimista. Muissa kaupungeissa syyttäjänä toimi kaupunginviskaali (stadsfiskal), jonka virkaan eräissä tapauksissa oli yhdistetty poliisipäällikön tehtävät. Isoimmissa kaupungeissa syyttäjän toiminta oli kokonaan erotettu poliisiorganisaatiosta. Alueellisena syyttäjänä ja lääninsä paikallissyyttäjien esimiehenä oli maavouti (landsfogde), joka oli samalla myös läänin poliisipäällikkö. Syyttäjälaitoksen johdossa oli tuolloin kuten edelleenkin valtakunnansyyttäjä, jolle ylimmän syyttäjän tehtävät oli siirretty oikeuskanslerilta jo vuonna 1948.

Vuoden 1965 uudistuksella syyttäjälaitos ero-

tettiin organisatorisesti poliisista. Sen jälkeen on organisaatioon tehty eräitä tarkistuksia, jotka koskevat muun muassa aluejakoa. Nykyisin Ruotsi on jaettu kolmeentoista syyttäjälueeseen. Kutakin aluetta johtaa ylisyyttäjä (överåklagare). Aluesyyttäjän virastossa toimii myös lähinnä vaikeimpiin ja laajakantoisimpiin rikosasioihin keskittyviä valtionsyyttäjiä (statsåklagare) ja piirisyyttäjiä (distriktsåklagare) sekä syyttäjäharjoittelijoita (assistentåklagare). Alueorganisaatio saatettiin nykyiselleen vuonna 1985.

Paikallistasolla Ruotsissa on hieman yli 80 syyttäjäpiiriä, joiden johdossa on päällikkö-syyttäjä (chefsåklagare), muiden virkanimikkeenä on piirisyyttäjä. Osa piireistä on pieniä vain muutaman syyttäjän piirejä. Suurimmat kaupungit, Tukholma, Göteborg ja Malmö ovat alueellisesta jaosta erillisiä syyttäjäpiirejä (storstadsdistrikt), joiden päällikköinä ovat ylisyyttäjät. Heillä on toimialueellaan vastaavat valtuudet ja tehtävät kuin aluesyyttäjällä. Suurkaupunkipiirien virastot on jaettu päällikkö-syyttäjien johtamiin osastoihin (åklagarkammare), joissa muina syyttäjinä toimivat kamarisyyttäjät.

Ruotsissa, jossa syyttäjä toimii myös esitutkinnan johtajana, oli vuonna 1991 kaikkiaan 633 syyttäjänvirkaa, ja koko syyttäjälaitoksen henkilökunnan määrä oli noin 1 400. Käsiteltäviä asioita on suurin piirtein yhtä paljon kuin Suomessa.

Vuonna 1992 Ruotsissa valmistui laaja selvitys syyttäjälaitoksesta (SOU 1992:61). Siinä muun muassa pohdittiin vuoden 1965 uudistuksen jälkeisen ajan kokemusten pohjalta syyttäjäorganisaatiota sekä syyttäjän ja poliisin välisen työnjaon suhdetta. Yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä selvityksessä päädyttiin siihen, että poliisin ja syyttäjän organisaation erillisyyden tulee säilyttää. Nykyisen organisaation ongelmiksi koettiin muun muassa syyttäjäpiirien pienuus sekä johto- ja valvontasuhteiden sekä myös vastuukysymysten epäselvyys organisaation sisällä.

Tanska

Tanskan syyttäjäorganisaatio muistuttaa ruotsin organisaatiota ennen vuotta 1965. Ylimpänä syyttäjäviranomaisena Tanskassa on valtakunnansyyttäjä (rigsadvokat). Alueellisesti Tanska on jaettu kuuden poliisiorganisaatiosta

erillisen valtionsyyttäjän (statsadvokat) johtamaan virastoon. Valtionsyyttäjälle on erotettu eräiden törkeimpien tai erityisosaamista vaativien rikosten käsittely. Tämän lisäksi Tanskassa on talousrikollisuutta varten erillinen valtionsyyttäjän virasto. Paikallistasolla syyttäjinä ovat poliisiorganisaatioon kuuluvat poliisimestari ja hänen alaisinaan toimivat erinimiset poliisilakimiehet, jotka käytännössä huolehtivat syyteasioista.

Norja

Norjan syyttäjäorganisaatio on pääpiirteissään samanlainen kuin Tanskassa. Syyttäjälaitosta johtaa valtakunnansyyttäjä. Aluetasolla on noin 40 poliisiorganisaatiosta erillistä valtionsyyttäjää, jotka käsittelevät vakavimmat rikosjutut. Talousrikoksia ja ympäristörikoksia varten on erillinen valtionsyyttäjän virasto. Paikallissyyttäjinä Norjassa ovat poliisimestarit ja poliisilakimiehet.

