

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan ylimpien hallinto-virkamiesten virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamista erillisellä lailla siten, että syytteet käsiteltäisiin ensimmäisessä asteessa hovioikeuden sijasta käräjäoikeudessa.

Voimaan jäisivät säännökset, joiden mukaan käräjäoikeuden tuomareita ja henkilökuntaan kuuluvia, erityistuomioistuinten ja hallinto-oikeuksien tuomareita sekä paikallisia valtionsyyttäjiä syytetään virkarikoksista hovioikeudessa. Myös korkeimpien oikeuksien ja hovioikeuksien esittelijöiden virkasyytteet käsiteltäisiin edelleen hovioikeu-

udessa. Hovioikeuden esittelijöiden sekä kansliapäällikön virkasyytteet ehdotetaan käsiteltäviksi muussa hovioikeudessa kuin siinä, jossa kyseinen virkamies toimii.

Työtuomioistuimesta annettuun lakiin ehdotetaan muutoksia, joiden mukaan työtuomioistuimen jäseniä syytettäisiin virkarikoksista korkeimman oikeuden asemasta hovioikeudessa. Tämä yhdenmukaistaisi oikeuspaikkajärjestelyjä tuomioistuinlaitoksen sisällä.

Ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto	4
1.1. Yleistä	4
1.2. Virkarikosten erityistä oikeuspaikkaa koskevien säännösten kehityshistoria	4
1.3. Uudistustarpeiden kytkeytyminen käräjäoikeus-, syyttäjälaitos-, rikosprosessi- ja hovioikeusuudistuksiin	5
2. Nykyiset virkarikosten erityiset oikeuspaikkasäännökset	6
2.1. Laintasolla annetut hovioikeudessa käsiteltäviä asioita koskevat säännökset	6
2.2. Asetuksen tasolla annetut hovioikeudessa käsiteltäviä asioita koskevat säännökset	7
2.3. Korkeimmassa oikeudessa käsiteltävät asiat	7
2.4. Valtakunnanoikeudessa käsiteltävät asiat	8
3. Oikeusvertailevia näkökohtia	9
3.1. Pohjoismaiset järjestelmät	9
3.2. Eräiden muiden maiden järjestelmät	9
4. Esityksen tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot	10
4.1. Oikeuspaikkasäännösten uudistamistarve	10
Uudistuksen tavoitteet	10
Eräitä periaatteellisia kysymyksiä	11
Syyttäjien erikoistumisesta	12
Oikeuspaikka eräissä tilanteissa	12
4.2. Aikaisemmat uudistushankkeet	12
Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietintö	12
Virkarikoslainsäädännön perustelut	13
Hovioikeustoimikunnan loppumietintö	13
Syyttäjälaitostoimikunnan mietintö	13
5. Esityksen vaikutukset	13
5.1. Vaikutukset käräjäoikeuksiin	13
5.2. Vaikutukset hovioikeuksiin	14
5.3. Vaikutukset syyttäjälaitoksen tehtäviin	14
5.4. Taloudelliset vaikutukset	14
6. Asian valmistelu	14
7. Erikseen selvitettäväksi jäävät säädökset	14

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	15
1. Lakiehdotusten perustelut	15
1.1. Hovioikeuslaki	15
1.2. Laki Korkeimmasta oikeudesta	16
1.3. Laki työtuomioistuimesta	16
1.4. Käräjäoikeuslaki	16
1.5. Laki työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta	17
1.6. Laki eräiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamisesta	17
2. Voimaantulo	18
3. Säättämisjärjestys	18
LAKIEHDOTUKSET	19
1. Laki hovioikeuslain 2 ja 10 §:n muuttamisesta	19
2. Laki Korkeimmasta oikeudesta annetun lain muuttamisesta	20
3. Laki työtuomioistuimesta annetun lain 40 §:n muuttamisesta	20
4. Laki käräjäoikeuslain 20 §:n muuttamisesta	21
5. Laki työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta	21
6. Laki eräiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamisesta	22
LIITE	23
Rinnakkaistekstit	23

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

1.1. Yleistä

Yleisinä tuomioistuimina ovat oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 1 §:n mukaan käräjäoikeus, hovioikeus ja ylimpänä oikeusasteena korkein oikeus. Hovioikeuden ensisijaisena tehtävänä on toimia muutoksenhakuasteena. Voimassa olevan oikeudenkäymiskaaren 25 luvun mukaan pääsääntönä on, että käräjäoikeuden ratkaisuun, joka sisältää pääasian ratkaisun tai jolla asia on jätetty tutkimatta, saadaan hakea muutosta valittamalla.

Voimassa olevien säännösten mukaan hovioikeudet käsittelevät oikeusastejärjestyksestä poiketen ensimmäisenä oikeusasteena muun muassa valtio- ja maanpetosrikosta koskevat asiat sekä sen toimivaltaan kuuluvat alituomareita ja lukuisia muita virkamiehiä koskevat virkarikosasiat. Hovioikeuksissa syytettävien virkamiesten lukumäärä virkanimikkeittäin laskettuna on nykyisin yli sata.

Virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muutostarpeet on jo pitkään nähty ilmeisinä. Vuosien kuluessa hovioikeudet on vanhaan käytäntöön perustuen säädetty ylimpien virkamiesten virkasyytteasian oikeuspaikaksi, järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta sen enempää pohtimatta. Erityissäännöksissä tarkoitettujen virkamiesten ryhmä on varsin kirjava, ja sääntelyn perusteet ja johdonmukaisuus ovat useissa tapauksissa epäselviä. Tämä selittyy osittain sillä, että säännökset ovat eri-ikäisiä ja valmisteltu eri ministeriöissä.

Kysymys virkasyytteen oikeuspaikasta on virkakoneistossa vanhastaan nähty seikkana, joka liittyy viran ja viraston asemaan ja arvovaltaan. Virkakoneiston kasvaessa on katsottu, että uusien korkeiden virkojen täytyy tässä suhteessa olla yhdenvertaisessa asemassa vanhojen virkojen kanssa. Vasta viime vuosina kehitys on kääntynyt toiseen suuntaan ja esimerkiksi uudessa yliopistolaissa (645/1997) ei enää ole erityissäännöstä professorien virkasyytteen oikeuspaikasta.

Virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten uudistamistarvetta on käsitelty vuonna 1979 jätetyssä julkishenkilöstön oi-

keusasemakomitean mietinnössä (komiteanmietintö 1979:26), vuonna 1988 annetussa hallituksen esityksessä uudeksi virkarikoslainsäädännöksi (HE 58/1988 vp), vuodelta 1992 olevassa hovioikeustoimikunnan loppumietinnössä (1992:20) ja vuonna 1995 jätetyssä syyttäjälaitostoimikunnan mietinnössä (1995:7).

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että järjestelmä, jossa muutoksenhakutuomioistuin toimii laajassa mitassa virkarikosasioissa ensimmäisenä oikeusasteena, on varsin poikkeuksellinen. Kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta järjestelmää ei myöskään enää voida pitää asianmukaisena.

1.2. Virkarikosten erityistä oikeuspaikkaa koskevien säännösten kehityshistoria

Sääty-yhteiskunnassa henkilön yhteiskunnallinen asema osaltaan määräsi häneen kohdistetun syytteen oikeuspaikan. Kukin oli vertaistensa tuomittava. Ylimpään säätyyn kuuluvia aatelisia saivat tuomita vain toiset aateliset. Vuoden 1634 hallitusmuodon mukaan hovioikeuden kokoonpanoon kuului tätä tehtävää varten tietty määrä aatelisia. Hovioikeus oli aateliston forum privilegium. Jo 1700-luvulta lähtien ylimmät virkamiehet rinnastettiin tässä suhteessa aatelistoon. Vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren mukaan hovioikeus käsiteli ensimmäisenä oikeusasteena kuninkaan käskynhaltijain ja alituomarien virkarikokset sekä "myös muut asiat, jotka erityisten sääntöjen mukaan kuuluivat hovioikeuksiin tai johonkin niistä erittäin".

Erillisiä säännöksiä hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltävistä asioista oli runsaasti jo 1800-luvulla. Säännökset olivat yleensä asetuksia, ohje- ja johtosääntöjä, kirjeitä tai muita ohjeita. Hovioikeuksissa syytettäviin virkamiehiin kuuluivat muun muassa maanmittauksen ylijohtaja ja tämän apulainen, yleisten rakennusten ylihallituksen ylijohtaja tai yliarkkitehti sekä Suomen valtiokonttorin ylijohtaja ja johtaja.

Itsenäistymisen jälkeen hallintokoneisto kasvoi ja itsenäisyyden ajan alkuvuosikymmeninä uusia säännöksiä hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltävistä virkasyyteasioista annettiin huomattava määrä.

Kysymys oli yleensä eri asetuksissa olevista säännöksistä. 1940-luvulla tällaisia erityissäännöksiä oli voimassa useita kymmeniä.

Vuoden 1734 laissa olleet virkarikosten erityistä oikeuspaikkaa koskevat säännökset pysyivät muuttumattomina vuoteen 1978 saakka, jolloin oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 2 §:n sisältöä muutettiin. Uuden 2 §:n mukaan hovioikeus käsitteli entiseen tapaan "syytteet alituomareiden tuomarintoimissaan tekemistä rikoksista" ja lisäksi "ne virkarikosta koskevat asiat, jotka lain tai asetuksen mukaan kuuluvat sen käsiteltäväksi, sekä muutkin lailla sen ratkaistavaksi määrätyt asiat".

Vuonna 1991 oikeudenkäymiskaaren 8 luku siirrettiin 4 luvuksi. Tämä 4 luku kumottiin vuonna 1994 hovioikeuslain (56/1994) tullessa voimaan. Nykyisinkin voimassa olevan hovioikeuslain 2 §:n mukaan hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena maanpetosrikosta ja valtiopetosrikosta koskevat asiat sekä sen toimivaltaan kuuluvat virkasyyteasiat ja muut sen ratkaistavaksi erikseen säädettyt asiat.

