

Lakivaliokunnan mietintö 14/1995 vp

Hallituksen esitys laiksi kihlakunnansyyttäjistä sekä laiksi rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 1995 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 83/1995 vp.

Hallintovaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut esityksestä lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi (HaVL 6/1995 vp).

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Tuomo Rapola ja vanhempi hallitussihteeri Christer Lundström oikeusministeriöstä, poliisijohtaja Seppo Nevala sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Petri Syrjänen valtiovarainministeriöstä, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen oikeuskanslerinvirastosta, kansliapäällikkö Risto Jaakkola ja lääninpoliisineuvos Jukka Riikonen Uudenmaan lääninhallituksesta, lääninpoliisineuvos Risto Tiainen Kuopion lääninhallituksesta, poliisitarkastaja Jouko Rajaniemi Oulun lääninhallituksesta, lääninneuvos Pentti Saira Lapin lääninhallituksesta, ylitarkastaja Jarmo Salminen verohallituksesta, I kaupunginviskaali Pekka Noronen Lahden kaupunginviskaalinvirastosta, I kaupunginviskaali Christian Lundqvist Kotkan kaupunginviskaalinvirastosta, I kaupunginviskaali Kalle Kyhä Porin kaupunginviskaalinvirastosta, nimismies Matti Vuorinen Vantaan nimismiespiiristä, nimismies Hannu Hyvärinen Nokian nimismiespiiristä, toimitusjohtaja Pentti Heiskanen Sisä-Savon kuntayhtymästä, kehittämisspäällikkö Antti Iso-Koivisto Suomen Kuntaliitosta, puheenjohtaja, nimismies Antero Tuomi ja pääluottamusmies, nimismies Mario Casagrande Suomen Nimismiesyhdistyksestä, lääninpoliisineuvos Mikko Paatero Poliisin lääninjohto ry:stä, varapuheenjohtaja Kyösti Kerälä Poliisijärjestöjen Liitosta, puheenjohtaja, I kaupunginviskaali Jorma Kalske Suomen Kaupunginviskaaliyhdistyksestä, puheenjohtaja, kaupunginvouti Pekka Louekoski Suomen Kaupunginvoutien yhdistyksestä, puheenjohtaja Mauno Laaninen Suomen Ulosottoapulaisten yhdistyksestä, ylitarkastaja Heikki Karakorpi Lääninhallituslakimiehet ry:stä, lakimies Juuso Jokela Suomen Pankkiyh-

distyksestä, puheenjohtaja, varatoimitusjohtaja Timo Mäki Suomen Perimistöimistöjen Liitosta, kärjätuomari Seppo Männikkö Kärjäoikeustuomarit ry:stä, asianajaja Aarno Arvela Suomen Asianajajaliitosta, dosentti, oikeustieteen tohtori Jaakko Jonkka ja professori Juha Lappalainen.

Lisäksi valiokunta on saanut apulaisprofessori Matti Pellonpäältä kirjallisen lausunnon.

Valiokunnassa on samanaikaisesti tämän esityksen kanssa ollut käsiteltävänä hallituksen esitys 106/1995 vp ulosottoviranomaisia ja ulosottoasioiden muutoksenhakua koskevan lain säädännön uudistamisesta. Esitykset on pääosin käsitelty yhdessä.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kihlakunnansyyttäjistä, joka olisi ensimmäinen yhtenäinen paikallista syyttäjälaitosta koskeva organisaatiolaki. Esitys sisältää valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista vuonna 1992 annetun lain vaatimat muutokset syyttäjäntointa koskeviin säännöksiin.

Esityksen mukaan paikallisina syyttäjinä olisivat nykyisten kaupunginviskaalien, nimismiesten ja apulaisnimismiesten sijasta päätoimiset kihlakunnansyyttäjät. Syyttävaviranomainen olisi esityksen mukaan henkilöviranomainen.

Kihlakunnansyyttäjät toimisivat kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa. Syyttäjänvirasto ja syyttäjäosasto kuuluisivat oikeusministeriön hallinnonalaan. Viraston tai osaston päällikkönä olisi johdettava 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 toisen kihlakunnan kanssa.