Norjassa, samoin kuin Tanskassakin, on viime vuosina valmisteltu muun muassa syyttäjäorganisaatiota ja syyttäjän tehtäviä selvitteleviä mietintöjä, jotka eivät kuitenkaan ole johtaneet organisaatiouudistuksiin.

Saksa

Saksan ylimpänä syyttäviranomaisena on Generalbundesanwalt, jonka syyttäjän tehtävät keskittyvät törkeimpiin valtiota vastaan tehtyihin rikoksiin (vakoilu, terrorismi). Häntä avustaa joukko valtionsyyttäjiä (Bundesanwalt).

Kussakin osavaltiossa on liittovaltion syyttäjistään nähdén itsenäinen sekä poliisiorganisaatiosta ja tuomioistuinlaitoksesta erillinen syyttäjälaitos, joka on organisoitu hierarkisesti.

2.3. Nykytilan arviointi

Maassa on 249 syyttäjäpiiriä, joista nimismiespiirejä 222 ja kaupunginviskaalinvirastoja 26 sekä Ahvenanmaan maakunnassa maakunnansyyttäjänvirasto. Kaupunginviskaalinvirastot ovat oikeusministeriön alaisia. Nimismies toimii lääninhallituksen alaisena sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Tehtävämäärien kas-

vaessa ja piirijaon pysyessä nykyisellään voimavarojen kohdentaminen käy vaikeammaksi. Piirikoon vaihtelun ja piirien suuren lukumäärän vuoksi eri tehtäviä hoitava henkilöstö jakautuu epätarkoituksenmukaisesti. Piirijakoa uudistamalla olisi mahdollista käyttää henkilöresursseja tarkoituksenmukaisemmin.

Käräjäoikeusuudistus toteutui 1 päivänä joulukuuta 1993, jolloin 70 käräjäoikeutta korvasivat aikaisemmat 96 tuomiokuntaa ja raastuvanoikeutta. Uusi rikosprosessimenettely on tarkoitus saattaa voimaan vuonna 1995. Rikosprosessiuudistus tulee asettamaan uusia vaatimuksia syyttäjille. Myös oikeudenkäyntimenettelystä hovioikeudessa on valmistunut hovioikeustoimikunnan 1989 loppumietintö (komiteamietintö 1992:20), jonka mukaan muun muassa suullisten käsittelyjen määrä oleellisesti kasvaa hovioikeudessa.

Edellä mainittujen uudistusten valossa nykyinen kaksijakoinen syyttäjäorganisaatio on vanhentunut. Uudistusten toteuttamisen kannalta on välttämätöntä saada päätoimisten syyttäjien muodostama syyttäjäorganisaatio.

Nykyisessä lääninsyyttäjäorganisaatiossa on puutteita. Lääninpoliisineuvokset ja apulaispoliisitarkastajat, jotka toimivat lääninsyyttäjinä, hoitavat väliportaan syyttäjälle kuuluvat tehtävät poliisitoimen ohessa. Kun paikallissyyttäjät tulevat nyt päätoimisiksi, ei heidän esimiehenäkään voi enää olla syyttäjän tehtäviä sivutoimisesti hoitava poliisimies. Syyttäjäpiirien lukumäärän vähenemisestä johtuen kaikissa lääneissä ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää erillistä väliportasta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on syyskuussa 1993 tehnyt aloitteen paikallistason yläpuolella olevan syyttäjäorganisaation uudistamisvaihtoehtojen selvittämiseksi. Syyttäjien väliportaan hallinto selvitetään erikseen tässä yhteydessä, jolloin otetaan kantaa myös erillisen valtakunnansyyttäjän tarpeeseen. Oikeusministeriö asetti 4.2.1994 toimikunnan selvittämään asiaa.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esitys sisältää valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/92) vaatimat muutokset syyttäjäntointa koskeviin

säädöksiin. Esityksen mukaan nykyiset kaupunginviskaalit, nimismiehet ja apulaisnimismiehet korvataan syyttäjäntoimen osalta kihlakunnansyyttäjillä. Kihlakunnansyyttäjä olisi paikallinen syyttäjäviranomainen. Syyttäjäviranomainen olisi esityksen mukaan henkilöviranomainen. Syyttäjäntointa hoitaisivat päätoimiset syyttäjät.

Syyttäjäntoimessa kihlakunnansyyttäjä olisi oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän määräysvalan alainen. Tämä vastaa nykyistä sääntelyä.