1.3. Uudistustarpeiden kytkeytyminen kärjäoikeus-, syyttäjälaitos-, rikosprosessi- ja hovioikeus uudistuksiin

Joulukuussa 1993 toteutetulla *alioikeus uudistuksella* yhtenäistettiin kihlakunnanoikeudet ja raastuvanoikeudet kärjäoikeuksiksi. Samalla lautamiesjärjestelmää kehitettiin ja lautamiesten vaikutusmahdollisuuksia lisättiin. Tavoitteena oli lisätä kansalaisten luottamusta oikeuslaitoksen toimintaan. Demokraattisessa järjestyksessä valittujen lautamiesten osallistuminen kärjäoikeuden tuomiovallan käyttöön nähtiin seikkana, joka oli omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta oikeuslaitoksen toimintaan.

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n mukaan kärjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kolme lautamiestä. Saman luvun 2 §:n mukaan kärjäoikeudessa voi lisäksi olla toinen lainoppinut jäsen tai neljäs lautamies, jos sitä asian laajuuden tai muun erityisen synn vuoksi on pidettävä perusteltuna.

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 6 §:n mukaan kärjäoikeus on rikosasiassa päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja, jos syytteessä tarkoitettusta rikoksesta ei ole säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään yksi

vuosi kuusi kuukautta. Kun useimmista virkarikoksista voi seurata rikoslain (39/1889) 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityisrangaistus eli viraltapano tai varoitus, ei näitä rikoksia voida käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa silloinkaan, kun yleistä lajia oleva enimmäisrangaistus on alle yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta.

Kärjäoikeuden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa oikeudessa on sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 3 §:n 1 momentin mukaisesti puheenjohtaja ja kaksi sotilasjäsentä. Kärjäoikeuden sotilasjäsenistä toisen tulee olla upseeri ja toisen opistoupseeri, aliupseeri tai sotilasammattihenkilö taikka miehistöön kuuluva sotilas.

Syyttäjälaitosuudistuksella vuosina 1996 ja 1997 luotiin kaksiportainen järjestelmä, jossa ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Kärjäoikeuksissa toimiviksi paikallissyyttäjiksi tulivat kihlakunnansyyttäjät. Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimii lisäksi valtiosyyttäjiä. Uudistuksen yhteydessä lääninsyyttäjäportaasta luovuttiin.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 7 §:n mukaan valtiosyyttäjien on ensisijaisesti huolehdittava syyttäjätehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa. Valtiosyyttäjä toimii myös syyttäjänä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena, jollei toisin säädetä tai määrätä. Mainitun lain 9 §:n 2 momentin mukaan virkarikossyytteen nostamisesta tuomaria vastaan päättää kuitenkin valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

Lokakuun alussa 1997 voimaan tulleen *oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain* (689/1997) tarkoituksena on ollut turvata tuomioistuimelle entistä paremmat keinot asian perusteelliseen käsittelemiseen. Oikeudenkäyntimenettely on järjestetty suulliseksi, välittömäksi ja keskitetyksi. Rikosasian pääkäsittely toimitetaan yleensä niin, että asia on ratkaistavissa yhden istunnon jälkeen. Pääkäsittelyssä otetaan vastaan kaikki todisteet ja käsittely on korostetun suullinen.

Uudessa rikosasiain oikeudenkäynnissä työnjako syyttäjän ja tuomarin välillä määräytyy akkusatorisen periaatteen mukaisesti. Puheenjohtaja ei toimi omasta aloitteestaan esittäessä näyttöä syytteen tueksi. Hänen tehtävänä on ainoastaan johtaa prosessia tasapuolisesti. Syyttäjä vastaa omalla aktiivisuudellaan siitä, että syyte tulee näytetyksi.

Oikeudenkäyntimenettely *hovioikeuden ensimmäisenä asteena* käsittelemässä rikosasioissa oli aikaisemmin suureksi osaksi käytännön muovaamien menettelytapojen varassa. Valtaosa asioista ratkaistiin kirjallisessa menettelyssä. Vuosina 1992-1996 hovioikeudet käsitelivät ensimmäisenä oikeusasteena yhteensä 271 asiaa. Vuonna 1997 ensimmäisen asteen juttuja oli hovioikeuksissa 61 ja vuonna 1998 yhteensä 34. Esimerkiksi vuonna 1994, kun asioita oli 69, suullisia käsitteilyä toimitettiin näissä ainoastaan kolmessa asiassa. Viralliset syyttäjät ovat nostaneet hovioikeuksissa vain yksittäisiä virkarikosyytteitä vuosittain. Pääasiassa virkarikosasiat ovat olleet asianomistajien vireillepanemia.

Toukokuun alussa 1998 voimaan tulleen uuteen oikeudenkäymiskaaren 27 lukuun sisältyvät säännökset ensimmäisen asteen rikosasioiden käsittelystä hovioikeudessa. Ensimmäisessä asteessa hovioikeudessa käsiteltävä virkarikosasia tulee vireille hovioikeuden kirjaamoon toimitettavalla kirjallisella haastehakemuksella. Haastehakemuksen sisältö ja siihen liitettävät asiakirjat määräytyvät oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun säännösten nojalla. Hovioikeus voi haastetta antamatta hylätä vaatimukset asianomistajan yksin ajamassa rikosasiassa, jos asianomistajan vaatimus on selvästi perusteeton.

Hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemien asioiden osalta ei pääkäsitteilyjen toimittaminen nykyistenkään säännösten mukaan käytännössä aina ole välttämätöntä. Tämä johtuu siitä, että osa hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemistä asioista on rikosasioita, jotka koskevat alioikeuksien tuomareiden tuomarintoimessaan tekemiä selviä ja riidattomia virheitä. Tällaiset asiat ratkaistaan hovioikeudessa sopivimmin ja asianosaisten oikeusturvan vaarantumatta kirjallisessa menettelyssä asianosaisten oikeudenkäyntikirjelmien perusteella. Pääkäsitteilyä ei tarvitse toimittaa myöskään silloin, kun asianomistajan vaatimus havaitaan selvästi perusteettomaksi.

Kun hovioikeudessa toimitetaan ensimmäisen asteen rikosasiassa pääkäsitteily, tulevat soveltuvin osin sovellettaviksi käräjäoikeuskäsittelyn vastaavat säännöt. Näin ollen ei hovioikeudessa ensimmäisenä asteena käytävän rikosprosessin ja käräjäoikeudessa käytävän rikosprosessin muodoissa ole suullista käsitteilyä vaativissa asioissa eroa. Asioiden

ratkaiseminen pelkästään kirjallisessa käsitteilyssä ei käräjäoikeuksissa kuitenkaan ole mahdollista samassa laajuudessa kuin hovioikeuksissa.

2. Nykyiset virkarikosten erityiset oikeuspaikkasäännökset

2.1. Laintasolla annetut hovioikeudessa käsiteltäviä asioita koskevat säännökset

Tuomareita ja muita tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevia laintasolla annettuja erityissäännöksiä on nykyisin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 13 §:n 2 momentissa, hovioikeuslain 10 §:ssä, käräjäoikeuslain (581/1993) 20 §:ssä, hallinto-oikeuslain (430/1999) 20 §:ssä, kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 250 §:ssä, vakuutus-oikeudesta annetun lain (14/1958) 11 §:ssä, työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 40 §:ssä ja markkinatuomioistuimesta annetun lain (41/1978) 19 §:ssä.

Maaoikeutta koskeva oikeuspaikkasäännös on esitetty kumottavaksi (HE 86/1999 vp). Syyttäjien osalta vastaavia säännöksiä on yleisistä syyttäjistä annetun lain 15 §:ssä, kihlakunnansyyttäjistä annetun lain (195/1996) 9 §:ssä ja Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetun lain (872/1977) 3 §:ssä.

Tuomioistuinlaitokseen kuulumattomien lainkäyttöelinten osalta vastaavia säännöksiä on annettu vankilaoikeuden osalta vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain (317/1953) 6 §:n 2 momentissa, kilpailuneuvostosta annetun lain (481/1992) 11 §:ssä, kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain (42/1978) 10 §:ssä, tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (610/1986) 19 §:ssä sekä työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (608/1946) 8 §:ssä.

Hallintovirkamiesten osalta laintasolla annettuja oikeuspaikkasäännöksiä on varsin vähän. Tällaisia säännöksiä on Tasavallan Presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 57 §:ssä, valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) 3 §:n 2 momentissa, ulkoasiainhallintolain (204/2000) 24 §:n 1 momentissa, valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 15 §:ssä, Suomen Pankista annetun lain (214/1998)

30 §:ssä, kansaneläkelain (347/1956) 90 §:ssä ja rahoitustarkastuslain (503/1993) 22 §:n 1 momentissa sekä työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain (159/1978) 7 §:ssä.

Sotilasoikeydenkäyntilain 6 §:n mukaan sotilasoikeydenkäyntiasian käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin hovioikeus, milloin vastaajana on joukko-osaston komentaja tai vähintään majurin arvoinen upseeri taikka vähintään majurin virkaa vastaavassa muussa sotilasvirassa palveleva henkilö. Säännöksen sanamuodon mukaan määräävää ei ole, missä virassa tai arvossa rikos on tehty vaan virka ja arvo prosessia käynnistettäessä.

Kirkkolain (1054/1993) 19 luvun 10 §:n mukaan piispaa ja tuomiokapitulin jäsentä ja 22 luvun 5 §:n mukaan kirkkohallituksen jäsentä ja kirkkoneuvosta syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Suomen ortodoksisen kirkkokunnan viranhaltijoiden osalta ei ole olemassa virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevia erityissäännöksiä.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 76 §:n mukaan virkasyytteasioissa sovelletaan vanhan eli vuoden 1951 Ahvenanmaan itsehallintolain (670/1951) oikeuspaikkasäännöstä, kunnes asetuksella toisin säädetään. Vanhan lain 41 §:n mukaan virkasyyte maaneuvosta sekä maakuntahallituksen jäsentä ja esittelijää vastaan käsitellään Turun hovioikeudessa.

2.2. Asetuksen tasolla annetut hovioikeudessa käsiteltäviä asioita koskevat säännökset

Eri asetuksissa olevia oikeuspaikkasäännöksiä oli 30 päivänä marraskuuta 1999 voimassa tai annettu seuraavasti:

Oikeuslaitoksen ja muiden lainkäyttöelinten osalta voimassa olivat korkeimmasta oikeudesta annetun asetuksen (786/1994) 6 §, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/1977) 33 § ja hovioikeusasetuksen (211/1994) 24 §, maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun asetuksen (141/1995) 13 § ja terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annetun asetuksen (1121/1992) 22 §.

