

HALLINTOVALIOKUNTA**Lausunto 6/1995 vp****Hallituksen esitys 83/1995 vp***Lakivaliokunnalle*

Eduskunta on, lähettäessään 21 päivänä syyskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 83/1995 vp laiksi kihlakunnansyyttäjistä sekä laiksi rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina osastopäällikkö Tuomo Rapola, hallitusneuvos Esko Sorvali, lainsäädäntöneuvos Tuula Linna ja vanhempi hallitussihteeri Christer Lundström oikeusministeriöstä, ylijohtaja Pekka Kilpi, poliisijohtaja Seppo Nevala, neuvotteleva virkamies Tiina Eränkö-Pekkanen, neuvotteleva virkamies Martti Jarkko ja ylitarkastaja Päivi Pekkarinen sisäasiainministeriöstä, hallitussihteeri Risto Leikos valtiovarainministeriöstä, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta, maaherra Eva-Riitta Siitonen Uudenmaan lääninhallituksesta, maaherra Kalevi Kivistö Keski-Suomen lääninhallituksesta, maaherra Olavi Martikainen Kuopion lääninhallituksesta, kansliapäällikkö Pentti Saira Lapin lääninhallituksesta, kehittämisspäälikkö Antti Iso-Koivisto Suomen Kuntaliitosta, puheenjohtaja Mikko Paatero Poliisin lääninjohto ry:stä, puheenjohtaja Antero Tuomi ja I varapuheenjohtaja Tapani Tiilikainen Suomen Nimismiesyhdistyksestä, puheenjohtaja Jorma Kalske Suomen kaupunginviskaaliyhdistyksestä, puheenjohtaja Pekka Louekoski Suomen kaupunginvoutien yhdistyksestä, varapuheenjohtaja Lauri Haikarainen Suomen henkikirjoittajayhdistyksestä, varapuheenjohtaja Kyösti Kerälä Suomen poliisijärjestöjen liitosta edustaen myös Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry:tä ja Avustavat ulosottomiehet ry:tä, puheenjohtaja Veli-Erkki Wäre Poliisilakimiehet ry:stä, puheenjohtaja Mauno Laaninen Suomen ulosottoapulaisten yhdistyksestä, puheenjohtaja Juhani Orava Keski-Pohjanmaan

Poliisiyhdistyksestä, käräjätuomari Seppo Männikkö Suomen käräjäoikeustuomarit ry:stä, lakimies Astrid Thors Svenska Finlands folktingetin hallintovaliokunnasta, kaupunginjohtaja Veikko Tikkanen Kuhmon kaupungista, kaupunginjohtaja Pertti Vainionpää Nurmeksen kaupungista, kunnanjohtaja Jussi Huttunen Leppävirran kunnasta, poliisimestari Juhani Virkkunen Oulun poliisilaitoksesta, nimismies Antero Kotila Kristiinankaupungin nimismiespiiristä, nimismies Bo-Sanfrid Höglund Pietarsaaren nimismiespiiristä, nimismies Matti Vuorinen Vantaan nimismiespiiristä, nimismies Ossi Hyvönen Muonion nimismiespiiristä, nimismies Pentti Tuppurainen Kuhmon nimismiespiiristä, nimismies Reijo Heikkinen Saarijärven nimismiespiiristä, nimismies Mikko Sormunen Kuusamon nimismiespiiristä, nimismies Matti Hoviniemi Kangasniemen nimismiespiiristä, nimismies Esa Karhu Nurmeksen nimismiespiiristä, vanhempi konstaapeli Pekka Ala-Fossi Kauhajoen nimismiespiiristä ja toimistosihteeri Tuula Haapanen Pöytyän nimismiespiiristä. Lisäksi Savon Liitto, Kivijärven kunta ja Nokian nimismiespiiri ovat antaneet kirjallisen asiantuntijalausannon.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kihlakunnansyyttäjistä ja muutettavaksi rangaistusmääräysmenettelystä annettua lakia. Esitys sisältää valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista vuonna 1992 annetun lain vaatimat muutokset syyttäjäntoimintaa koskeviin säännöksiin. Ehdotettu laki kihlakunnansyyttäjistä olisi ensimmäinen yhtenäinen paikallisen syyttäjälaitoksen organisaatiota koskeva laki. Esityksen mukaan paikallisina syyttäjinä olisivat nykyisten kaupunginviskaalien, nimismiesten ja apulaisnimismiesten sijasta päätoimiset kihlakunnansyyt-

täjät. Syyttäväviranomainen olisi esityksen mukaan henkilöviranomainen.