Kihlakunnansyyttäjät toimisivat kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa. Virasto ja osasto kuuluisivat valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaisesti toiminnallisesti oikeusministeriön hallinnonalaan. Viraston tai osaston päällikkönä olisi johtava kihlakunnansyyttäjä. Johtavalle kihlakunnansyyttäjälle kuuluisi muun muassa syyttäjänviraston tai syyttäjäosaston työjärjestyksen vahvistaminen.

Kihlakunnansyyttäjän toimialue on asianomainen kihlakunta. Oikeusministeriö voisi lääninhallituksen esityksestä määrätä kihlakunnan syyttäjänviraston tai kihlakunnanviraston syyttäjäosaston valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 5 §:n mukaisesti hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella.

Kihlakunnansyyttäjät olisivat toimivaltaisia hoitamaan syyttäjän tehtäviä kaikissa niissä asioissa, joissa käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä he toimivat, on toimivaltainen. Säädös vastaa kaupunginviskaaleista ja nimismiehistä käräjäoikeuden syyttäjänä annetun lain 1 §:n 2 momenttia.

Syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa voisi esityksen mukaan olla syyttäjän avustajia. Avustajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Tällä uudella järjestelyllä luodaan sekä tuleville syyttäjille että muille, joille tulevassa työssä syyttäjänkokemuksella on merkitystä, kuten tuomareille ja asianajajille, mahdollisuus saada kokemusta syyttäjän tehtävistä.

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut ja hänellä tulee lisäksi olla kokemusta tuomarin tehtävän hoitamisesta. Oikeuskansleri nimittää johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän. Heitä syytettäisiin virkavirheestä hovioikeudessa.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvien syyttäjänvirastojen menot vuoden 1993 valtion talousarviossa ovat noin 32,5 miljoonaa markkaa. Tästä luvusta puuttuvat vuokramenot valtion omistamista virastotaloista. Vuokramenoinen luku on noin 33,2 miljoonaa markkaa. Sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvan syyttäjäntoiminnan menoja ei ole eritelty talousarviossa. Menojen osuus poliisitoimen menoista on talousarviossa ilmoitettu olevan 3 prosenttia. Tämän mukaisesti menot olisivat noin 84 miljoonaa markkaa. Syyttäjälaitoksen kokonaismenot ovat siten nykyisin noin 117 miljoonaa markkaa.

Uuden järjestelmän aiheuttamat kulut arvioidaan 110 miljoonaksi markaksi. Syyttäjälaitoksen menoja arvioitaessa on lähdetty siitä, että syyttäjän keskipalkka on A 26 ja toimitushenkilön A 14. Syyttäjän virkoja olisi 230 sekä avustavaa- ja kansliatyövoimaa varten olisi 160 virkaa. Muihin kulutusmenoihin on varattu noin 16 miljoonaa markkaa. Esityksellä mahdollistetaan syyttäjälaitoksen toiminta oikeushallinnolle vahvistettujen alenevien menokohosten puitteissa.

Uudistus on suunniteltu toteutettavaksi siten, että syyttäjäntointa hoitava henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle ja sitä vastaavat henkilöstömenot siirretään myös oikeusministeriön pääluokkaan. Muut toimintamenot budjetoidaan kihlakunnanvirastojen osalta kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön pääluokkaan. Uudistus ei edellytä kokonismenojen lisäämistä.

Rikosprosessia ollaan uudistamassa. Tässä esityksessä ei ole otettu huomioon tämän uudistuksen vaikutuksia syyttäjälaitokseen. Nykyisen tiedon mukaan mainittu uudistus aiheuttaa lisäresurssitarpeita syyttäjälaitokselle.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esitys mahdollistaa siirtymisen järjestelmään, jossa syyttäjät ovat yleensä päätoimisia.

Nykyistä työmäärää varten arvioidaan vuoden 1992 työmäärään perustuvien laskelmien mukaan tarvittavan 230 päätoimista kihlakunnansyyttäjän virkaa. Päätoiminen syyttäjä hoi-

taisi noin 400 syyteasiaa vuodessa. Rangaistusmääräysasioiden ratkaisemista varten arvioidaan tarvittavan noin 10 syyttäjän työpanos. Syyttäjän virkoja tarvittaisiin siten yhteensä 230. Näistä noin 80 saataisiin nykyisistä päätoimisista kaupunginviskaaleista ja 150 laskautettavista nimismiehen ja apulaisnimismiehen viroista. Avustavaa- ja kansliatyövoimaa varten tarvittaisiin noin 160 virkaa. Laskelmissa on otettu huomioon rangaistusmääräysmenettelyssä vuoden 1994 alusta tapahtuneet muutokset.

Uudistus toteutetaan siten, että syyttäjän-tointoa hoitavan henkilöstön kokonaismäärä ei lisäännä.