Muita hallintoelimiä koskivat lääninhallitusasetuksen (120/1997) 12 §, rekisterihallintoasetuksen (248/1996) 14 §, poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 31 §, rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen

(321/1999) 49 §, puolustusvoimista annetun asetuksen (667/1992) 60 §, tullilaitoksesta annetun asetuksen (371/1991) 24 §, valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen (267/1993) 24 §, opetushallituksesta annetun asetuksen (183/1991) 25 §, museovirastosta annetun asetuksen (119/1992) 16 §, maanmittauslaitoksesta annetun asetuksen (1631/1993) 17 §, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta annetun asetuksen (478/1996) 8 §, kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta annetun asetuksen (1281/1992) 14 §, geodeettisesta laitoksesta annetun asetuksen (1293/1992) 12 §, eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksesta annetun asetuksen (1282/1992) 15 §, kuluttajatutkimuskeskuksesta annetun asetuksen (279/1990) 16 §, elintarvikevirastosta annetun asetuksen (278/1990) 15 §, kilpailuvirastosta annetun asetuksen (66/1993) 11 §, patentti- ja rekisterihallituksesta annetun asetuksen (799/1992) 16 §, lääkelaitoksesta annetun asetuksen (132/1993) 21 §, Suomen ympäristökeskuksesta annetun asetuksen (56/1995) 12 § sekä Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipoliittisesta instituutista annetun asetuksen (630/1982) 15 §.

Aikaisemmin yliopistoja koskivat muun muassa Helsingin yliopistosta annetun asetuksen (1241/1991) 68 §. Se ja useat muut asetustasoiset oikeuspaikkasäännökset kumoutuivat yliopistolain tultua voimaan 1 päivänä elokuuta 1998.

2.3. Korkeimmassa oikeudessa käsiteltävät asiat

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain (74/1918) 3 §:n mukaan korkeimman oikeuden on tutkittava ja lopullisesti ratkaistava syytteet virkavirheistä, joita hovioikeuden presidentti tai jäsen ovat virkansa toimituksessa tehneet. Säännöksessä on edelleen maininta myös siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä syytetäisiin korkeimmassa oikeudessa. Myöhemmin valtakunnanoikeudesta annettu laki (273/1922) kuitenkin muutti asian tältä osin.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain 15 §:n mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

Työtuomioistuimesta annetun lain 40 §:n

mukaan työtuomioistuimen presidenttiä, työtuomioistuinneuvosta, jäsentä ja varajäsentä syytetään virkavirheestä korkeimmassa oikeudessa.

Edellä mainittujen virkamiesten lisäksi korkein oikeus ei ensimmäisenä asteena käsittele muiden virkamiesten tekemiä virkariikoksia.

2.4. Valtakunnanoikeudessa käsiteltävät asiat

Maaliskuun alusta 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain 101 §:n mukaan valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Samoin valtakunnanoikeus käsittelee asian, jossa tasavallan presidenttiä syytetään maanpetosrikoksesta, valtiopetosrikoksesta tai rikoksesta ihmisyyttä vastaan.

Perustuslain 38 §:n 1 momentin mukaan apulaisoikeusasiamiehestä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. Perustuslain 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp) todetaan, että viittauksella soveltuvin osin tarkoitetaan myös sitä, että apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeuskanslerin sekä tämän sijaisen virkasyysforum on valtakunnanoikeus.

Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000) 1 §:n mukaan lain 2 luvun säännöksiä ministerivastuuasian käsittelystä eduskunnassa sovelletaan tutkittaessa edellä mainittujen virkamiesten virkatointen lainmukaisuutta (ministerivastuuasia). Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lain 3-5 luvun säännöksiä valtakunnanoikeudesta ja siinä noudatettavasta menettelystä sovelletaan valtakunnanoikeuden käsitellessä ministerivastuuasiassa nostettua syytettä sekä syytettä, joka on nostettu korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa, samoin kuin perustuslain 113 §:ssä tarkoitettua syytettä (tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu).

Syytettä valtakunnanoikeudessa ajaa valta-

kunnansyyttäjä. Oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi kuitenkin ajaa syytettä korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan. Jos valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa ei toisin säädetä, asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa sovelletaan soveltuvin osin, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa ja oikeudenkäymiskaaressa säädetään virallisen syyttäjän ajamasta rikosasiasta.

Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 2 §:n 2 momentissa säädetään, että jos Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen mukaan syyte siinä tarkoitettua henkilöä vastaan on käsiteltävä valtakunnanoikeudessa, sovelletaan lain 3-5 luvun säännöksiä, jollei kansainvälisestä velvoitteesta muuta johdu. Säännös viittaa nykytilanteessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomareita sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamiehiä koskeviin määräyksiin. Valtakunnanoikeus on toimivaltainen käsittelemään näitä virkamiehiä koskevia virkasyysasioita Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön nojalla.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen pöytäkirja B:n (Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussääntö) 3 artiklan mukaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (Luxemburg) tuomareilla ja julkisasiamiehillä on lainkäyttölinen koskemattomuus. Yhteisöjen tuomioistuin voi täysistuntopäätöksillä pidättää koskemattomuuden. Jos koskemattomuus on pidätetty ja tuomaria vastaan pannaan vireille rikosasiaa koskeva oikeudenkäynti, asian voi mainitun 3 artiklan mukaan tutkia vain sellainen jäsenvaltion tuomioistuin, joka on toimivaltainen tuomitsemaan korkeimpien kansallisten tuomioistuinten jäseniä.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 19/1990) käsitellään 38-56 artiklassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (Strasbourg) kokoonpanoa ja tuomareiden nimittämistä. Sanotun sopimuksen 55 artiklan perusteella on lisäksi 18 päivänä syyskuuta 1959 annettu tuomioistuimen työjärjestys. Työjärjestyksen 2-6 kohdassa käsitellään tuomareita. Kummassakaan säännöstös ei määrätä virkasyysasteen oikeuspaikasta.

3. Oikeusvertailevia näkökohtia

3.1. Pohjoismaiset järjestelmät

Ruotsissa korkein oikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena ministerin, valtioneuvoksen, oikeusneuvoksen, hallintoneuvoksen, oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin, valtakunnansyyttäjän, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomarin ja julkisasiamiehen sekä ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomarin kuin myös hovioikeuden tuomareiden ja korkeimman oikeuden esittelijöiden virassaan tekemiä rikoksia koskevat virkasyytteet.

Hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena ainoastaan käräjätuomaria, kiinteistötuomaria ja kiinteistöasioita käsittelemään määrättyä käräjäoikeuden virkamiestä koskevat virkarikosasiat. Kaikkien muiden tuomareiden ja virkamiesten virkasyytteet käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena käräjäoikeus.

Valtakunnansyyttäjä toimii nimenomaisen säännöksen perusteella syyttäjänä niissä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena, sekä myös asioissa, jotka koskevat hovioikeuden tuomarin ja korkeimman oikeuden esittelijän virkarikoksia. Muiden virkamiesten osalta syyttäjiä koskevia erityissäännöksiä ei ole, mutta käytännössä ylimpien virkamiesten virkarikosasioissa syyttäjänä toimii alueen ylisyyttäjä, valtionsyyttäjä tai päällikkösyyttäjä.

Norjassa korkeimman oikeuden ja hovioikeuden tuomareiden virkarikosasiat käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena korkein oikeus. Alioikeustuomareiden virkarikosasioiden ensimmäinen oikeusaste on hovioikeutta vastaava tuomioistuin (lagmandsret). Muiden virkamiesten virkasyytteen oikeuspaikasta ei ole erityissäännöksiä. Syytettyä korkeimpia virkamiehiä vastaan ajaa yleensä valtionsyyttäjä, joskaan tästä ei ole erityissäännöstä.

Tanskassa tuomareiden virkasyytteasiat käsitellään erityisessä valitusoikeudessa. Valitusoikeuden tuomiosta voidaan valittaa korkeimpaan oikeuteen. Muiden virkamiesten virkarikosasioiden oikeuspaikka määräytyy samojen sääntöjen mukaan kuin muitakin kansalaisia vastaan ajettavien syytteiden oikeuspaikka. Ratkaisevaa on rikoksen laatu ja siitä aiheutuva seuraamus eikä syytetyn virka-asema. Tällöin hovioikeutta vastaava tuomioistuin (Landsret) voi olla tietyissä rikosasioissa myös ensimmäinen oikeusaste.

Islannin oikeusjärjestelmässä on olemassa

vain kaksi oikeusastetta; alioikeus ja korkein oikeus. Kaikkien tuomareiden ja muiden virkamiesten virkasyytteasiat käsittelee ensimmäisenä asteena alioikeus.

3.2. Eräiden muiden maiden järjestelmät

Virossa kaikkien virkamiesten virkasyytteasiat käsittelee ensimmäisenä asteena alioikeus.

Saksan lainsäädännössä ei ole erityissäännöksiä virkarikosasioiden oikeuspaikasta. Niitä käsitellään lähinnä ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa oikeusasteessa eli Amts-, Land- tai Oberlandesgerichtissä. Kaikkiaan oikeusasteita on neljä. Ylin aste koostuu 5 erityisylioikeudesta. Oikeusaste määräytyy lähinnä rikoksen ja sen seuraamuksen mukaan, ei sen sijaan henkilön virka-aseman perusteella. Näin ollen esimerkiksi ensimmäinen oikeusaste voi käsitellä vain sellaisia (virka)syytteasioita, joista ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin neljä vuotta vankeutta, tai mikäli yleinen syyttäjä ei nosta syytettä toisessa oikeusasteessa tapauksen erityisen merkityksen vuoksi.

Edellä mainittujen tuomioistuinten lisäksi on mahdollista perustaa erityisiä ammatillisiin oikeussuojakysymyksiin erikoistuvia tuomioistuinta (Bundesgericht). Tällainen voi käsitellä esimerkiksi julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia henkilöitä koskevia kurinpito- ja kanteluasioita. Kyse ei ole kuitenkaan erityisestä virkasyytteasian oikeuspaikasta.

Itävallassa virkarikosasioiden oikeuspaikasta ei ole erityissäännöksiä. Lähtökohtana on siten rikoksen tekopaikan alioikeus, jossa virkarikossyytteet käsitellään normaalissa rikosprosessuaalisessa järjestyksessä. Virkarikosten osalta merkitystä on mahdollisella seuraamuksella, koska tuomioistuinten toimivalta vaihtelee seuraamuksen ankaruuden mukaan. Tämä ei kuitenkaan koske pelkästään virkarikoksia. Oikeuspaikan suhteen ratkaisevaa on siten teko eikä henkilön virka-asema.

