OIKEUSMINISTERIÖ

TÄYDENNYS VASTINEESEEN

Kriminaalipoliittinen osasto
Syyttäjä- ja rikosseuraamusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist

18.10.2018

Eduskunnan lakivaliokunta

HE 17/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Virkasyytteen käsittely

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa ja lisälausunnossa, että valtionsyyttäjän ja erityisesti ehdotetussa 3 momentissa mainittujen johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän epäillyssä virkarikoksessa se, että mahdollista virkarikossyytettä aina ajaisi ylin laillisuusvalvoja, ei ole tarkoituksenmukaista. Ei kuitenkaan voitane poissulkea sitä, että syyttäjän suorittaessa syyteharkinnan saman viraston palveluksessa olevan toisen syyttäjän epäillyssä virkarikoksessa voi syntyä huoli siitä, että luottamus syyteharkinnan puolueettomuuteen vaarantuu. Riittävä auktoriteetti ja riippumattomuus asianosaisiin nähden on tärkeä asia. Ulkoiseen uskottavuuteen päästään myös sillä järjestelyllä, että ehdotetun 27 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettujen syyttäjien kohdalla epäillyn virkarikoksen syyttäjänä toimisi joko jompikumpi ylimmistä laillisuusvalvojista tai heidän määräämänsä syyttäjä. Virkasyytteen käsittelyä koskevassa 27 §:ssä olisi siten 2 momenttia ja se kuuluisi seuraavasti:

”Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtionsyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. *Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.*”

Asian valmistelusta
Oikeusministeriö toteaa, että työryhmän mietinnössä virkasyytteen käsittelyn osalta esitettiin, että ainoastaan valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän osalta syyttäjänä toimisi oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Muiden syyttäjien osalta syyttäjänä olisi valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia totesi mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että esteellisyyssäännösten näkökulmasta voi olla ongelmallista, jos syyttäjänä toimii syyttäjä, joka on saman viraston palveluksessa ehdotetun yhden viraston mallista johtuen. Poliisirikosten osalta riittäväksi ei ole katsottu, että tutkinnanjohtaja määrättäisiin toisesta poliisilaitoksesta vaan tutkinnanjohtajuutta hoitaa toiseen hallinnonalaan kuuluva syyttäjä. Oikeusasiamies esitti pohdittavaksi, että syyteharkinta muiden syyttäjien kuin valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän epäillyissä virkarikoksissa ja mahdollisesti muissa rikoksissa kuuluisi valtionsyyttäjälle. Valtionsyyttäjä olisi esteellisyyssäännösten näkökulmasta etäämpänä kuin muut syyttäjänvirkojen haltijat, vaikka ovatkin saman viraston palveluksessa. Ongelmalliseksi tässä jää tosin valtionsyyttäjän virkarikoksen syyteharkinta ja mahdollinen syyttäminen.

Oikeuskanslerinvirasto ilmoitti, ettei heillä ole lausuttavaa asiassa.

Oikeusministeriö jatkoi asian valmistelua ottaen huomioon lausuntopalautteessa esitetyt näkemykset. Oikeusministeriö tiedusteli asian jatkovalmistelussa erikseen oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin näkemyksiä virkasyytteen käsittelyä koskevaan säännökseen nimenomaan esteellisyyssäännösten näkökulmasta, josta oli esitetty huoli useassa lausunnossa.

Oikeusasiamiehen kanslia lausui oikeusministeriön tiedustelun johdosta seuraavaa. *Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän* epäillyn virkarikoksen syyteharkinnan ja syytteen ajamisen suorittaa oikeuskansleri tai oikeusasiamies. (Tältä osin syytetoimivalta olisi siten nykyisen kaltainen). *Valtionsyyttäjän* epäillyn virkarikoksen syyteharkinnan ja syytteen ajamisen suorittaa valtakunnansyyttäjä, apulaisvaltakunnansyyttäjä tai heidän määräämänsä johtava aluesyyttäjä. (Valtionsyyttäjä ei ole kenenkään esimies, joten VKS:n tai AVKS:n niin harkitessa johtavan aluesyyttäjän syytetoimivalta ei muodostu ongelmaksi). *Johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän* epäillyissä virkarikoksissa syyteharkinnan ja syytteen ajamisen suorittaa valtionsyyttäjä. (Tällä vältetään mahdolliset esteellisyysongelmat, joita voisi ilmetä, jos alueella toimiva syyttäjä syyttäisi toista alueella toimivaa syyttäjää). Muiden kuin virkarikosasioiden syyteharkintatoimivallasta ei liene tarvetta erityissääntelyyn. Mahdolliset esteellisyysseikat voitaneen ottaa huomioon niin, että syyttäjäalueella toimivan syyttäjän syyteharkinta ja mahdollisen syytteen ajaminen jaetaan muulle kuin tuon alueen syyttäjälle. Valtakunnansyyttäjän ”toimistossa” tai ”kansliassa” työskentelevien syyttäjien syytetoimivalta muissa kuin virkarikosasioissa mennee normaalin syyteasioiden jaon mukaan.