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

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi rangaistusmääräysmenettelystä annettua lakia.

Laki kihlakunnansyyttäjistä on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti paikallishallintouudistuksen kanssa eli 1 päivänä joulukuuta 1996. Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 9 §:n 2 ja 3 momentin kumoaminen tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen lähtökohdat ja tavoitteet

Valtion paikallishallinnon kehittämisperusteista annettua lakia sovelletaan poliisitoimen, syyttäjäntoimen, ulosottotoimen ja yleishallinto-tehtävien järjestämiseen. Lain 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.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on korostetusti tullut esiin huoli siitä, että palvelut huononevat paikallishallintouudistuksen vuoksi. Valiokunnan käsityksen mukaan asiasta keskusteltaessa on välttämättä erotettava toisistaan palvelujen laatu ja kansalaisten oikeusturva palvelujen tarpeesta ja saatavuudesta. Syyttäjän toimi poikkeaa kansalaisten palvelutarpeiden osalta muista paikallishallintouudistukseen liittyvistä osa-alueista, sillä syyttäjän keskeisin työskentely tapahtuu käräjäoikeudessa.

Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Eri piirijakojen yhteensovittaminen

Valtioneuvoston vahvistamat käräjäoikeuspiirit ja kihlakuntajako poikkeavat toisistaan. Valiokunnan saamien alustavien aluejakosuunnitelmien mukaan myös yhteistoiminnassa olevien ulosotto- ja syyttäjäpiirien ja poliisi-

rien alueet eroavat paikoin huomattavastikin toisistaan. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

Hallintovaliokunta kiinnittää lausunnossaan vakavaa huomiota siihen, että asianomaiset ministeriöt päättäessään yhteistoiminnasta ja yhteistoiminta-alueista huolehtivat siitä, etteivät yhteistoiminta-alueet poikkea eri toimialoilla toisistaan muutoin kuin välttämättömistä syistä. Lakivaliokunta yhtyy tähän toimintasuositukseen katsoen, että ainakin syyttäjäpiirien ja ulosotto- ja syyttäjäpiirien yhtenevyyttä on mahdollista ennen uudistuksen voimaantuloa parantaa. Edelleen lakivaliokunta pitää välttämättömänä tavoitteenä käräjäoikeuspiirien ja kihlakuntajako yhteensovittamista mahdollisimman pian niin, että käräjäoikeuspiiri muodostuu yhdestä tai useammasta kihlakunnasta.

Syyttäjän esteellisyys

Valiokunta on pitänyt (LaVL 3/1994 vp) puutteena, ettei syyttäjän esteellisyydestä ole olemassa nimenomaisia säännöksiä, ja todennut, että epäkohta olisi syytä korjata syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä. Hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotusta esteellisyyssäännökseksi eikä valiokunta ehdota sitä lisättäväksi, koska säännöksen valmisteluun ei tässä yhteydessä ole riittävästi aikaa. Syyttäjälaitostoimikunnan mietinnössä (KM 1995:7) ehdotetaan säädettäväksi laki yleisistä syyttäjistä, johon sisältyisi säännökset syyttäjän esteellisyydestä. Toimikunnan ehdotus on parhaallaan oikeusministeriössä jatkovalmisteltavana. Myös tuomarin esteellisyyssäännökset, joita nykyisin sovelletaan syyttäjään, ovat uudistettavana. Valiokunta katsoo, että syyttäjän esteellisyyssäännökset on soveliainta saattaa ajan tasalle näiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Yksityiskohtaiset huomautukset

1. Laki kihlakunnansyyttäjistä

2 § Syyttäjänvirasto ja syyttäjäsasto

Hallituksen esityksen yhtenä tarkoituksena on antaa paikallisen syyttäjän toimien hoito oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvien päätoimisten syyttäjien tehtäväksi. Pääsäännöksiä poiketen valtion paikallishallinnon toteuttaminen voi edellyttää eräissä erityistapauksissa eri

hallinnonalojen tehtävien hoidon keskittämistä yhdelle viranomaiselle. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että paikallisena syyttäjäviranomaisena voisi Lapin läänissä toimia myös nimismies, joka olisi myös poliisi- ja ulosotto-osaston päällikkö. Nimismiehen viran perustamisesta päätäisi sisäasiainministeriö erityisistä syistä.