Ranskassa ei ole säännöksiä tuomareiden eikä muidenkaan virkamiesten virkarikosten oikeuspaikasta.

Alankomaissa tuomareiden virkasyytteet käsittelee Alankomaiden korkein tuomioistuin (Hogeraad der Nederlanden). Ylimpien hallintovirkamiesten ja syyttäjien virkari-

kosasiat käsitellään erityisessä virkamiesoikeudessa (Ambtenarenrechd).

4. Esityksen tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

4.1. Oikeuspaikkasäännösten uudistamistarve

Uudistuksen tavoitteet

Useimmat virkasyytteen erityistä oikeuspaikkaa koskevat säännökset ovat nykyisin asetuksissa. Säännönmukaisen instanssijärjestyksen sivuuttamista asetuksella ei voida pitää asianmukaisena. Esityksessä ehdotetaan virkasyytetuomioistuimesta säädettyä väksi aina laissa.

Ylimpien virkamiesten virkasyytteen erityistä oikeuspaikkaa koskevien säännösten määrä on myös kasvanut tarpeettoman suureksi. Modernissa yhteiskunnassa tällaiselle laajamittaiselle prosessuaaliselle erityisjärjestelylle ei ole nähtävissä perusteita.

Käräjäoikeusuudistuksen ja tässä yhteydessä tapahtuneen lautamiesjärjestelmän kehittämisen keskeisenä tavoitteena oli lisätä kansalaisten luottamusta oikeuslaitoksen toimintaan. Paikallisesti valittujen lautamiesten osallistuminen käräjäoikeuden tuomiovallan käyttöön nähtiin seikkana, joka oli omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta oikeuslaitoksen toimintaan. Tätä taustaa vasten voitaneen pitää johdonmukaisena, että lautamiehet osallistuvat myös virkamiehiä koskevien virkarikosasioden käsittelyyn. Käräjäoikeusuudistuksella luotiin alioikeuksien toiminnan tehostamiseen tähdännyt järjestelmä, joka mahdollistaa kuhunkin asiaan parhaiten sopivan ratkaisukokoonpanon käyttämisen. Samalla tuomioistuinharjoittelua suorittavien auskultanttien osallistumista varsinaiseen lainkäyttötyöhön rajoitettiin.

Virkasyytteen erityistä oikeuspaikkaa koskevat säännökset ovat käytännössä aiheuttaneet ongelmia tilanteissa, joissa samaan rikokseen osallisina on ylempi virkamies ja muu henkilö. Vastaava tilanne on käsillä myös silloin, kun lahjuksen antajaa ja lahjuksen ottajaa joudutaan syyttämään virkamiehistä koskevan erityissäännöksen johdosta eri tuomioistuimissa. Tämä ei ole prosessiekonomisesti perusteltua eikä johda keskitettyyn käsittelyyn. Hankalia tilanteita voi aiheutua myös siitä, että asian ratkaisijaa ja esittelijää koskevat erilaiset oikeuspaikkasäännökset.

Näkemyks, jonka mukaan kysymys virkasyytteen oikeuspaikasta liittyisi viran ja viraston asemaan ja arvonantoon valtiokoneistossa ja yhteiskunnassa yleensä, on vanhentunut. Virkasyytteen nostaminen ei ole omiaan kohottamaan viran nauttimaa arvostusta, vaikka syyte nostettaisiin hoviioikeudessa. Tällaisiin näkemyksiin perustuvat säännökset olisi nykyaikana syytä kumota.

Arvioitaessa valtion virkamiesten virkasyytteen erityistä oikeuspaikkaa koskevien järjestelyjen johdonmukaisuutta on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, ettei ylimpien kunnallisten viranhaltijoiden osalta ole annettu erityisiä virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevia säännöksiä, vaikka kysymys monissa tapauksissa voi olla huomattavaa julkista valtaa käyttävistä ja yleisessä virkahierarkiassa korkealla tasolla olevista virkamiehistä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä. Voidaan perustellusti katsoa, että yhdenvertaisuus ei toteudu, jos kaikilla ei ole heitä koskevissa rikosasioissa mahdollisuutta lähtökohtaisesti samanlaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin sisältyvät säännökset on laadittu siitä lähtökohdasta, että oikeudenkäynti alkaa käräjäoikeudessa. Niinpä hovioikeuden säättäminen ensimmäiseksi oikeusasteeksi merkitsee aina normaalin muutoksenhakujärjestelmän supistumista yhdellä oikeusasteella. On tosin huomattava, että hovioikeuden ensimmäisenä asteena antamaan ratkaisuun voidaan hakea muutosta ilman valituslupaa, kun taas muissa rikosasioissa valituslupa vaaditaan.

Uudistuksen tavoitteena on karsia ja modernisoida vuosien kuluessa perusteettoman laajaksi ja epäyhtenäiseksi paisunutta ylempien virkamiesten virkasyytteen oikeuspaikkasäännöstä ottaen kuitenkin huomioon tuomioistuinlaitosten itsenäinen asema yhteiskunnassa sekä tuomioistuinten objektiiviseen puolueettomuuteen liittyvät seikat.

Voimassa olevien virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevien säännösten sanamuoto on varsin kirjava. Vanhemmissa säännöksissä on usein todettu, että asiat, jotka koskevat tietyn virkamiehen tekemiä virkavirheitä, käsitellään hovioikeudessa. Valittu sanamuoto on tältä osin vanhentunut, koska vähäinen virkavirheenä pidettävä virkavelvollisuuden laiminlyönti ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole rikos. Olisikin johdonmu-

kaisempaa puhua virkavirheen sijasta virkarikoksesta.

Eräitä periaatteellisia kysymyksiä

Korkein oikeus on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään antanut useita tuomarin esteellisyyttä koskevia ratkaisuja. Ratkaisuissa on eri yhteyksissä todettu, että Suomen liittyttyä 10 päivänä toukokuuta 1990 Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (Euroopan ihmisoikeussopimus) tuomarin esteellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös tuon sopimuksen määräykset ja sen perusteella kehittynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntö. Mainitun sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetuista rikossyyteistä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö antaa aiheen lähteä siitä, että tuomarilla ei saa olla ennakkokäsitystä tai etukäteiskantaa asiasta eikä halua edistää oikeudenkäynnin toisen osapuolen etua (subjektiivinen puolueettomuus) ja toisaalta siitä, että oikeutetut epäilyt tuomarin ja tuomioistuimen puolueettomuudesta ovat poissuljettuja (objektiivinen puolueettomuus). Arvioitaessa puolueettomuutta viimeksi mainitulta kannalta on muun ohella otettava huomioon, antaako tuomarin aikaisempi toiminta tai jokin erityinen suhde asianosaisiin objektiivisesti katsoen aiheen pelätä luottamuksen puolueettomuuteen vaarantuvan.

Tuomioistuimen riippumattomuusvaatimus sisältyy myös perustuslain 21 §:ään. Perustuslain 98 §:ssä on säädetty tuomioistuinlaitoksen rakenteesta. Säännöksen mukaan tuomioistuija ovat yleiset tuomioistuimet, yleiset hallintotuomioistuimet sekä erityistuuioistuimet. Yleisiä tuomioistuija ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuija ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että yleisten tuomioistuinten ja erityistuuioistuinten ohella lainkäyttövaltaa on myös erilaisilla valitusten käsittelyä varten perustetuilla muutoksenhakulautakunnilla tai tuomioistuimen kaltaisilla

elimillä. Niiden asemaa ei ole yleensä järjestetty kaikilta osin tuomioistuinten riippumattomuudelle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tällaisten lainkäyttöelinten ei katsota kuuluvan varsinaisesti tuomioistuinlaitokseen.

Syyttäjillä on merkittävä tehtävä oikeusjärjestyksessämme. Esitutinnan jälkeen syyttäjät suorittaa syyteharkinnan ja ajaa julkisen kannevallan edustajana rangaistusvaatimusta tuomioistuimessa. Syyttäjien päätöksenteko ja toiminta ovat avainasemassa arvioitaessa, miten ja missä määrin rikosoikeudellisen järjestelmän arvot ja tavoitteet rikosprosessissa toteutuvat. Perinteisesti tuomioistuimelle kuulunutta valtaa on siirretty syyttäjille laajentamalla syyttäjän harkintavaltaa jättää syyte selvitetystä rikoksesta nostamatta (niin sanottu seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen) ja siirtämällä rangaistumääräysten antaminen tuomioistuimelta syyttäjän tehtäväksi. Rikosoikeudellisessa lainsäädännössä on säännösten avoimella muotoilulla kasvavassa määrin jätetty lainkäyttäjien, siis myös syyttäjän, yksittäistapauksessa harkittavaksi, onko teko katsottava oikeusjärjestyksen vastaiseksi. Syyttäjän harkintavaltaa on lisätty myös eräillä toimenpiteistä luopumista koskevilla uudistuksilla.

Oikeusturvanäkökohdilla on erittäin tärkeä merkitys paitsi tuomioistuinten myös syyttäjälaitoksen organisatorisia kysymyksiä harkittaessa. Syyttäjän toiminta on tuomioistuinten toimintaan rinnastettavaa oikeudellista vallankäyttöä. Tähän liittyen syyttäjälaitoksen organisaatio ja syyttäjien asema on Suomessa järjestetty niin, että syyttäjät on ratkaisutoiminnassaan tuomioistuimeen rinnastettavalla tavalla riippumaton muista yhteiskunnallisista vallankäyttäjistä. Sen vuoksi syyttäjien virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevia säännöksiä on perusteltua arvioida samoista lähtökohdista kuin tuomareita koskevia vastaavia säännöksiä.

Tuomioistuin- ja syyttäjälaitosten itsenäisen ja riippumattoman asema huomioon ottaen sekä edellä mainituista tuomioistuimen objektiiviseen puolueettomuuteen liittyvistä syistä on tärkeää, ettei käräjäoikeuden tuomareiden ja muun henkilökunnan sekä käräjäoikeuksissa syyttäjinä toimivien virkamiesten virkasyytteitä käsitellä samassa tuomioistuimessa, jossa he toimivat virkatehtävissään. Objektiivisen puolueettomuuden vaatimus koskee myös hovioikeuksia. Sen vuoksi ei voida pitää asianmukaisena sitä, että hovi-

oikeudessa toimivaa virkamiestä syytetään virkarikoksesta samassa hovioikeudessa, jos-
sa hän toimii virkatehtävässään.