Laskelmat on tehty nykyisen rikosprosessin pohjalta. Jos rikosprosessi uudistetaan oikeusministeriön työryhmän ehdottamalla tavalla päätoimisia syyttäjiä tarvitaan enemmän.

4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esityksellä muodostetaan koko maahan yhtenäinen syyttäjälaitos, jolloin erot vanhojen kaupunkien ja muun maan syyttäjäorganisaation välillä poistuvat. Tämä edistää kansalaisten yhdenvertaista kohtelua näissä asioissa.

5. Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmän ehdotukses-

ta on kuultu valtioneuvoston oikeuskansleria, sisäasiainministeriötä, valtiovarainministeriötä, lääninhallituksia, Poliisitarkastajat ry:tä, Suomen Kaupunginviskaaliyhdistys ry:tä, Suomen Nimismiesyhdistys ry:tä, Oikeushallinnon henkilökunta ry:tä ja Suomen Käräjäoikeustuomari ry:tä. Työryhmän ehdotukseen sisältyi myös ehdotus aluesyyttäjästä. Lausuntojen perusteella tämä asia on siirretty erilliseen valmisteluun.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion paikallishallintouudistukseen ja tulee saattaa voimaan samanaikaisesti sen kanssa.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Syyttäjälaitosta organisoitaessa tulee ottaa huomioon, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja 3 artiklan vaatimukset täyttyvät sillä tavalla kun johdannossa tarkemmin on selvitetty. Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenkäyntimenettelylle asettamat vaatimukset ovat helpommin toteutettavissa, jos syyttäjälaitos on organisoitu erikseen poliisihallinnosta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki kihlakunnansyyttäjistä

1 §. *Paikallinen syyttäjäviranomainen.* Kihlakunnansyyttäjä olisi paikallinen syyttäjäviranomainen. Syyttäjäviranomainen olisi esityksen mukaan henkilöviranomainen. Kihlakunnan-syyttäjä korvaisi nykyiset kaupunginviskaalit sekä syyttäjätöimen osalta nimismiehet ja apulaisnimismiehet.

Syyttäjäntoiminnassa kihlakunnansyyttäjä olisi oikeuskanslerin määräysvallan alainen. Oikeuskansleri toimii ylimpänä syyttäjänä hallitusmuodon 46 §:n mukaan. Oikeuskanslerin tehtävistä ylimpänä syyttäjänä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön (1697/92) 11—14 §:ssä. Oikeuskansleri voi ajaa syytettyä itse tai määrätä sen ajamisen asianomaisen syyttäjän tehtäväksi. Oikeuskansleri voi määrätä muun henkilön kuin säännönmukaisesti toimivaltaisen syyttäjän ajamaan syy-

tettä (*substituutio-oikeus*). Oikeuskansleri voi ottaa omaan syyteharkintaansa alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian (*devoluutio-oikeus*).

Syyttäjätöinnässä kihlakunnansyyttäjä olisi myös lääninsyyttäjän määräysvallan alainen. Lääninsyyttäjän tehtävistä säädetään lääninsyyttäjäasetuksessa (736/85). Lääninsyyttäjä voi määrätä alaisensa syyttäjän nostamaan syyteen. Lisäksi lääninsyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian. Lääninsyyttäjä ei sen sijaan voi määrätä muun henkilön kuin säännönmukaisesti toimivaltaisen syyttäjän ajamaan syytettä.

Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjistä säädetään Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetussa laissa ja asetuksessa (237/78). Mainittuihin säädöksiin ei ehdoteta muutoksia.

2 §. *Syyttäjänvirasto ja syyttäjäosasto.* Kihlakunnansyyttäjät toimisivat valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 4 §:n mukaisesti joko kihlakunnan erillisessä syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa. Syyttäjänvirasto ja syyttäjäosasto kuuluisivat toiminnallisesti oikeusministeriön hallinnonalaan ja saisivat toimintamenonsa oikeusministeriön pääluokasta.

Syyttäjänviraston ja syyttäjäosaston päällikkönä on johtava kihlakunnansyyttäjä. Päällikkyyks keskittyy hallinnollisiin tehtäviin. Johtavan kihlakunnansyyttäjän tehtävänä on muun muassa syyteasioiden jaon toimittaminen kihlakunnansyyttäjien kesken sen mukaan kuin siitä on työjärjestyksessä tai muutoin määrätty.

Kullakin kihlakunnansyyttäjällä on itsenäinen syyteharkintavalta. Johtava kihlakunnansyyttäjä ei voi määrätä kihlakunnansyyttäjää nostamaan syytettä. Kun asia on jaettu jonkin kihlakunnansyyttäjän syyteharkintaan, ei johtava kihlakunnansyyttäjä voi siihen puuttua muutoin kuin valvomalla, että asia ratkaistaan asianmukaisella joutuisuudella.