Nimismiehen toimiminen paikallisena syyttäjäviranomaisena on lakiteknisesti ehdotettu toteutettavaksi 2 §:n 3 momentin viittauksella poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:ään. Myös viimeksi mainittu säännös on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä (HE 86/1995 vp). Hallintovaliokunnan antaman lausunnon mukaan ehdotettua 6 a §:ää muutetaan siten, että nimismiehen viran perustamisesta kihlakunnanvirastoon päättää valtioneuvoston yleisistunto erityisistä syistä huomioon ottaen kihlakunnan harvan asutuksen, pitkät etäisyydet, hankalat kulkuyhteydet, kieliolot tai muut niihin rinnastettavat perusteet. Nimismies hoitaa poliisi- ja ulosotto-osaston päälliköiden tehtäviä, joiden lisäksi nimismies voidaan määrätä hoitamaan myös syyttäjäsoston päällikön tehtäviä.

Valiokunta ehdottaa, että edellä mainitusta muutoksesta seuraavat muutokset tehdään myös kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 2 §:n 3 momenttiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että syyttäjätehtäviä hoitavat päätoimiset syyttäjät, jotka kuuluvat itsenäisesti organisoituun ylimmän syyttäjän johtamaan ja oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaan syyttäjälaitokseen. Erityisesti poliisi- ja syyttäjätehtävien erottaminen toisistaan on tärkeä periaate, josta ei pidä poiketa kuin aivan poikkeuksellisesti. Tästä syystä

lakivaliokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että nimismiehen virkojen perustamisessa, jos siihen ryhdytään, noudatetaan suurta pidättyvyyttä siten, että perustamiseen ryhdytään vasta, kun on selvitetty, että kihlakunnanvirastossa käsiteltävien ulosotto- ja syyteasioiden lukumäärä on vähäinen ja että syyttäjän-toimen hoidon järjestäminen lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti yhteistoiminnassa ei ole tarkoituksenmukaista.

Mikäli valtioneuvoston yleisistunto on määrännyt nimismiehen toimimaan syyttäjäsoston päällikkönä, häneen sovelletaan kihlakunnansyyttäjiä koskevia säännöksiä. Hän on siis syyttäjänä oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän alainen. Lisäksi häntä syytetään syyttäjätehtävissä tehdystä virkavirheestä hovioikeudessa lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti.

3 § Kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksia koskeva säännösehdotus ja sen perustelut eivät ole keskenään sopusoinnussa. Valiokunta ehdottaa, että säännöstä muutetaan siten, ettei kelpoisuusvaatimuksiin kuulu kokemus tuomarintehtävien hoitamisesta. Kokemus tuomarintehtävistä, samoin kuin toimiminen apulaissyyttäjänä ja muu työkokemus, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa tehtävän hoitamiseen tarvittavaa taitoa.

7 § Syyttäjän avustaja

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta järjestelyä, joka antaisi mahdollisuuden oikeustieteellisen loppututkimuksen suorittaneelle henkilölle hankkia käytännön kokemusta syyttäjätehtävistä. Tällaisessa tehtävässä toimivan henkilön virkanimikkeeksi ehdotetaan syyttäjän avustaja. Valiokunta ehdottaa, että syyttäjän avustaja-nimikkeen sijasta käytettäisiin nimikettä apulaissyyttäjä, joka vastaa paremmin tällaisen syyttäjäyksikössä työskentelevän henkilön asemaa ja tehtäviä, joihin kuuluu itsenäistä harkintavaltaa eikä pelkästään toisen syyttäjän avustamista.

Apulaissyyttäjä-nimikkeellä on tosin tämän muutoksen jälkeen kaksi eri merkitystä, sillä sitä käytetään myös rangaistusmääräysmenettelystä annetussa laissa (692/93) henkilöstä, jonka valtioneuvoston oikeuskansleri on määrännyt antamaan rangaistusmääräyksiä eräistä rikkomuksista.