Erityisiä virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevia järjestelyjä ei ole syytä ulottaa syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Sen sijaan tuomioistuinlaitoksen sisällä lie-
nee edelleen perusteltuja syitä säilyttää nykyisen kaltainen järjestelmä, joissa tuomareita ja eräitä tuomariin rinnastettavassa asemassa olevia tuomioistuinlaitoksen esittelijöitä syytetään virkarikoksesta ensimmäisessä asteessa hovioikeudessa.

Syyttäjien erikoistumisesta

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että korkeimpien virkamiesten virkarikosasioissa syyttäjän tehtävät on eräissä maissa uskottu erityissyyttäjien hoitoon. Tätä vastaavasti yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:ssä on säädetty, että valtiosyyttäjä toimii syyttäjänä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena. Käytännössä tällaiset asiat ovat olleet joko tuomareita tai ylimpiä hallintovirkamiehiä koskevia virkarikosasioita.

Mainittua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 131/1996 vp) on katsottu, että syyttäjien erikoistuminen on keino tehostaa syyttäjille asetettujen kriminaalipoliittisten päämäärien toteutumista. On katsottu, että virkarikoksista syyttäminen edellyttää usein syyttäjältä erityistä ammattitaitoa, jonka saavuttaminen on mahdollista vain erikoistumisella. Edelleen on todettu, että virkarikosasioissa edellytetään syyttäjältä myös riittävää auktoriteettia ja riippumattomuutta asianosaisiin nähden, jotta ulkopuolisen luottamus viranomais toimintaan voidaan taata.

On perusteltua, että virkarikosasioihin erikoistunut valtiosyyttäjä tulevaisuudessakin toimii syyttäjänä ylimpien virkamiesten virkarikosasioissa, käsiteltiin ne käräjäoikeudessa tai hovioikeudessa. Tällaiset asiat yleensä ovat yhteiskunnan kannalta merkittäviä.

Käytännössä valtiosyyttäjien tulisi toimia syyttäjänä virkarikosasioissa, jotka koskisivat ylimpien valtioelinten toimintaan ja ylimmän toimeenpanovallan käyttöön sekä ulkosuhteiden hoitoon keskeisellä tavalla osallistuvien virkamiesten virkasyytteitä. Kysymykseen tulevat virkamiehet olisivat eri ministeriöiden, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan sekä ulkomaanedustuksen

korkeimpia virkamiehiä.

Oikeuspaikka eräissä tilanteissa

Oikeuspaikkasäännösten sanamuodon perusteella vaikuttaa selvältä, että määräävää oikeuspaikan valinnassa on se, missä virassa rikos on tehty ja toisaalta tietenkin myös se, mikä oikeuspaikkasääntö asiaa vireille pantassa on voimassa. Sillä, että virkamies on siirtynyt toiseen virkaan, saanut ylennyksen tai jäänyt eläkkeelle, ei oikeuspaikan valinnassa pääsääntöisesti ole merkitystä. Tilanne, jossa rikokseen osallisina on eri oikeuspaikkatasolla syytettäviä virkamiehiä, aiheuttaa oikeuspaikkaa valittaessa oman ongelmansa.

Työtuomioistuimesta annetun lain 40 §:ssä säädetään työtuomioistuimen sihteerin virkasyytteen oikeuspaikaksi hovioikeus, mutta samalla todetaan, että asia voidaan hänenkin osaltaan käsitellä asiayhteyden niin vaatiessa korkeimmassa oikeudessa yhdessä työtuomioistuimen jäsenten virkasyytteiden kanssa. Oikeuskäytännössä on ilman nimenomaisten säännösten tukeakin hyväksytty periaate, joka on ilmaistu mainitun lainkohdan lisäksi sotilasoikeudenkäyntilain 7 §:n 2 momentissa.

Korkeimman oikeuden 12 päivänä marraskuuta 1964 asiassa 163/57 antamassa ratkaisussa N:o 2398 ja 28 päivänä lokakuuta 1992 asiassa H 89/22 antamassa ratkaisussa N:o 3779 on lähdetty siitä, että myös hovioikeuden esittelijää vastaan ajettu virkasyyte voidaan tutkia korkeimmassa oikeudessa yhdessä samaa asiaa koskevien hovioikeuden jäsenten virkasyytteiden kanssa.

Hovioikeuslain 9 §:n mukaan hovioikeuden esittelijä voi eräissä tilanteissa kuulua hovioikeuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon. Tällöin hovioikeuden asessori tai viskaali ratkaisee asian jäsenenä eikä esittelijänä, joten myös virkasyytteen oikeuspaikka määräytyy hovioikeuden jäsenen oikeuspaikan mukaan. Hovioikeuden asessoria tai viskaalia syytetään tällöin virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa, vaikka syytetä ajettiin yksin asessoria tai viskaalia vastaan.

4.2. Aikaisemmat uudistushankkeet

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietintö

Valtioneuvoston 3 päivänä helmikuuta 1972 asettama julkishenkilöstön oi-

keusasemakomitea esitti 15 päivänä kesäkuuta 1979 jättämässään mietinnössä (komiteanmietintö 1979:26), että virkamiesten virkasyytetuomioistuinta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin siten, että yleinen alioikeus käsittelisi entistä laajemmin virkasyytteet ensimmäisenä oikeusasteena. Ehdotus tähtäsi siihen, että käytännössä vain lähinnä alioikeuden tuomareiden osalta hovioikeus olisi jäänyt edelleen virkasyytetuomioistuimeksi.

Mietinnön perusteluiden mukaan ei pidetty asianmukaisena, että virkamiehen virkasyytteen oikeuspaikka määräytyy virkamiehen aseman perusteella. Muun muassa esteellisyysnäkökohtien vuoksi pidettiin kuitenkin välttämättömänä, että hovioikeus käsittelisi edelleen ensimmäisenä oikeusasteena eräät tuomarin virassa tehtyjä virheitä koskevat virkasyytteet.

Virkarikoslainsäädännön perustelut

Virkarikoslainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 58/1988 vp) viitattiin julkishenkilöstön oikeusasemakomitean edellä selostettuun ehdotukseen. Esitykseen ei kuitenkaan sisällytetty ehdotusta virkarikosten oikeuspaikkaa koskeviksi uusiksi säännöksiksi vaan ilmoitettiin, että asia otetaan esille "oikeusministeriössä parhaallaan valmisteltavana olevan oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen yhteydessä".

Hovioikeustoimikunnan loppumietintö

Hovioikeustoimikunnan loppumietinnössä (komiteanmietintö 1992:20) todettiin hovioikeudessa käsiteltäviä virkasyytteitä koskevien erityissäännösten suuri määrä sekä lausuttiin tältä osin seuraavasti: "Erikseen olisikin syytä selvittää, mitkä näistä virkarikoksia koskevista asioista tulisi siirtää käräjäoikeuden käsiteltäviksi ja mitkä olisi ensimmäisenä oikeusasteena edelleen perusteltua käsitellä vasta hovioikeudessa. Viimeksi mainituista olisi säädettävä lailla."

Uudella hovioikeuslailla, jolla lakkautettiin kanneviskaalin virat, ei puututtu virkasyytteitä koskeviin oikeuspaikkasäännöksiin.

Syyttäjälaitostoimikunnan mietintö

Syyttäjälaitostoimikunnan mietinnössä (komiteanmietintö 1995:7) todettiin, että virkasyytetuomioistuinta koskevien säännösten uudistamisen ja yhtenäistämisen tarve vai-

kutti ilmeiseltä. Toimikunta yhtyi siihen hovioikeustoimikunnan kannanottoon, että virkasyytetuomioistuimesta olisi kaikissa tapauksissa säädettävä lain tasolla.

Toimikunta piti vaikeana kysymystä, missä määrin virkasyytetuomioistuinta koskevia erityisjärjestelyjä oli syytä edelleen säilyttää. Toimikunta katsoi, että joka tapauksessa käräjäoikeuden tuomareiden ja syyttäjien osalta virkasyytteet oli syytä käsitellä ensi asteessa hovioikeudessa, koska tuomareiden ja syyttäjien joutuminen syytettäviksi omassa alioikeudessa vaikuttaisi ilmeisen haitallisesti heidän toimintaedellytyksiinsä viran hoidossa.

5. Esityksen vaikutukset

5.1. Vaikutukset käräjäoikeuksiin

Virallisen syyttäjän ylimpiä virkamiehiä vastaan ajamat virkarikosasiat voivat olla yhteiskunnallisesti merkittäviä ja sisältää vaikeita oikeudellisia ja näyttöön liittyviä kysymyksiä. Tällaiset asiat voivat vaatia oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettua vahvennetun ratkaisukokoonpanon.

Käytännössä virallisen syyttäjän ajamia ensimmäisessä asteessa hovioikeudessa käsiteltäviä virka- ja sotilasoikeudenkäyntiasioita on vuosittain suhteellisen vähän. Pääasiassa ensimmäisen asteen virkarikosasiat ovat olleet asianomistajan itsensä vireille panemia.

Asianomistajan oikeutta nostaa syyte virkarikosasioissa ei ole rikosasiain oikeudenkäyntiä koskevan uudistuksen yhteydessä entisestään rajoitettu, vaan asianomistajalla on edelleen itsenäinen ja virallisen syyttäjän kannanotoista riippumaton syyteoikeutensa. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 5 § sisältää toisaalta säännöksen kanteen tutkimatta jättämisestä ja asian ratkaisemisesta haastetta antamatta.

Asianomistajien usein ilman lainoppineita avustajia ajamat virkasyyteasiat saattavat olla aineistoltaan varsin laajoja ja jäsenymättömiä ja siten aiheuttaa tuomioistuimelle runsaasti työtä.

Ehdotetun uudistuksen myötä käräjäoikeuksien työmäärä tulee varsinkin Helsingin käräjäoikeudessa kasvamaan.

5.2. Vaikutukset hovioikeuksiin

Kun käräjäoikeuksien työmäärän on todet-

tu uudistuksen myötä kasvavan, voidaan vastaavasti todeta, että hovioikeuksien työ määrä vähenee. Kysymys on lähinnä työ määrän muutoksista hovioikeuksien ja Helsingin käräjäoikeuden sekä muutamien muiden hallintokaupunkien käräjäoikeuksien välillä.

Hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemät virkarikosasiat voidaan jakaa kolmeen ryhmään: tuomarien virkasyytteet, ylimpiä hallintovirkamiehiä koskevat virkasyytteet sekä asianomistajan itse ajamat virkasyytteet. Menettelymuodot näissä kolmessa ryhmässä voivat poiketa toisistaan.

Hovioikeuden ensiasteena käsittelemissä asioissa tultaneen järjestämään yleensä suullinen käsittely, poikkeuksena selvät ja riidattomat virkarikokset, joiden osuus tulee vähenemään. Hovioikeudessa ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltäviä juttuja, joissa järjestetään suullinen käsittely, on pidettävä kiireellisinä. Virkarikosasiat tulevat olemaan joko syyttäjän vireille panemia tai sellaisia asianomistajan ajamia asioita, joiden haastehakemus on asianmukainen. Hovioikeudet voivat edelleen tarpeen mukaan käsitellä tuomareita koskevia moitekirjoituksia hallintokanteluina sekä haastetta antamatta hylätä asianomistajien selvästi perusteettomat rangaistusvaatimukset.

5.3. Vaikutukset syyttäjälaitoksen tehtäviin

Kun uudistuksesta seuraa valtiosyyttäjien muiden kuin kussakin yksittäistapauksessa erillismääräyksellä annettavien tehtävien rajoittuminen virkarikosasioissa tuomarien ja korkeimpien sotilashenkilöiden tekemiin virkarikoksiin, merkinnee tämä valtiosyyttäjien tehtävien vähenemistä. Vastaavasti kihlakunnansyyttäjien työ määrä ainakin Helsingissä ja eräissä muissa hallintokaupungeissa lisääntyy.

5.4. Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia oikeuslaitosta kokonaisuutena arvioitaessa.

6. Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 14 päivänä toukokuuta 1997 työryhmän, jonka tehtäväksi an-

nettiin laatia ehdotus hallituksen esitykseksi ylimpien virkamiesten virkasyyttefoorumsäännösten muuttamisesta siten, että virkasyytteet yleensä käsiteltäisiin ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeuden asemasta käräjäoikeudessa. Työryhmä kuuli valmistelun aikana alustavasti ministeriöitä, eräitä muita julkishallinnon edustajia sekä asiantuntijoita.

Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 15 päivänä joulukuuta 1997. Työryhmän mietintöön sisältyi 29 päivänä syyskuuta 1997 päivätty luettelo hovioikeuksissa syytettävistä virkamiehistä. Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä lausunnon yhteensä kolmeltakymmeneltä viranomaiselta ja järjestöltä. Lausunnoissa suhtauduttiin yleensä myönteisesti työryhmän esitykseen siitä, että virkasyytteasiat huomattavasti nykyistä useammin käsiteltäisiin ensimmäisessä oikeusasteessa hovioikeuden asemasta käräjäoikeudessa.

Oikeusministeriö asetti 27 päivänä syyskuuta 1999 työryhmän laatimaan hallituksen esityksen eduskunnalle eräiden virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi virkasyyttefoorumien uudistamistyöryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

7. Erikseen selvitettäväksi jäävät säädökset

Eräisiin oikeuspaikkasäännöksiin ei tässä yhteydessä esitetä muutoksia, koska niiden osalta on tarvetta jatkovalmisteluun.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön (251/2000) 24 §:n mukaan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikköä, esittelijäneuvosta, vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä ja oikeusasiamiehensihteeriä syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa. Valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan lain vastaavan säännöksen kumoamiseen liittyen myös voidaan aikanaan eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöstä poistaa sanottu 24 § eduskunnan päätöksellä.

Kirkkolain muuttaminen edellyttää lain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkon ehdotusta, jonka tekee kirkolliskokous. Sen tekemän ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kirkkolain 19 luvun 10 §:n ja 22 luvun 5 §:n oikeuspaikkasäännösten muuttaminen on siten mahdollista vain kirkolliskokouksen ehdotuksesta.

Ahvenanmaan itsehallintolain 76 §:n mu-

kainen oikeuspaikkasäännös tulee edelleen vanhasta eli vuoden 1951 itsehallintolaista, jonka 41 §:ssä oli säännös maakuntahallituksen jäsenten ja virkamiesten virkasyytefoorumista. Sanotun pykälän kumoaminen ja asian uudelleen järjestely on oikeusministeriössä erikseen vireillä itsehallintolain uudistamisen yhteydessä.

Sotilaiden erityisasema on myös ollut valmistelussa esillä. Sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitetut sotilasrikosasiat käsitellään yleensä joukko-osaston mukaan määräytyvässä käräjäoikeudessa. Helsingin hovioikeus on kuitenkin ensimmäinen oikeusaste, milloin

vastaaajana on joukko-osaston komentaja tai majurin arvoinen upseeri. Sekä käräjäoikeuden että hovioikeuden kokoonpanoon kuuluu sotilasjäsenet; käräjäoikeudessa jäseniä ovat käytännössä upseeri ja opistoupseeri ja hovioikeudessa jäsenten tulee olla vähintään majurin arvoisia upseereita.

Kun sotilasoikeudenkäyntilain 6 §:n erityisen oikeuspaikkasäännöksen kumoaminen edellyttäisi myös muutosta sotilasoikeudenkäyntiasioita käsittelevien tuomioistuinten kokoonpanoon, uudistuksen toteuttaminen upseerien virkasyytteiden osalta tullaan toteuttamaan myöhemmin erikseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Hovioikeuslaki

2 §. *Hovioikeuden tehtävät.* Hovioikeuslain 2 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä todettaisiin yleisellä tasolla ne virkarikosasiat, jotka hovioikeus edelleen käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena. Näitä asioita olisivat ennen muuta hovioikeuksien toimipiirissä sijaitsevien käräjäoikeuksien tuomareita ja muita erikseen laissa mainittuja tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkarikosasiat.

Hallintotuomioistuinten osalta voimaan jäisivät korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 13 §:n 2 momentti ja hallinto-oikeuslain 20 §. Mainittujen lainkohtien mukaan korkeimman hallinto-oikeuden esittelijää sekä hallinto-oikeuden jäsentä ja esittelijää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa.

Erityistuomioistuimia koskevat vakuutus-oikeudesta annetun lain 11 §, työtuomioistuimesta annetun lain 40 § ja markkinatuomioistuimesta annetun lain 19 § jäisivät voimaan, työtuomioistuimesta annetun lain 40 § tosin jäljempänä selostetuin tavoin muutettuna. Kyseisten lainkohtien nojalla vakuutus-oikeuden jäsentä, työtuomioistuimen sihteerää sekä markkinatuomioistuimen puheenjohtajaa ja jäsentä syytettäisiin edelleen virkarikoksista Helsingin hovioikeudessa.

Ehdotetussa säännöksessä mainittaisiin yleisellä tasolla myös syyttäjät. Yleisistä

syyttäjistä annetun lain 15 §, kihlakunnan-syyttäjistä annetun lain 9 § ja Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirastosta annetun lain 3 § jäisivät edelleen voimaan. Valtionsyyttäjien, johtavien kihlakunnansyyttäjien, Ahvenanmaan maakunnansyyttäjän, kihlakunnansyyttäjien sekä apulaissyyttäjien virkasyytteet käsiteltäisiin edelleen hovioikeuksissa. Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa myös nimismiehen virkasyytteen oikeuspaikaksi lienee katsottava hovioikeus siltä osin kuin kysymys on syyttäjän tehtävissä tehdystä virkarikoksesta.

Koska normaalisti instanssijärjestyksestä poikkeamisen tulee perustua lakiin, ehdotetaan nykyiseen hovioikeuslain 2 §:n 2 momenttiin muutosta, joka rajaisi hovioikeuden toimivallan käsitellä asioita ensimmäisenä oikeusasteena ainoastaan niihin tapauksiin, joista on annettu lain tasolla oleva säännös.

Ehdotettu 2 §:n 2 momentti olisi yleissäännös, jonka lisäksi kussakin tapauksessa tulisivat sovellettaviksi erilliset lain tasolla annetut säännökset. Tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen ulkopuolelta kysymykseen tulisi nykyisin laintasoisena säännöksenä sotilasoikeudenkäyntilain 6 §. Sen mukaan Helsingin hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena sotilasoikeudenkäyntiasian, jos vastaajana on joukko-osaston komentaja tai vähintään majurin arvoinen upseeri.

10 §. *Virkarikos.* Voimassa olevan hovioikeuslain 10 §:n mukaan hovioikeuden asesoria ja viskaalia syytetään virkarikoksesta

hovioukudessa. Mainittua lainkohtaa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että hovioikeudessa syytettävien virkamiesten joukkoon lisättäisiin hovioikeuden kansliapäällikkö. Kansliapäällikön virkasyytteen oikeuspaikka on nykyisinkin hovioikeus, mutta tästä on säännös ainoastaan hovioikeusasetuksen 24 §:ssä. Kansliapäällikkö toimii hovioikeuden esittelijänä hallintoasioissa, joten on perusteltua, että hovioikeuden esittelijöiden virkasyytteen oikeuspaikkaa koskeva hovioikeuslain 10 § koskisi myös häntä.

Voimassa olevaa hovioikeuslain 10 §:ää ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että toimivaltainen tuomioistuin olisi Helsingin hovioikeus. Helsingin hovioikeuden kansliapäällikköä, asessoria tai viskaalia vastaan nostettu virkasyyte käsiteltäisiin kuitenkin Turun hovioikeudessa. Muutos on perusteltu sen vuoksi, ettei hovioikeuden kansliapäällikköä, asessoria tai viskaalia syytetä hänen virassaan tekemästään rikoksesta samassa hovioikeudessa, jossa hän virassaan toimii.

1.2. Laki Korkeimmasta oikeudesta

3 §. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 3 §:n 4 kohta ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan nykyistä tilannetta siten, että siitä poistettaisiin maininta korkeimman hallinto-oikeuden presidentistä ja jäsenestä. Lainkohtaa ehdotetaan täydennettäväksi ylimpiä syyttäjiä koskevalla maininnalla.