Väliportaan syyttäjän tehtävät jäisivät tässä vaiheessa lääninsyyttäjänä toimiville lääninpoliisineuvoksille ja poliisitarkastajille.

Kihlakunnansyyttäjät toimisivat kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston 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 syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella tai yhteistoiminnassa.

Syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa voisi olla syyttäjän avustajia. Tällä uudella järjestelyllä luotaisiin tutkimuksen suorittaneille lakimiehille mahdollisuus saada kokemusta syyttäjän tehtävistä.

Ehdotettu laki kihlakunnansyyttäjistä on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti paikallishallintouudistuksen kanssa eli 1 päivänä joulukuuta 1996. Ehdotus rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleisperustelut

Valiokunta toteaa, että esitys muodostaa yhdessä hallituksen esitysten 86/1995 vp, 97/1995 vp, 106/1995 vp ja 129/1995 vp kanssa valtion paikallishallinnon uudistamiseen liittyvän kokonaisuuden. Esitykset toteutuessaan muodostavat samalla yhdessä valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/1992) kanssa kihlakuntaudistuksen lakiperusteisen normipohjan.

Lisäksi on syytä todeta, että maa on jo valtion paikallishallintolain nojalla jaettu valtioneuvoston päätöksellä kihlakuntiin sekä päätetty kihlakuntien virastotyyppistä ja kielellisestä jaotuksesta. Kihlakunnassa on joko kihlakunnanvirasto tai erillinen virasto. Tässä yhteydessä tarkastelu painottuu kihlakunnanviraston näkökulmaan. Uudistuksen toimeenpanon tässä vaiheessa on tarkoitus muuttaa virastotyyppipäätöstä.

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain mukaan valtion paikallishallinnon uudistamisen tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja kansalaisten oikeusturvaa, turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä luoda edellytykset toimintojen kokoamiselle yhteen, päätösvallan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle. Käsittelyssä olevat lakiehdotukset eivät takaa välttämättä kaikilta osin uudistuksen tavoitteiden toteutumista niin sanotun puitelain ja sen perustelujen mukaisella tavalla. Esillä olevat hallituksen esitykset muodostavat kuitenkin toteuttamiskelpoisen ratkaisumallin. Vasta käytännön soveltaminen osoittaa ratkaisun toimivuuden. Tästä syystä uudistuksen toimeenpanoa onkin tarkkaan seurattava.

Paikallishallintolain perusteella maa on jaettu sen eri alueiden olosuhteet huomioon ottaen kihlakuntiin, jotka ovat kooltaan ja väestömääriltään erilaisia. Valiokunta kiinnittää myönteisenä seikkana huomiota siihen, että lakiehdotukset mahdollistavat hallinnon järjestämisen eri osissa maata eri tavalla paikalliset olosuhteet huomioon ottaen siten, että myös kansalaisen näkökulmasta pyritään turvaamaan kohtuullisesti palvelujen asianmukainen saatavuus.

Valiokunta toteaa, että uudistuksen toimeenpanon selkeänä lähtökohtana on valtion paikallishallinnon järjestäminen ja hoitaminen poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätöiden osalta kihlakunnittain. Kuitenkaan kaikki muodostetut kihlakunnat eivät pysty toimimaan täysin itsenäisesti. Osittainen yhteistoiminta tulee olemaan suhteellisen yleistä.