Syyttäjätöimen itsenäisen ja puolueettoman aseman takaamiseksi tällä esityksellä pyritään päätoimisiin syyttäjiin perustuvaan syyttäjälaitokseen. Tästä periaatteesta ehdotetaan voitavan poiketa erityisistä syistä. Kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnanviraston toisen virkamiehen tehtävien yhdistäminen samalle virkamiehelle voisi olla mahdollista siten, että perustetaan osa-aikainen virka. Tällainen yhdistäminen voitaisiin toteuttaa vain lain suoman valtuutuksen nojalla erityisestä syystä, jona voitaisiin pitää olosuhteita harvaanasutuilla

seuduilla sekä pienissä kihlakunnissa Etelä- ja Keski-Suomessa, joissa täyden työmäärän aikaansaaminen yhteistyöalueita muodostamalla on vaikeasti toteutettavissa.

Valtion virkamieslain (755/86) 6 §:n 2 momentin mukaan virkaa perustettaessa voidaan siihen kuuluva työaika rajoittaa tietyksi osaksi virkaan yleensä kuuluvasta koko työmäärästä. Ehdotettu erityissäännös osa-aikaisuudesta on tarpeen sen vuoksi, että se rajaa syyttäjän tehtävien yhdistämisen muun virkamielen tehtäviin lain säätämiin erityistilanteisiin. Ehdotettu 3 momentti merkitsisi sitä, että silloin kun kihlakunnansyyttäjän virka erityisestä syystä perustetaan osa-aikaisena, sama henkilö voisi hoitaa esimerkiksi syyttäjän ja ulosottomiehen tointa, jolloin viranomaisointien välille ei muodostu ehdotonta ristiriitaa.

3 §. *Kelpoisuusvaatimukset.* Pykälän mukaan johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä tehtävän hoitamiseen tarvittava taito ja kokemusta tuomarin tehtävän hoitamisessa. Muodolliset kelpoisuusvaatimukset ovat samat kuin alioikeustuomareilla.

Tehtävän hoitamisessa tarvittavalla taidolla tarkoitetaan nimitettävän henkilökohtaisia ominaisuuksia selviytyä juuri kysymyksessä olevan viran hoitamisesta. Johtavaa kihlakunnansyyttäjää nimitettäessä tulee ottaa huomioon edellytykset johtaa virastoa sen lisäksi, että hänen tulee olla myös kyvykäs syyttäjä.

4 §. *Nimittäminen.* Oikeuskansleri ylimpänä syyttäjänä vastaa syyttäjälaitoksen toiminnasta. Tämän mukaisesti on perusteltua, että oikeuskansleri nimittää paikalliset syyttäjät. Koska syyttäjätöinnin tulee lainkäyttönä olla hallinnosta riippumaton, nimittämisvaltaa ei tule uskoa hallintoviranomaiselle. Oikeuskansleri nimittää voimassa olevan lain mukaan päätoimisina syyttäjinä toimivat kaupunginviskaalit.

5 §. *Kihlakunta.* Paikallinen syyttäjätöimi järjestetään kihlakunnittain. Kihlakunnansyyttäjän toimialue olisi asianomainen kihlakunta tai yhteistoiminta-alue. Yhteistoiminta-alueesta säädetään 6 §:ssä. Valtioneuvoston päätöksellä kihlakuntajaoista (1464/92) on muodostettu kihlakuntia, jotka yksinään ovat liian pieniä syyttäjän toimialueeksi. Uusi rikosprosessi ja hovioikeuskäsittelyyn tulevat uudistukset edellyttävät, että pyritään vähintään kolmeen päätoimiseen syyttäjään. Näillä perusteilla edellä

mainittujen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen tulee olemaan välttämätöntä.

6 §. *Yhteistoiminta-alue.* Pykälän mukaan oikeusministeriö voisi lääninhallituksen esityksestä määrätä kihlakunnan syyttäjänviraston tai kihlakunnanviraston syyttäjäosaston valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 5 §:n mukaisesti hoitamaan syyttäjäntehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella. Määräys edellyttää, että samalla turvataan tarvittavat resurssit. Määräyksen antaisi oikeusministeriö, jolle kuuluu toiminnallisten edellytysten luominen syyttäjän-toimen osalta. Normaalin hallintokäytännön mukaisesti ennen päätöksentekoa kuullaan valtioneuvoston oikeuskansleria, asianomaisia kihlakunnanvirastoja tai niiden yksiköitä, tuomioistuimia ja kuntia.