Nykyisin voimassa olevan korkeimmasta oikeudesta annetun lain 3 §:n mukaan korkeimman oikeuden on tutkittava ja ratkaistava syytteet virkarikoksista, joita virkansa toimituksessa on tehnyt hovioikeuden presidentti tai jäsen. Säännöksessä on edelleen maininta myös siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä syytetään korkeimmassa oikeudessa. Säännös ei kuitenkaan ole ollut voimassa vuonna 1922 valtakunnanoikeudesta annetun lain voimaantulon jälkeen, koska lain 1 §:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä syytettiin lainvastaisesta menettelystä virkatoimissaan valtakunnanoikeudessa. Perustuslaki kumosi vuoden 1922 valtakunnanoikeudesta annetun lain. Perustuslain 101 §:n 1 momentin mukaan valtakunnan-oikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa.

12 §. Korkeimman oikeuden esittelijöiden

virkasyytteen oikeuspaikasta on nykyisin voimassa asetuksen tasolla oleva säännös korkeimmasta oikeudesta annetun asetuksen 6 §:ssä. Vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi korkeimmasta oikeudesta annettuun lakiin siitä 11 päivänä maaliskuuta 1997 kumotun 12 §:n tilalle. Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöistä on vastaava säännös korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 13 §:n 2 momentissa.

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 12 §:ssä oli aiemmin säännös korkeimman oikeuden presidentin ja jäsenten virkasyytteen oikeuspaikasta. Kyseinen säännös on sittemmin kumottu yleisistä syyttäjäistä annetun lain säätämisen yhteydessä. Nykyisin korkeimman oikeuden jäsenten virkasyytteen oikeuspaikasta on säädetty perustuslain 101 §:n 1 momentissa.

1.3. Laki työtuomioistuimesta

40 §. Työtuomioistuimesta annetun lain 40 §:n mukaan työtuomioistuimen presidenttiä, työtuomioistuinneuvosta, jäsentä ja varajäsentä syytetään virkavirheestä korkeimmassa oikeudessa. Työtuomioistuimen sihteerää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa.

Tuomioistuinlaitoksen tuomareiden virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten johdonmukaisuus ei toteudu työtuomioistuimen osalta. Muiden erityistuomioistuinten tuomareita syytetään virkarikoksista pääosin hovioikeudessa. Sellaisia erityisiä syitä, joiden johdosta työtuomioistuimen tuomareiden tulisi virkasyytteen oikeuspaikan osalta olla toisessa asemassa kuin muut tuomarit, ei ole. Järjestelmän johdonmukaisuuden vuoksi työtuomioistuimesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työtuomioistuimen jäsenten virkasyytteen oikeuspaikaksi tulee Helsingin hovioikeus.

1.4. Käräjäoikeuslaki

20 §. Käräjäoikeuslain 20 §:n 1 momentin mukaan käräjäoikeuden laamannia ja kärjätuomaria syytetään virkavirheestä hovioikeudessa. Saman pykälän 2 momentin mukaan kärjäviskaalia, notaaria ja kansliahenkilökuntaan kuuluvaa syytetään virkavirheestä hovioikeudessa. Pykälän 3 momentin mukaan lautamiestä syytetään virkavirheestä hovioikeudessa.

Maaoikeuksien lakkauttamista koskevassa

hallituksen esityksessä (HE 86/1999 vp) ehdotetaan käräjäoikeuslain 20 §:n 1 momentti muutettavaksi siten, että käräjäoikeuden laamannia, käräjätuomaria ja maaoikeusinsinööriä syytettäisiin virkavirheestä hovioikeudessa.

Käräjäoikeuslain 20 §:ssä on mainittu kaikki lainkäyttötehtäviä suorittavat käräjäoikeuden virkamiehet. Kansliahenkilökuntaan kuuluvien osalta lainkohdan sanamuoto on kuitenkin tarpeettoman väljä.

Kansliahenkilökunnan tehtävistä vain osa on varsinaisia lainkäyttötehtäviä. Nämä tehtävät on lueteltu tyhjentyvästi käräjäoikeuslain 19 §:n 1 momentissa. Mainitun lainkohdan mukaan laamanni voi tietyin edellytyksin määrätä kansliahenkilökuntaan kuuluvan ratkaisemaan muun muassa lainhuuto- ja kiinnitysasioita sekä antamaan yksipuolisia tuomioita.

Koska kansliahenkilökunta toimii myös muissa kuin lainkäyttötehtävissä, ehdotetaan käräjäoikeuslain 20 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että kansliahenkilökuntaan kuuluvaa syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa vain, jos kysymys on käräjäoikeuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässä tehdystä rikoksesta.

Kun virkavirheenä pidettävä vähäinen virkavelvollisuuksien vastainen menettely on virkarikoslainsäädännön uudistamisen yhteydessä dekriminalisoitu, ehdotetaan käräjäoikeuslain 20 §:n sanamuotoa muutettavaksi siten, että virkavirheen asemasta käytetään termiä virkarikos.

1.5. Laki työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta

7 §. Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain 7 §:n mukaan työterveyslaitoksen johtokunnan jäsenet sekä laitoksen toimihenkilöt toimivat tehtävässään virkamiehen vastuulla. Johtokunnan jäsentä syytetään virkavirheestä Helsingin hovioikeudessa.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että johtokunnan jäsenillä ja työterveyslaitoksen toimihenkilöillä säilytettäisiin virkavastuu, mutta virkasyytefoorumia koskeva säännös kumottaisiin. Sellaista syytä, joka edellyttäisi työterveyslaitoksen johtokunnan jäsenen virkasyytteen käsittelemistä hovioikeudessa, ei ole. Virkavastuuta koskevan säännöksen sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että se nykyistä selkeämmin

viittaisi rikosoikeudellista virkavastuuta koskeviin säännöksiin.

1.6. Laki eräiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamisesta

Ehdotetun lain 1 §:ään on koottu lain tasolla annetut tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliset virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevat säännökset, joiden kumoaminen on nähty aiheelliseksi.

Vankilaoikeus, kilpailuneuvosto, tasa-arvolautakunta, kuluttajavalituslautakunta ja työneuvosto taikka kuluttaja-asiamies ja tasa-arvovaltuutettu eivät kuulu tuomioistuinlaitoksen piiriin eikä niiden asemaa ole kailta osin järjestetty tuomioistuinten riippumattomuudelle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tällaisia elimiä ei ole syytä virkasyytteen oikeuspaikan osalta rinnastaa varsinaiseen tuomioistuinlaitokseen.

Sellaisia syitä, jotka edellyttäisivät tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston, oikeuskanslerinviraston, ulkoasiainhallinnon, Suomen Pankin, rahoitustarkastuksen tai Kansaneläkelaitoksen virkamiesten virkasyytteiden käsittelemistä käräjäoikeuden asemasta hovioikeudessa, ei ole. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että eduskunnan hallintovirkamiesten osalta ei virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevia säännöksiä ole koskaan ollut.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luvun 13 §, jonka mukaan virkamiehen kohdistunut solvaus- tai herjausrikos on käsiteltävä siinä tuomioistuimessa, joka on toimivaltainen tutkimaan sanotun virkamiehen virkarikosta koskevan asian, ehdotetaan vanhentuneena kumottavaksi. Kysymyksessä olevan säännöksen esitöissä (HE 82/1995 vp) on todettu, että säännös perustuu aiemman lainsäädäntöön ja sen tarpeellisuus tulee arvioitavaksi siinä yhteydessä, kun otetaan kantaa virkarikosasoiden erityisiin oikeuspaikkaa koskeviin säännöksiin.

Ehdotetun lain 2 §:ssä todettaisiin selvyyden vuoksi, että lain tullessa voimaan ei enää sovellettaisi niitä asetuksia tai asetusten säännöksiä, joissa virkasyytteen erityiseksi oikeuspaikaksi on ensimmäisessä oikeusasteessa säädetty hovioikeus. Nämä säännökset on lueteltu edellä yleisperustelujen kohdassa 2.2. Virkasyytetuomioistuin muuttuu tämän johdosta muun muassa keskusvirastojen pääjohtajien ja muun ylimmän johdon, valtion laitosten ylijohtajien sekä eräiden

piirihallinnon päällikkövirkojen osalta.

Soveltamatta jätettäviin säännöksiin kuuluivat muiden ohella lääninhallitusasetuksen 12 §, jonka mukaan maaherraa ja poliisiosaston osastopäällikköä syytetään virkakoksista hovioikeudessa. Samoin soveltamatta olisi jätettävä poliisin hallinnosta annetun asetuksen 31 §, jonka mukaan suojelupoliisin päällikköä, keskusrikospoliisin päällikköä, liikkuvan poliisin päällikköä ja nimismiestä sekä poliisipäällikköä vastaan ajettavat virkasyytteet käsittelee hovioikeus.

Lääninhallituksen ja kihlakunnanvirastojen virkamiesten tehtävät eivät sivua niin läheisesti tuomioistuinelaitoksen toimintaa, että heidän osaltaan olisi aihetta virkasyytteen oikeuspaikkaa koskeviin erityisjärjestelyihin. Kihlakunnanvirastojen virkamiehistä ainoastaan syyttäjät ovat tässä suhteessa muista virkamiehistä poikkeavassa asemassa.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Virkasyytteen erityistä oikeuspaikkaa koskevat säännökset ovat luonteeltaan prosessuaalisia. Vakiintuneen käytännön mukaan asian vireille tulon hetki ratkaisee prosessuaalisen säännön valinnan. Oikeuspaikan valinnassa on siten määräävää, mikä oikeuspaikkasääntö asiaa vireille pantaessa on voimassa. Merkitystä ei ole, onko rikos tehty vanhan oikeuspaikkasäännöksen voimassa ollessa. Sen sijaan merkityksellistä on, missä virka-asemassa rikos on tehty. Myöhemmät muutokset syytteeseen joutuvan virkamiehen virka-asemassa eivät sotilasoikeudenkäyntiasioita lukuun ottamatta vaikuta oikeuspaikan valintaan.

Jos virkasyyteasia on tullut vireille erityisen oikeuspaikkasäännöksen perusteella hovioikeudessa, oikeuspaikkasäännöksen kumoaminen kesken prosessia ei vaikuta hovioikeuden toimivaltaan käsitellä ja ratkaista asia. Voitaneen myös lähteä siitä, että hovioikeudessa ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltävässä asiassa syyteharkinnan tehnyt valtiosyyttäjä on ilman eri määräystä toimivaltainen jatkamaan asian hoitamista myös käräjäoikeudessa oikeuspaikkasäännöksen kumoamisen jälkeenkin.