Saman virkanimikkeen käyttö kahdessa eri merkityksessä ei kuitenkaan aiheuttane sekaannusta, koska erityyppisten apulaissyyttäjien tehtävät ja toimivaltuudet on selkeästi määrätty niitä koskevissa laeissa. Lisäksi saman virkanimikkeen erilainen käyttö on väliaikaista, koska rangaistusmääräyksiä antavista apulaissyyttäjistä ehdotetaan luovuttavaksi tähän hallituksen esitykseen sisältyvällä 2. lakiehdotuksella.

Nimikkeen muuttaminen edellyttää vastavan muutoksen tekemistä myös 8 ja 9 §:ään.

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

Valiokunta hyväksyi apulaissyyttäjät toimivaltaisiksi antamaan rangaistusmääräyksiä (LaVM 12/1993 vp), koska muutoin uutta rangaistusmääräysjärjestelmää ei olisi saatu käytännössä toimivaksi. Valiokunta edellytti muun

muassa, että järjestely on väliaikainen ja että syyttäjät saavat tarvitsemansa lisäresurssit.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi nykyisistä apulaissyttäjistä vuoden 1999 alussa. Uudistuksen pitkäkö toteuttamisaika on perusteltu, jotta uusi paikallissyttäjä- ja apulaissyttäjäjärjestelmä saadaan otetuksi käyttöön. Uudistuksen toteuduttua paikallista syyttäjätointia hoitavat lähes poikkeuksetta päätösmiset, oikeustieteellisen loppututkimuksen suorittaneet syyttäjät.

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus 2 hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että lakiehdotus 1 hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

kihlakunnansyyttäjistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Syyttäjänvirasto ja syyttäjäsasto

(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 nimismies toimia myös kihlakunnansyyttäjänä.

3 §

Kelpoisuusvaatimukset

Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja heillä on oltava tehtävän hoitamiseen tarvittava taito (poist.).

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Apulaissyttäjä

Kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäsastossa voi olla määräksi nimitettyjä oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita *apulaissyttäjiä*.

Apulaissyttäjän nimittää syyttäjänvirastoon viraston päällikkö ja syyttäjäsastoon osaston päällikkö.

8 §

Apulaissyttäjän toimivalta

Apulaissyttäjän käsiteltäväksi voidaan antaa rangaistumääräysasioita ja yhden tuomarin kokoonpanossa käsiteltäviä rikosasioita.

Apulaissyttäjä, joka on toiminut tässä tehtävässä neljä kuukautta, voi käsitellä yksittäistä rikosasiaa, josta asiassa ilmenevien seikkojen vallitessa ei voi seurata muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai kaksi vuotta vankeutta. *Apulaissyttäjä* ei kuitenkaan saa käsitellä

rikosasiaa, jota on pidettävä tulkinvaraisena tai epäselvänä tai muuten vaikeana ratkaista taikka jos syytetty on vangittu.

9 §

Virkasyytteen oikeuspaikka

Johtavaa kihlakunnansyyttäjää, kihlakun-

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Vähänäkki ja jäsenet Aittoniemi,

nansyyttäjää ja *apulaissyyttäjää* syytetään virkavirheestä hovioikeudessa.

10—13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Karpio, Krohn, Kuosmanen, Lapintie, Myllyniemi, R. Ojala, M. Pohjola, Rinne, Ryhänen (osittain), Salo, Tahvanainen ja Tarkka.

Vastalause

Hallituksen esitys, jota valiokunnan mietintö valtaosin tukee, ei ole hyväksyttävissä erityisesti 1. lakiehdotuksen 5 ja 7 §:n osalta. Lakiehdotuksen 5 § antaa oikeusministeriölle kaikkinaisen vallan kihlakuntien välillä tapahtuvan yhteistoinnin ja toimintojen yhdistämisen suhteen. Oikeusministeriön ei tarvitse edes kuulla lääninhallitusta saati kihlakuntia muussa tapauksessa kuin silloin, kun kysymys on määräyksestä syyttäjäntehtävien kaikkinaiseen hoitamiseen myös toisen kihlakunnan alueella. Tällainen määräämisvallan keskittäminen oikeusministeriölle on vastoin ns. subsidiariteettiperiaatetta ja sillä pyritään luomaan puitteet myöhemmälle mielivaltaiselle kihlakuntien yhdistämiselle.