Oikeuskanslerinvirasto lausui oikeusministeriön tiedustelun johdosta seuraavaa. Esteellisyyssäännösten näkökulmasta välttämättömänä ei voine pitää sitä, että oikeuskansleri (tai oikeusasiamies) suorittaisi syyteharkinnan ja syytteen ajamisen kaikkien syyttäjien epäillyissä virkarikosasioissa. Välttämättömänä ei voine pitää myöskään sitä, että oikeuskansleri (tai oikeusasiamies) suorittaisi mainituissa asioissa syyteharkinnan ja hänen nimeämänsä valtionsyyttäjä hoitaisi syytteen ajamisen. Valtionsyyttäjien epäiltyjen virkarikosten osalta sen sijaan perusteltua voisi ulkoisenkin uskottavuuden kannalta olla, että syyttäjänä tällaisissa asioissa toimisi joko oikeuskansleri tai oikeusasiamies vastaavin tavoin kuin he nykyisin toimivat syyttäjänä, kun kyse on valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän epäillystä virkarikoksesta. Valtionsyyttäjiä koskevat muut kuin virkarikosasiat olisi kuitenkin perusteltua rajata oikeuskanslerin/oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Oikeusministeriö toteaa, että lausuntopalautteen johdosta jatkovalmistelussa asiaa on arvioitu uudelleen ja tiedusteltu erikseen oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin näkemyksiä lausuntopalautteessa esitettyihin seikkoihin ja muutosehdotuksiin. Vielä on pyydetty ilmoittamaan, mikäli olisi muita seikkoja, joita asiaa harkittaessa tulisi ottaa huomioon. Esitetyt näkemykset yhdessä muun lausuntopalautteen kanssa on otettu huomioon ja arvioitu perusteellisesti. Oikeusministeriö on tehnyt tarpeelliseksi arvioidut muutokset lopulliseen esitykseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerinviraston näkemys

Oikeusministeriö on tiedustellut valtioneuvoston oikeuskanslerin näkemystä yllä tarkoitettuun eduskunnan oikeusasiamiehen lakivakiokunnalle antamassaan lausunnossa ja lisälausunnossa esittämään muutosehdotukseen.

Oikeuskanslerinviraston näkemyksen mukaan alkuperäisen esityksen mukaista virkasyytteen käsittelyä koskevaa säännöstä voidaan pitää esteellisyysnäkökohtien kannalta riittävänä. Ei ole tarvetta sille, että oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle annetaan monopoliroolia myös muiden syyttäjien syyttämisessä. Oikeuskanslerinvirasto ei kuitenkaan vastusta oikeusasiamiehen kanslian esittämää muutosesitystä, jos siihen koetaan olevan tarvetta. Oikeuskanslerinvirasto katsoo lisäksi tarpeelliseksi selventää seuraavaa: säännöksessä kaiketi tarkoitetaan muotoilulla ”Syyttäjänä on” ylipäätään syyttäjänä toimimista, eikä vain esimerkiksi syytteen ajamista (EOA:n lisälausunnossa 16.4.2018 viitataan syytteen ajamiseen).

Oikeusministeriö on tiedustellut eduskunnan oikeusasiamiehen näkemystä oikeuskanslerinviraston edellä tarkoitettuun lausumaan.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että ne tilanteet, joissa oikeusasiamiehen on itse ajettava syytettä, on rajattava nykyisiin kaikkein ylimpiin oikeusviranomaisiin (eli valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä korkeimmassa oikeudessa sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja jäsen valtakunnanoikeudessa). Pidän hyvin epätarkoituksenmukaisena ja oikeusasiamiehen tehtäviin ja valtiosääntöiseen asemaan nähden sopimattomana, että oikeusasiamiehen olisi aina pakko itse ajaa syytettä alempien syyttäjien virkarikosasioissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen nyt esittämä muutos on asianmukainen. Se antaa oikeusasiamiehelle asian laadun mukaan mahdollisuuden joko itse päättää syytteestä ja ajaa sitä, tai päättää syytteestä ja antaa syytemääräyksen muulle syyttäjälle, taikka määrätä tehtävään sopivaksi katsomansa syyttäjän, joka päättää sekä syytteestä että ajaa sitä. Koko syyteoikeuden järjestelyä koskevan säännöksen tarkoituksena on siirtää uskottavuussyistä syyteoikeuden käyttöön liittyvä harkinta syyttäjien virkarikosasioissa syyttäjälaitoksen ulkopuolelle. *Käytännössä* oikeusasiamiehen syytemääräysasioissa on menetelty niin, että oikeusasiamies on pyytänyt valtakunnansyyttäjää määräämään asiaan syyttäjän.