Yhteistoiminnan järjestämistä rajoittaa pääsääntö tehtävien hoitamisesta ja järjestämisestä kihlakunnittain. Tämän vuoksi valiokunnan käsityksen mukaan mikään kihlakunta ei voi olla täysin tyhjä jonkin toimialan tehtävien ja henkilöstön osalta. Vaikka toimialan päällikkö työskentelisi yhteistoimintatilanteessa toisesta kihlakunnasta käsin, olisi kihlakunnalla kuitenkin omat määrärahat ja omaa henkilöstöä. Hallintovaliokunta korostaa, ettei yhteistoiminnalla saa luoda kihlakuntajaotuksen mitätöiviä suurpiirejä. Yhteistoiminnassa onkin kysymys järkevästä ja käytännöllisestä tehtävien hoitamisesta kihlakuntajaon puitteissa.

Edellisessä kappaleessa lausuttuun viitaten hallintovaliokunta katsoo, että kihlakunnassa tulee olla kihlakunnansyyttäjä, jos tehtäviä riittää yhdellekin kihlakunnansyyttäjälle. Eri asia on, että esimerkiksi sijaisuuudet saatetaan joutua

hoitamaan tällöinkin eri kihlakuntien kihlakunnansyyttäjien kesken. Tässä kappaleessa sanottu koskee myös kihlakunnanvoutia. Hallintovaliokunta pitää lähtökohtana, että jokaisessa kihlakunnassa olisi ainakin poliisipäällikön virka. Mikäli tällaisen viran perustaminen ei ole järkevää, on kihlakuntajakoa tarpeen muuttaa.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä vakavaa huomiota siihen, että asianomaiset ministeriöt päättäessään yhteistoiminnasta ja yhteistoiminta-alueista huolehtivat siitä, etteivät yhteistoiminta-alueet poikkea eri toimialoilla toisistaan muutoin kuin välttämättömistä syistä.

Osassa maata ei voida uudistuksen tavoitteita muun muassa kansalaisen näkökulmasta toteuttaa edes järkevällä yhteistoiminnalla. Hallituksen esityksessä poliisihallintolain muuttamisesta todetaankin, että Lapin läänin alueella eräät sen kihlakunnat ovat alueeltaan ja väestömäärältään sellaisia, että eri osastojen päälliköiden täyden työmäärän saavuttaminen ei ole mahdollista yhteistoimintajärjestelyinkään. Näiden poikkeuksellisten tilanteiden varalta sekä palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että sisäasiainministeriö voisi perustaa kihlakunnanvirastoon nimismiehen viran. Nimismies toimisi poliisi-, syyttäjä- ja ulosotto-osastojen päällikkönä. Järjestelyn mahdollistava säännös sisältyy myös ulosottolain muuttamisesta koskevaan lakiesitykseen.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta on päättänyt ehdottamaan poliisihallintolain muuttamista siten, että valtioneuvoston yleisistunto voi erityisistä syistä ottaen huomioon kihlakunnan harvan asutuksen, pitkät etäisyydet, hankalat kulkuyhteydet, kieliolot tai muut niihin rinnastettavat perusteet päättää, että kihlakunnanvirastoon perustetaan nimismiehen virka poliisi- ja ulosotto-osastojen päälliköiden tehtävien hoitamista varten. Nimismies voidaan määrätä hoitamaan myös syyttäjäsoston päällikön tehtäviä. Valiokunnan ehdottamassa muodossa erityisestä syystä perustettavaan nimismiehen virkaan tulisivat kuulumaan vain aivan poikkeuksellisesti syyttäjän tehtävät.