Säännös on samansisältöinen kuin vastaava ulosottotoiminta koskeva säännös. Poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä (HE 315/1993 vp) ehdotetaan lain 8 §:ään säännöstä, jonka mukaan poliisin lääninjohto määräisi poliisitoimen yhteistoiminta-alueista. Jos yhteistoiminta käsittäisi eri lääneihin kuuluvia kihlakunnan poliisiyksiköitä, yhteistoiminnasta määräisi poliisin ylijohto. Hallituksen esityksessä rekisterihallintolaiksi (HE 310/1993 vp) ehdotetaan lain 3 §:ään säännöstä, jonka mukaan vastaavasta yhteistoiminnasta päättäisi sisäasiainministeriö.

7 §. *Kihlakunnansyyttäjän toimivalta.* Tarkoituksenmukaisen työnjaon aikaansaamiseksi olisi tärkeätä, että kihlakunnansyyttäjät olisivat toimivaltaisissa kaikissa niissä asioissa, joissa asianomainen käräjäoikeus olisi toimivaltainen. Tämä mahdollistaisi joustavan vuorottelun saman käräjäoikeuden syyttäjien kesken esimerkiksi lomien aikana. Kaikki saman käräjäoikeuden syyttäjät olisivat myös toimivaltaisissa esimerkiksi hakemaan muutosta yksittäisessä asiassa hovioikeudelta riippumatta siitä kuka heistä on toiminut syyttäjänä alioikeudessa. Pykälä vastaa kaupunginviskaaleista ja nimismiehistä käräjäoikeuden syyttäjänä annetun lain 1 §:n 2 momenttia.

8 §. *Muu syyttäjähenkilöstö.* Pykälä mahdollistaisi sen, että voidaan yksinkertaisissa syyteasioissa antaa ratkaisuvaltaa syyttäjän avustajalle. Säännös mahdollistaisi syyttäjien harjoittelujärjestelmän luomisen. Ne syyteharkinta-asiat, joissa harjoittelija voisi käyttää päätösvaltaa, ehdotetaan säädettäväksi yhtenevästi käräjäoikeuslain (581/93) 17 §:ssä olevien notaaria koskevien säännösten kanssa.

9 §. *Virkasyytteen oikeuspaikka.* Pykälän mukaan johtavaa kihlakunnansyyttäjää ja kihlakunnansyyttäjää sekä 8 §:ssä tarkoitettua syyttäjää syytettäisiin virkarikoksesta hovioikeudessa. Sääntely vastaa alioikeustuomareita koskevaa vastaavaa sääntelyä.

10 §. *Työjärjestys.* Johtava kihlakunnansyyttäjä vahvistaisi syyttäjänviraston tai syyttäjäsoston työjärjestyksen. Tämä on nykyisen hallintokäytännön mukaista. Yleinen suuntaus on että päällikkö vahvistaa virastonsa työjärjestyksen. Menettely on perusteltua myös tuulosohjauksen kannalta.

11 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälä sisältää tavanomaisen asetuksenantovaltuuden.

12 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää voimaantulosäännöksen. Lakiehdotus liittyy paikallishallintouudistukseen ja tulee voimaan samanaikaisesti sen kanssa. Paikallishallintouudistuksen on kaavailtu tulevan voimaan vuoden 1995 aikana. Koska uudistuksen voimaantulon tarkka ajankohta ei vielä ole tiedossa, ehdotetaan, että tämän lain voimaantulosta säädettäisiin asetuksella.

Lailla ehdotetaan kumottaviksi kaupunginviskaaleista annettu laki sekä kaupunginviskaaleista ja nimismiehistä käräjäoikeuden syyttäjänä annettu laki.

13 §. *Siirtymäsäännökset.* Lain 3 §:ssä ehdotetaan, että kihlakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimuksena olisi suoritettu tuomioistuinharjoittelu. Tällä hetkellä on oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita kokeneita syyttäjiä, jotka eivät ole suorittaneet tuomioistuinharjoittelua. Lisäksi on muutama erivapaudella nimitetty nimismies ja apulaisnimismies, jotka toimivat syyttäjän tehtävissä. Tällä uudistuksella ei ole tarkoitus viedä heiltä mahdollisuutta tulla nimitetyiksi kihlakunnansyyttäjän virkaan.

1.2. Laki rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta

Puoltaessaan rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lakiehdotuksen hyväksymistä lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 12/1993 vp) muun muassa todennut, että apulaissyyttäjille annettavaa toimivaltaa pidetään toistaiseksi voimassa olevana väliaikaisena järjestelynä.

Lakivaliokunta rajasi apulaissyöttäjän toimivallan eräisiin laissa mainittuihin asiaryhmiin. Lakivaliokunta edellytti, että syyttäjäorganisaatio hoidetaan paikallishallintouudistuksen yhteydessä kuntoon. Tavoitteena on päätoimiset syyttäjät.