Huomiota kiinnitetään siihen, että perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan ”Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa”. Säännöksen perusteluissa (HE 1/1998 vp s. 166) on vielä nimenomaisesti todettu, että ”Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä olisi oikeus sekä ajaa itse syytettä

sekä määrätä muu *syyttäjä* ajamaan sitä”. Tässä valossa oikeusasiamiehen syyttäjänmääräysvaltaa rajoittavia tavallisen lain säännöksiä voidaan pitää perustuslain kannalta ongelmallisina.

Oikeusministeriön näkemys

Oikeusministeriö toteaa, että virkasyytteen käsittelyä koskevaa säännöstä on arvioitu ja valmisteltu huolella. Jatkovalmistelussa on lausuntopalautteesta ilmenevin tavoin pyritty selvittämään kaikki olennaiset muutostarpeet säännökseen. Esteellisyyssäännökset on erityisesti otettu valmistelussa huomioon ja säännöstä on esitetty tämän johdosta muutettavaksi valtionsyyttäjien virkarikosten osalta, joissa syyttäjänä toimisi oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Muiden syyttäjien osalta eivät oikeuskansleri tai oikeusasiamies erikseen heiltä tiedusteltaessa nähneet tarvetta muuttaa säännöstä esitetystä taikka tuoneet esiin muita asian arviointiin liittyviä näkemyksiä.

Oikeusministeriö katsoo, ettei asiassa ole tullut ilmi mitään sellaisia uusia seikkoja, joiden johdosta esitettyä säännöstä tulisi muuttaa. Oikeusasiamiehen nyt esille nostamat esteellisyysnäkökohdat ja sen arviointiin liittyvät kysymykset on tuotu jo valmistelun aikaisemmassa vaiheessa oikeusasiamiehen lausunnoissa ja kannanotoissa esiin. Oikeuskanslerinvirasto ei ole pitänyt oikeusasiamiehen kanslian esittämää muutosta tarpeellisena.

Asiaa arvioitaessa tulee lisäksi ottaa huomioon, että perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan ottanut kantaa virkasyytteen käsittelyä koskevaan säännökseen tai esittänyt sen johdosta tehtäväksi tai edes harkittavaksi muutoksia, joten ehdotettu säännös ei ole perustuslain vastainen.

Oikeusministeriö toteaa edelleen, että käytännössä nykyään syyttäjänvirastoissa toimivia kihlakunnansyyttäjiä tai johtavia kihlakunnansyyttäjiä koskevia virkarikosasioita hoitamaan on valtakunnansyyttäjä määrännyt valtionsyyttäjän. Oikeusasiamies on mietinnöstä antamassaan lausunnossa pitänyt tätä menettelyä esteellisyyssäännösten näkökulmasta asianmukaisena, vaikka syyttäjät toimivatkin saman viraston palveluksessa. Vastaavasti olisi tarkoitus jatkossakin menetellä. Vaikka toimitaan yhdessä virastossa, on valtakunnansyyttäjän toimisto etäämpänä syyttäjäalueista eikä esteellisyysongelmaa siten pääsääntöisesti olisi. Rakenneuudistuksen johdosta nykyisin syyttäjänvirastoissa toimivat syyttäjät toimisivat jatkossa suuremmilla syyttäjäalueilla, mutta käytännössä suurta eroa esteellisyysnäkökohtien osalta ei kuitenkaan olisi.

Oikeusministeriö toteaa, että laillisuusvalvojilla, oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla, on aina perustuslain nojalla toimivalta toimia valvontavaltansa alaisen syyttäjän virkarikosta koskevan asian syyttäjänä riippumatta siitä, liittyykö asiaan sellaisia syyttäjän uskottavuutta ja puolueettomuutta koskevia riskejä, joiden vuoksi syyttäjälaitoksen syyttäjä ei voisi asiaa käsitellä. Oikeusministeriö on jo vastineessaan esittänyt säännökseen lisättäväksi seuraavan muutoksen: ”*Oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämään syytteen ajamisesta säädetään erikseen*.”. Säännös selkiyttäisi asiaa ja korostaisi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin perustuslakiin perustuvaa oikeutta laillisuusvalvojina nostaa virkasyyte valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeusministeriö katsoo edellä esitetyin perustein, että hallituksen esityksessä virkasyytteen käsittelyä koskevaa säännöstä ei ole perusteltua muuttaa, lukuun ottamatta edellisessä kappaleessa tarkoitettua lisäystä. Syyteharkinnan puolueettomuutta kohtaan tunnettu luottamus säilyisi myös syyttä-

jien virkarikoksia koskevissa asioissa. Oikeuskanslerinviraston näkemys asiassa tukee oikeusministeriön esitystä. Valtakunnansyyttäjänvirasto kannattaa oikeusministeriön esitystä perusteineen. Säännös on perustuslain mukainen. Mikäli lakivaliokunta arvioi asiaa toisin ja katsoo välttämättömäksi muuttaa säännöstä, niin oikeusministeriö voi tarvittaessa muotoilla asiassa uuden säännösehdotuksen.