Lakiehdotuksen 7 § puolestaan ei mahdollista ns. yhteishenkilöstön käyttämistä kihlakunnanvirastossa. Palvelujen joustavuuden ja ammattitaidon monipuolisuuden kannalta tämä olisi ollut perusteltua kuten useissa asiantuntijalausunnoissa on todettu.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus 2 hyväksyttäisiin sellaisena kuin se on valiokunnan mietinnössä ja

että lakiehdotus 1 hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki kihlakunnansyyttäjistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

Syyttäjänvirasto ja syyttäjäsasto

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
Jos *sisäasiainministeriö* on päättänyt, että kihlakunnanvirastoon perustetaan poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:ssä (/) tarkoitettu nimismiehen virka, voi nimismies toimia myös kihlakunnansyyttäjänä.

3 ja 4 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 §

Kihlakunta

Paikallinen syyttäjätöimi järjestetään ja hoidetaan kihlakunnittain.

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

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

6 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

7 §

Apulaissyyttäjä ja muu henkilöstö

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
Kihlakunnanviraston syyttäjäsaston muita kuin johtavan kihlakunnansyyttäjän, kihlakunnansyyttäjän ja apulaissyyttäjän 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 mietinnössä)

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1995

Sulo Aittoniemi

HALLINTOVALIOKUNTA*Liite***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 Eräkö-Pekkanen, neuvotteleva virkamies Martti Jarkko ja ylitarastaja 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 syyttäjäntointa 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-

taajat. Syyttäväviranomaisen olisi esityksen mukaan henkilöviranomaisen.

Valiortaan syyttäjän tehtävät jäisivät tässä vaiheessa lääninsyyttäjinä 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 tutkinnon suorittaneille lakimiehille mahdollisuus saada kokemusta syyttäjän tehtävistä.

Ehdotettu laki kihlakunnansyyttäjästä 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 kihlakuntauudistuksen 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 syyttäjän-toimen 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 oma henkilöstö. 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 sijaisuudet saatetaan joutua

hoitamaan tällöinkin eri kihlakuntien kihlakunnansyyttäjäkesken. 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 todetaan, 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 syyttäjäosaston päällikön tehtäviä. Valiokunnan ehdottamassa muodossa erityisestä syystä perustettavaan nimismiehen virkaan tulisivat kuulumaan vain aivan poikkeuksellisesti syyttäjäntekijät.

Syyttäjän toimien osalta niin sanottua varsinaista substanssihenkilöstöä 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 kysessä ollen, käyttää kihlakunnanviraston muiden osastojen töihin.

Valiokunta ehdottaa poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätöiden toimialalakien yhteistoimintasuhteisiin liittyvän kuulemismenettelyn yhdenmuokaistamista täsmentäen samalla poliisihallintolaissa ehdotettua mallia.

Valiokunta korostaa uudistuksen toimeenpanossa palvelujen saatavuuden turvaamista pitäen tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä säilytettäisiin mahdollisuuksien mukaan nykyiset poliisi- ja rekisteritoimistot. Nykyisistä poliisi- ja rekisteritoimistoista muodostetaan joko kihlakunnanvirastojen yksiköitä, 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 syyttäjäosasto.* 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 syyttäjäsasto

(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 syyttäjäsastoja sekä alueen kuntia kuultuaan,

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

2) syyttäjän toimien tarkoituksen mukaiseksi järjestämiseksi määrätä eri kihlakuntien syyttäjänvirastot tai kihlakunnanvirastojen syyttäjäsastot 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

Kihlakuntauudistus 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 syyttävaviranomaisena.

3 ja 4 §
(Kuten valiokunnan lausunnossa)

5 §

Kihlakunta

Paikallinen syyttäjän toimi 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