Edellä mainitulla perusteella ehdotetaan luovuttavaksi nykyisistä apulaissyöttäjistä. Apulaissyöttäjinä on pääsääntöisesti toiminut poliisipäällystöön kuuluvia poliisimiehiä. Ehdotuksen mukaan rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä. Kihlakunnansyyttäjistä annettavaksi ehdotetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan syyttäjän avustaja, joka on oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, voi myös käsitellä rangaistusmääräysasioita.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Asetuksella säädettäisiin syyttäjänviraston ja

syyttäjäosaston toiminnasta sekä muun kuin syyttäjähenkilöstön nimittämisestä ja henkilön viranhoidon järjestelystä. Luonnos asetukseksi kihlakunnansyyttäjistä on esityksen liitteenä.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan samanaikaisesti paikallishallintouudistuksen kanssa. Koska mainitun uudistuksen voimaantulon tarkkaa ajankohtaa ei vielä tiedetä ehdotetaan, että lakien voimaantulosta säädettäisiin asetuksella.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kihlakunnansyyttäjistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Paikallinen syyttäjäviranomainen

Paikallisena syyttäjäviranomaisena on kihlakunnansyyttäjä.

Kihlakunnansyyttäjä on syyttäjätoiminnassaan oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän määräysvallan alainen.

Syyttäjäviranomaisesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään erikseen.

2 §

Syyttäjänvirasto ja syyttäjäosasto

Kihlakunnansyyttäjä toimii kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa. Virasto ja osasto kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan.

Viraston ja osaston päällikkönä on johtava kihlakunnansyyttäjä.

Erityisistä syistä syyttäjänvirastoon tai syyt-

täjäosastoon voidaan perustaa osa-aikainen kihlakunnansyyttäjän virka tai kihlakunnansyyttäjä voi ottaa hoitaakseen kihlakunnanviraston toisen osa-aikaisen viran.

3 §

Kelpoisuusvaatimukset

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita, ja heillä on oltava tehtävän hoitamiseen tarvittava taito ja kokemusta tuomarin tehtävän hoitamisesta.

4 §

Nimittäminen

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän nimittää oikeuskansleri.

5 §

Kihlakunta

Paikallinen syyttäjätöimi järjestetään kihlakunnittain.

6 §

Yhteistoiminta-alue

Oikeusministeriö voi lääninhallituksen esityksestä paikallisen syyttäjätöimen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä kihlakunnan syyttäjänviraston tai kihlakunnanviraston syyttäjäsoston hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella taikka määrätä eri kihlakuntien syyttäjänvirastot tai syyttäjäsostot hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa.

7 §

Kihlakunnansyyttäjän toimivalta

Käräjäoikeuden tuomiopiirissä toimivat kihlakunnansyyttäjät ovat toimivaltaisia hoitamaan syyttäjän tehtäviä asioissa, joissa käräjäoikeus on toimivaltainen.

8 §

Muu syyttäjähenkilöstö

Syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäsostossa voi olla määrääjäksi nimitettyjä oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita syyttäjän avustajia.

Syyttäjän avustajan ottaa johtava kihlakunnansyyttäjä. Avustajan käsiteltäväksi voidaan antaa rangaistusmääräysasioita ja yhden tuomarin kokoonpanossa käsiteltäviä rikosasioita. Avustaja, joka on toiminut tässä tehtävässä neljä kuukautta, voi käsitellä rikosasiaa, jos asiassa ilmenevien seikkojen vallitessa ei voi seurata muu tai ankarampi rangaistus kuin

sakkoa tai kaksi vuotta vankeutta. Avustaja ei kuitenkaan saa käsitellä rikosasiaa, jossa syytetty on vangittu.

9 §

Virkasyytteen oikeuspaikka

Johtavaa kihlakunnansyyttäjää, kihlakunnansyyttäjää ja syyttäjän avustajaa syytetään virkavirheestä hovioikeudessa.

10 §

Työjärjestys

Johtava kihlakunnansyyttäjä vahvistaa kihlakunnan syyttäjänviraston tai kihlakunnanviraston syyttäjäsoston työjärjestyksen.

11 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

12 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Tällä lailla kumotaan kaupunginviskaaleista 23 päivänä huhtikuuta 1976 annettu laki (352/76) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen sekä kaupunginviskaalista ja nimismiehen sekä käräjäoikeuden syyttäjänä 18 päivänä joulukuuta 1992 annettu laki (1436/92).

13 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain voimaan tullessa syyttäjän tehtäviä hoitava kaupunginviskaali, nimismies tai apulaisnimismies voidaan nimittää kihlakunnansyyttäjän virkaan sen estämättä, ettei hän täytä 3 §:ssä säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia.