3. Säättämisjärjestys

Esityksessä on kysymys oikeusasteiden mukaan määräytyvistä erityisistä oikeuspaikkasäännöksistä. Esitykseen ei liity mitään sellaista, mikä edellyttäisi perustuslainsäätämisjärjestystä. Lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Esityksessä ehdotetaan virkasyytteen oikeuspaikasta säädettäväksi aina laissa. Nykyisin on voimassa useita asetuksentasoisia virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevia säännöksiä. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Vastaava säännös oli jo hallitusmuodon 16 §:ssä. Mainittujen säännösten on katsottu tarkoittavan sitä, että erityisestä virkasyytefoorumista on säädettävä laissa. Edellä luetellut asetuksen tasolla annetut foorumsäännökset ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa tuomioistuimen on perustuslain 107 §:n nojalla jätettävä asetukset soveltamatta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**hovioikeuslain 2 ja 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 21 päivänä tammikuuta 1994 annetun hovioikeuslain (56/1994) 2 §:n 2 momentti ja 10 §, sellaisena kuin niistä on 2 §:n 2 momentti laissa 722/1995, seuraavasti:**2 §***Hovioikeuden tehtävät*

Ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeus käsittelee maanpetosrikosta ja valtiopetosrikosta koskevat asiat sekä virkasyyteasiat, jotka koskevat sen alaisien käräjäoikeuksien tuomareiden ja siten kuin laissa säädetään myös muiden tuomioistuinlaitoksen virkamiesten ja yleisten syyttäjien virassaan tekemiä rikoksia. Lisäksi hovioikeus käsittelee muut laissa sen ratkaistavaksi säädetyt asiat.

10 §*Virkarikos*

Hovioikeuden kansliapäällikköä, asessoria ja viskaalia syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa. Vastaavia Helsingin hovioikeuden virkamiehiä syytetään virkarikoksesta Turun hovioikeudessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

2.

Laki**Korkeimmasta oikeudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain (74/1918) 3 §:n 4 kohta sekä
lisätään lakiin siitä lailla 199/1997 kumotun 12 §:n tilalle uusi 12 § seuraavasti:

3 §
 Korkeimman oikeuden on tutkittava ja lopullisesti ratkaistava:

4) virkasyyteasiat, jotka koskevat hovioikeuden presidentin tai sen jäsenen taikka valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnan-syyttäjän virassaan tekemiä rikoksia; ja

12 §
 Korkeimman oikeuden esittelijää syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

3.

Laki**työtuomioistuimesta annetun lain 40 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtuomioistuimesta 31 päivänä heinäkuuta 1974 annetun lain (646/1974) 40 §, sellaisena kuin se on laissa 1007/1982, seuraavasti:

40 §
 Työtuomioistuimen presidenttiä, työtuomioistuinneuvosta, jäsentä, varajäsentä ja sihteeriä syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

4.

Laki

käräjäoikeuslain 20 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 28 päivänä kesäkuuta 1993 annetun käräjäoikeuslain (581/1993) 20 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 61 ja 1326/1994, seuraavasti:

20 §

Laamannia, käräjätuomaria ja maoikeusinsinööriä syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa.

Käräjäviskaalia ja notaaria syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Kansliahenkilökuntaan kuuluvaa syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa, kun kysymys on 19 §:n

1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä tehdystä rikoksesta.

Lautamiestä syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Hovioikeus määrää, voiko lautamies virkasyytteen vireillä olon ajan jatkaa tehtävässään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

5.

Laki

työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 24 päivänä helmikuuta 1978 annetun lain (159/1978) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 1290/1993, seuraavasti:

7 §

Johtokunnan jäsenten ja laitoksen toimihenkilöiden toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

6.

Laki**eräiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan seuraavat lainkohdat:

1) tasavallan presidentin kansliasta 8 päivänä joulukuuta 1995 annetun lain (1382/1995) 57 §;

2) valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta annetun lain (78/1922) 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 145/2000;

3) 25 päivänä helmikuuta 2000 annetun ulkoasiainhallintolain (204/2000) 24 §:n 1 momentti;

4) valtioneuvoston oikeuskanslerista 25 päivänä helmikuuta 2000 annetun lain (193/2000) 15 §;

5) Suomen Pankista 27 päivänä maaliskuuta 1998 annetun lain (214/1998) 30 §;

6) 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/1956) 90 §;

7) 11 päivänä kesäkuuta 1993 annetun rahoitustarkastuslain (503/1993) 22 §:n 1 momentti;

8) kilpailuneuvostosta 27 päivänä toukokuuta 1992 annetun lain (481/1992) 11 §;

9) kuluttajavalituslautakunnasta 20 päivänä tammikuuta 1978 annetun lain (42/1978) 10 §;

10) työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 2 päivänä elokuuta 1946 annetun lain (608/1946) 8 §;

11) tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 8 päivänä elokuuta 1986 annetun lain (610/1986) 19 §;

12) vaarallisten rikoksensuujain eristämisestä 9 päivänä heinäkuuta 1953 annetun lain (317/1953) 6 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 465/1959; sekä

13) oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11 päivänä heinäkuuta 1997 annetun lain (689/1997) 4 luvun 13 §.

2 §

Tämän lain voimaan tultua ei sovelleta asetuksia eikä asetusten säännöksiä, joissa virkasytteen käsittelyn oikeuspaikaksi on ensimmäisessä oikeusasteessa säädetty hovi-oikeus.

3 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2000.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

1.

Laki**hovioikeuslain 2 ja 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 21 päivänä tammikuuta 1994 annetun hovioikeuslain (56/1994) 2 §:n 2 momentti ja 10 §, sellaisena kuin niistä on 2 §:n 2 momentti laissa 722/1995, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

Hovioikeuden tehtävät

Ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeus käsittelee maanpetosrikosta ja valtiopetosrikosta koskevat asiat sekä sen toimivaltaan kuuluvat virkasyyteasiat. Lisäksi hovioikeus käsittelee muut sen ratkaistavaksi säädetyt asiat.

2 §

Hovioikeuden tehtävät

Ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeus käsittelee maanpetosrikosta ja valtiopetosrikosta koskevat asiat *sekä virkasyyteasiat, jotka koskevat sen alaisien käräjäoikeuksien tuomareiden ja siten kuin laissa säädetään myös muiden tuomioistuinlaitoksen virkamiesten ja yleisten syyttäjien virassaan tekemiä rikoksia.* Lisäksi hovioikeus käsittelee muut laissa sen ratkaistavaksi säädetyt asiat.

10 §

Virkavirhe

Hovioikeuden asessoria ja viskaalia syytetään virkavirheestä hovioikeudessa.

10 §

Virkarikos

Hovioikeuden kansliapäällikköä, asessoria ja viskaalia syytetään *virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa. Vastaavia Helsingin hovioikeuden virkamiehiä syytetään virkarikoksesta Turun hovioikeudessa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

2.

Laki**Korkeimmasta oikeudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain (74/1918) 3 §:n 4 kohta sekä
lisätään lakiin siitä lailla 199/1997 kumotun 12 §:n tilalle uusi 12 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

Korkeimman oikeuden on tutkittava ja lopullisesti ratkaistava:

4) syytteet virkavirheistä, joita virkansa toimituksessa on tehnyt hovioikeuden presidentti tahi jäsen taikka Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti tai jäsen; ja

3 §

Korkeimman oikeuden on tutkittava ja lopullisesti ratkaistava:

4) *virkasyyteasiat, jotka koskevat hovioikeuden presidentin tai sen jäsenen taikka valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän virassaan tekemiä rikoksia; ja*

12 §

Korkeimman oikeuden esittelijää syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

3.

Laki**työtuomioistuimesta annetun lain 40 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtuomioistuimesta 31 päivänä heinäkuuta 1974 annetun lain (646/1974) 40 §, sellaisena kuin se on laissa 1007/1982, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

40 §

Virkavirheestä syytetään työtuomioistui-
men presidenttiä, työtuomioistuinneuvosta,
jäsentä ja varajäsentä korkeimmassa oikeu-
dessa sekä sihteeriä Helsingin hovioikeudes-
sa, jollei syyte sihteeriä vastaan ole asiayh-
teyden vuoksi yhdessä edellä mainittuja hen-
kilöitä vastaan ajettavan syytteen kanssa kor-
keimman oikeuden käsiteltävä.

Ehdotus

40 §

*Työtuomioistuimen presidenttiä, työtuomi-
oistuinneuvosta, jäsentä, varajäsentä ja sih-
teeriä syytetään virkarikoksesta Helsingin
hovioikeudessa.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
200 .*

4.

Laki**käräjäoikeuslain 20 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 28 päivänä kesäkuuta 1993 annetun käräjäoikeuslain (581/1993) 20 §, sellaisena
kuin se on osaksi laeissa 61 ja 1326/1994, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki***20 §**

Laamannia ja käräjätuomaria syytetään
virkavirheestä hovioikeudessa.

Käräjäviskaalia, notaaria ja kansliahenkilö-
kuntaan kuuluvaa syytetään virkavirheestä
hovioikeudessa.

Lautamiestä syytetään hänen tehtävässään
tekemästään virkavirheestä hovioikeudessa.
Hovioikeus määrää, voiko lautamies vir-
kasyytteen vireillä olon ajan jatkaa tehtäväs-
sään.

*Ehdotus***20 §**

Laamannia, käräjätuomaria ja maa-
oikeusinsinööriä syytetään virkarikoksesta
hovioikeudessa.

Käräjäviskaalia ja notaaria syytetään virka-
rikoksesta hovioikeudessa. Kansliahenkilö-
kuntaan kuuluvaa syytetään virkarikoksesta
hovioikeudessa, kun kysymys on 19 §:n 1
momentissa tarkoitetussa tehtävässä tehdystä
rikoksesta.

Lautamiestä syytetään virkarikoksesta ho-
vioikeudessa. Hovioikeus määrää, voiko lau-
tamies virkasyytteen vireillä olon ajan jatkaa
tehtävässään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
200 .

5.

Laki

työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 24 päivänä helmikuuta 1978
annetun lain (159/1978) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 1290/1993, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

7 §

Johtokunnan jäsenet sekä laitoksen toimihenkilöt toimivat tehtävässään virkamiehen vastuulla. Johtokunnan jäsentä syytetään virkavirheestä Helsingin hovioikeudessa.

Ehdotus

7 §

Johtokunnan jäsenten ja laitoksen toimihenkilöiden toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
200 .*