Syyttäjän toimien osalta niin sanottua varsinaista substanssienkilöstöä ovat esityksen perusteella kihlakunnansyyttäjä ja syyttäjän avustaja. Muuta henkilöstöä, joka tekee luonnollisesti tärkeää ja ammattitaitoa vaativaa työtä, voidaan tässä yhteydessä luonnehtia avustavaksi henkilöstöksi. Avustavan henkilöstön osalta voidaan todeta, että toiminnassaan tietyllä hallin-

nonalalla virkamiehet ovat itsenäisiä suhteessa toisiin hallinnonaloihin. Saman virasto- ja tulosyksikön virkamiehinä he ovat sen sijaan henkilöstöhallinnollisesti yhdenvertaisessa asemassa. Käytännön kannalta onkin tärkeää, että kihlakunnanvirastojen toiminta kaikissa olosuhteissa taataan. Sanottu tarkoittaa sitä, että eri osastojen avustavaa henkilöstöä on voitava tarvittaessa, esimerkiksi sijaisuuksien ja työruuhkien kyseessä ollessa, käyttää kihlakunnanviraston muiden osastojen töihin.

Valiokunta ehdottaa poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätöiden toimialalakien yhteistoimintasäännöksiin liittyvän kuulemismenettelyn yhdenmukaistamista täsmäntäen samalla poliisihallinto-laissa ehdotettua mallia.

Valiokunta korostaa uudistuksen toimeenpanossa palvelujen saatavuuden turvaamista pitäen tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä säilytettäisiin mahdollisuuksien mukaan nykyiset poliisi-piirien kansliat ja rekisteritoimistot. Nykyisistä poliisi-piirien kanslioista muodostetaan kihlakunnanvirastoja, erillisiä virastoja tai niiden palveluyksiköitä. Samoin rekisteritoimistoista muodostetaan joko kihlakunnanvirastojen yksiköitä, erillisiä virastoja tai niiden palveluyksiköitä. Muihin kihlakuntaan kuuluviin kuntiin, palvelujen tarpeesta riippuen, perustetaan eri hallinnonalojen yhteisiä palveluyksiköitä, joiden osapuolina voisivat kihlakunnanviraston lisäksi olla ainakin työvoimatoimisto, verotoimisto, kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto ja kunta. Palveluyksikköjen määrä näin ollen lisääntyisi nykytilanteeseen verrattuna.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että kansalaisten palvelu ja asioiden käsittely kaksikielillä alueilla turvataan molemmilla kielillä.

Valiokunta korostaa riittävän koulutuksen järjestämistä uudistuksen toimeenpanoon liittyen.

2. Yksityiskohtaiset kannanotot

Laki kihlakunnansyyttäjästä

2 §. *Syyttäjänvirasto ja syyttäjäsasto.* Valiokunta ehdottaa edellä yleisperusteluissa nimismiehen virasta esitettyyn viitaten lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin muuttamista siten, että nimismies voi valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä toimia myös paikallisena syyttäjäviranomaisena.

5 §. *Kihlakunta.* Kihlakuntien yhteistoimintaa koskevasta säännöksestä ei selkeästi ilmene se seikka, että ensin on päätettävä ne kihlakunnat, joiden syyttäjän tehtävät hoidetaan toisen kihlakunnan toimesta. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 5 §:n 2 momentin muuttamista. Lisäksi valiokunta ehdottaa 5 §:n 2 momentin kuulemismenettelyn laajentamista ja kirjoittamista yhdenmukaiseksi noudattaen poliisihallintolain menettelyä kuitenkin täsmentäen siinä esitettyä kuulemisratkaisua.

3. Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja ehdottaa, että ne hyväksytään valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Edellä olevan perusteella valiokunta esittää kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

kihlakunnansyyttäjästä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Syyttäjänvirasto ja syyttäjäosasto

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos valtioneuvoston yleisistunto on päättänyt, että (poist.) kihlakunnanvirastoon perustetaan poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:ssä (/) tarkoitettu nimismiehen virka, voi (poist.) nimismies toimia myös paikallisena syyttäjäviranomaisena.