2.

Laki**rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Täten kumotaan rangaistusmääräysmenettelystä 26 päivänä heinäkuuta 1993 annetun lain (692/93) 9 §:n 2 ja 3 momentti.

2 §

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 1994

Tasavallan Presidentti**MARTTI AHTISAARI****Ministeri Heikki Haavisto**

Asetus kihlakunnansyyttäjästä

Oikeusministerin esittelystä säädetään kihlakunnansyyttäjäistä päivänä kuuta 19
annetun lain (/) 11 §:n nojalla:

Toimintayksiköt

1 §

Kihlakunnan syyttäjänvirastossa ja kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa voi olla toimintayksiköitä siten kuin työjärjestyksessä määrätään.

Nimittäminen

2 §

Johtava kihlakunnansyyttäjä nimittää alaisensa henkilöstön.

Virkavapaus ja viranhoito

3 §

Johtavalle kihlakunnansyyttäjälle myönnettävästä enintään vuoden kestävästä virkavapaudesta päättää lääninsyyttäjä, jollei 8 §:stä muuta johdu, ja yli vuoden kestävästä virkavapaudesta oikeuskansleri.

Kihlakunnansyyttäjälle myönnettävästä vuoden aikana enintään kuusi kuukautta kestävästä virkavapaudesta päättää johtava kihlakunnansyyttäjä, enintään vuoden kestävästä virkavapaudesta lääninsyyttäjä ja yli vuoden kestävästä virkavapaudesta oikeuskansleri.

Viran hoidosta virkavapauden aikana päättää sama viranomais, joka siitä myöntää virkavapauden.

4 §

Kihlakunnan syyttäjänviraston ja kihlakunnanviraston syyttäjäosaston muiden kuin 3 §:ssä mainittujen virkamiesten virkavapaudesta sekä työsuhteessa olevan henkilökunnan palvelussuhteen keskeytyksestä samoin

kuin viran tai tehtävän hoitamisesta virkavapauden tai keskeytyksen aikana päättää johtava kihlakunnansyyttäjä.

5 §

Avoimena olevan viran tai tehtävän hoidosta päättämisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä edellä säädetään viran tai tehtävän hoidosta virkavapauden tai keskeytyksen aikana.

6 §

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ollessa estynyt virkaansa hoitamasta vuosiloman vuoksi tai enintään yhden kuukauden ajan muusta syystä toimii hänen sijaisenaan vanhin virantoimituksessa oleva kihlakunnansyyttäjä taikka työjärjestyksessä sijaiseksi määrätty kihlakunnansyyttäjä.

Kihlakunnan syyttäjänviraston ja kihlakunnanviraston syyttäjäosaston johtaminen

7 §

Johtavan kihlakunnansyyttäjän tehtävänä on:

1) johtaa ja kehittää viraston tai osaston toimintaa sekä seurata ja valvoa syyttäjätönnä yhdenmukaisuutta ja joutuisuutta;

2) toimittaa syyteasioiden jako kihlakunnansyyttäjien kesken sen mukaan kuin siitä on työjärjestyksessä tahi muutoin määrätty sekä huolehtia muutoinkin työnjaosta;

3) ratkaista ne virastoa tai osastoa koskevat asiat, joista päättäminen ei kuulu muulle viranomaiselle.

Virastossa ja osastossa, jotka on jaettu toimintayksiköihin, toimintayksikön päällikölle kuuluvat yksikössään 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tehtävät siten kuin työjär-

jestyksessä tarkemmin määrätään. Työjärjestyksessä voidaan määrätä toimintayksikön päällikön suoritettavaksi myös muita esimiesasemaan perustuvia tehtäviä.

Täydentäviä säännöksiä

8 §

Johtava kihlakunnansyyttäjä ja kihlakunnansyyttäjä eivät saa ilman lääninsyyttäjän lupaa vastaanottaa muuta palkattua tointa.

9 §

Johtava kihlakunnansyyttäjä ja kihlakunnansyyttäjä eivät saa ilman lääninsyyttäjän lupaa toimia rikoksesta epäillyn asiamiehenä tai avustajana.

Johtava kihlakunnansyyttäjä ja kihlakunnansyyttäjä eivät saa toimia asianomistajan asiamiehenä tai avustajana, jos se voi olla ristiriidassa hänen virkatehtäviensä hoitamisen kanssa.

Asianomistajille antamastaan avusta siinä tuomioistuimessa, jossa kihlakunnansyyttäjä toimii syyttäjänä, hänellä ei ole oikeutta ottaa palkkiota.

Voimaantulo

10 §

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä kuuta 19 .

Ennen asetuksen voimaantumista voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