3 ja 4 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 §

Kihlakunta

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Oikeusministeriö voi lääninhallitusta, asianomaisia kihlakunnanvirastoja, kihlakunnan syyttäjänvirastoja, kihlakunnanviraston syyttäjäosastoja sekä alueen kuntia kuultuaan,

1) syyttäjien työmäärän sitä edellyttäessä määrätä kihlakunnan syyttäjänviraston tai kihlakunnanviraston syyttäjäosaston hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella; taikka

2) syyttäjän toimien tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä eri kihlakuntien syyttäjänvirastot tai kihlakunnanvirastojen syyttäjäosastot muuten hoitamaan syyttäjän tehtäviä yhteistoiminnassa.

6—13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Dromberg sekä jäsenet Juurola,

Kallio, Kankaanniemi, Karpio, V. Koski, Kurola, Löf, Manninen, Mikkola, T. Pohjola, Puhjo, Pulliainen ja Ranta-Muotio.

Eriävä mielipide

Kihlakuntaudistus ei toteudu hallituksen esitysten pohjalta niin sanotun puitelain ja sen perustelujen mukaisessa muodossa. Uudistuksessa ei synny todellisia yhden luokun periaatteella toimivia yhtenäisvirastoja. Sen sijaan tosiasiallisesti muodostuu kihlakuntajaotuksesta poiketen yhteistoiminta-alueita, joita on kihlakuntien määrää selvästi vähemmän. Käsiteltävinä olevien lakiehdotusten mukaisessa muodossa kihlakuntajaotuksella ei näin ollen tule kaikkialla maassa olemaan tosiasiallista merkitystä hallinnollisena jaotuksena. Tämän vuoksi palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa ei toteudu puitelain edellyttämällä tavalla.

Epäkohtien korjaamiseksi ehdotammekin erillislakien säätämistä edellisellä eduskuntakaudella hallintovaliokunnassa yksimielisesti hyväksytyn mallin mukaisina, täydennettynä nykyisissä esityksissä olevalla nimismiesjärjestelmällä, joka ulotetaan koko maahan.

Ehdotuksemme mukaan tehtävät hoidetaan ja järjestetään kaikissa tapauksissa kihlakunnittain.

Yhteistoiminta voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti ja ainoastaan osittaisena yhteistoimintana.

Lisäksi ehdotamme, että nimismiesjärjestelmä tulisi sisäasiainministeriön päätöksellä otettavaksi käyttöön siellä, missä tehtäviä ei voida asianmukaisesti järjestää ja hoitaa kihlakunnittain.

Edelleen ehdotamme, että avustava henkilöstö olisi kihlakunnanviraston yhteistä.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioittaen,

että valiokunnan lausuntoon sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa ja että valiokunnan lausuntoon sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

kihlakunnansyyttäjästä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

2 §

Syyttäjänvirasto ja syyttäjäsasto

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Jos sisäasiainministeriö on päättänyt, että kihlakunnanvirastoon perustetaan poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:ssä (/) tarkoitettu nimismiehen virka, voi nimismies toimia myös paikallisena syyttäjäviranomaisena.

3 ja 4 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

5 §

Kihlakunta

Paikallinen syyttäjäntoimi järjestetään ja hoidetaan kihlakunnittain.

Oikeusministeriö voi lääninhallituksen esityksestä erityisestä syystä määrätä kihlakunnanviraston syyttäjäsaston hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella taikka määrätä

eri kihlakuntien syyttäjäosastot hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa. Ennen esityksen tekemistä lääninhallituksen on kuultava kuntia ja kihlakunnanvirastoja sekä syyttäjäosastoja.

6 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

7 §

Muu henkilöstö

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Kihlakunnanviraston syyttäjäosaston muita kuin johtavan kihlakunnansyyttäjän, kihlakunnansyyttäjän ja syyttäjän avustajan tehtäviä hoitaa kihlakunnanviraston yhteinen henkilöstö, josta säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella. Yhteisen henkilöstön ottaa kihlakunnanviraston päällikkö, jollei kihlakunnanviraston työjärjestyksessä toisin määrätä. (Uusi 3 mom.)

8—13 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1995

Matti Väistö
Hannes Manninen

Toimi Kankaanniemi
Aulis Ranta-Muotio