

Matti Kuusimäki

Professori

SYYTTÄJISTÖN ROOLI OIKEUSVALTIOPERIAATTEIDEN
KESTÄVYYDEN KANNALTA



Lyhyempi kirjoitus
Julkaistu 23.5.2023
www.edilex.fi/artikkelit/30548

SISÄLLYS

1	OTSIKON LÄHTÖKOHDISTA.....	1
2	SYTTÄJÄN ASEMA JA TEHTÄVÄT KESKEISENÄ LAINKÄYTTÄJÄNÄ.....	2
3	SYTTÄJÄN PERUSTUSLAILLINEN ASEMA.....	4
4	SYTTÄJÄNTOIMEEN LIITTYVIÄ UHKIA OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN KANNALTA.....	4
4.1	RIKOSVASTUU EI TOTEUDU ASIANMUKAISESTI.....	5
4.2	NIMITYSVALLAN VÄÄRINKÄYTTÖ.....	5
4.3	MAHDOLLISUUS DEVOLUUTIO- JA SUBSTITUUTIO-OIKEUDEN VÄÄRINKÄYTTÖÖN... 6	6
4.4	MAHDOLLISUUS JOHTAMISVALLAN VÄÄRINKÄYTTÖÖN.....	6
5	VALTAKUNNANSYTTÄJÄN JA MUIDEN SYTTÄJIEN VIRASSA PYSYMISEN TAKEET	7
6	TARKASTELUN JOHTOPÄÄTÖKSET	7

Kirjoitus fokusoituu syyttäjistön perustuslaillisen aseman ja lainkäyttäjäroolin tarkasteluun siitä näkökulmasta, että myös syyttäjäntoimen suhteen osana oikeuslaitosta nousisi tulevaisuudessa esiin oikeusvaltion kestävyyttä koettelevia ongelmia. Tarkastelukulma on eteenpäin katsova, eikä syyttäjälaitoksen tähänastista toimintaa käsitellä.

1 OTSIKON LÄHTÖKOHDISTA

Geopoliittisten mannerlaattojen värähdellessä ovat länsimaisen oikeusvaltion periaatteet saaneet yhä enemmän kolhuja myös Euroopan Neuvostoon ja Euroopan Unioniin kuuluvissa maissa. Suomessakin on havahduttu pohtimaan sitä, ettei oman oikeusvaltiomme lujana koettu perusta välttämättä kestä sellaisena ideologisten ja poliittisten tuulien riepotellessa yhteiskuntia. Vaikka tämän päivän tilanne oikeusvaltion vakauden kannalta Suomessa vaikuttaa stabiililta, vaatii tämän vakauden säilyminen jatkuvaa vaalimista ja ennen muuta valmiutta havaita hyvissä ajoin ennakoitavissa olevien suojatointien tarve.

Ylimpien tuomioistuintemme presidentit ovat viimeaikaisissa julkisissa puheenvuoroissaan kiinnittäneet tuomioistuinten kannalta huomiota tällaisen ennakoinnin tarpeeseen. Presidentti Kari Kuusi-niemi on todennut sangen sattuvasti, että ”epävarmuuden aika on omiaan lisäämään oikeusvaltion kysyntää”. Oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisesta lainkäytössä ollaan vastuussa kuitenkin kärjäsälin kaikissa kulmissa, myös syyttäjien ja asianajajien miehittämissä. Koska syyttäjälaitoksella on myös valtio-oikeudellisesta perspektiivistä katsoen nykyisin olennaisesti aikaisempaa laajempi rooli oikeudenhoidossa, on aiheellista lähestyä myös syyttäjäntoimen kannalta kysymystä oikeusvaltion periaatteiden kestävydestä tulevaisuudessa.

2 SYYTÄJÄN ASEMA JA TEHTÄVÄT KESKEISENÄ LAINKÄYTTÄJÄNÄ

Sen painoarvon osoittamiseksi, mikä syyttäjälaitoksella on Suomen oikeudenhoidossa, voidaan viitata vaikkapa professori emeritus Antti Jokelan prosessioikeuden perusteoksen (Oikeudenkäynti II s. 9–10; 3. painos 2012) tyhjentävään määrittelyyn kuvattaessa syyttäjistön lainkäyttöroolin kokonaisuutta:

”Valtion rikosoikeudellinen järjestelmä rakentuu olennaisesti syyttäjien toiminnan varaan. Syyttäjät ovat avainasemassa koko rikosoikeudenhoidon onnistumisessa sekä laillisuusperiaatteen, ihmisoi-keuksien ja perusvapauksien edistämiseksi. Syyttäjien tulee huolehtia siitä, että rikoksiin syllistyneet saatetaan mahdollisimman nopeasti edesvastuuseen ja ettei rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin toisaalta ryhdytä syyttömiä vastaan.”

Jo neljännesvuosisata sitten astui voimaan lainsäädäntö, jolla syyttäjän toimien lainkäyttöllinen luonne selkeytettiin ja joka muutoinkin nosti syyttäjän roolin rikosprosessissa tyystin uudelle tasolle. Ajan kulumisesta huolimatta vaikuttaa toisinaan siltä, ettei uuden lainmuutosten syvimpiä vaikutuksia rikosoikeudenhoidon olemukseen ole täysin sisäistetty. Tämän kirjoituksen teeman kannalta ytimenä on pyrkimys valottaa valtio-oikeudellisessa katsannossa nykypäivän syyttäjän ja tuomarin lainkäyttötehtävien samankaltaisiksi kehittyneitä piirteitä. Tavoitteen hahmottamiseksi on paikallaan läpileik-kaus nykypäivän syyttäjän keskeisimmistä lainkäyttötehtävistä.

Syyttäjä toimii rikosoikeudenhoidossa yhtäältä ikään kuin moottorina mutta toisaalta suodattimena. Moottori käynnistyy, kun syyttäjä alkaa seurata jutun esitutkintaa, vaikuttaa sen suuntaamiseen sekä antaa ohjeita ja määräyksiä esitutkintaviranomaisille tavoitehakuisen tutkintayhteistyön intressissä. Esitutkinnan keskeinen tehtävä on rikoksen selvittämisen ohella toimia käräjäoikeudessa tapahtuvan oikeudenkäynnin valmisteluna. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että samanaikaisesti kun esitutkin-taviranomainen tutkii rikosta taktiikan ja tekniikan keinoin, syyttäjä hahmottelee kertyvästä tutkin-tamateriaalista juridisesti relevantteja aineksia lopullista syyteharkintaa sekä edessä ehkä hämmöttä-vää pääkäsittelyä varten.

Esitutkimateriaaliin pohjautuvassa lopullisessa syyteharkinnassa syyttäjän on valtion rikosoikeu-dellisten etujen edustajana objektiivisuutta noudattaen punnittava pro et contra-periaattein yhtäältä syytteen nostamista tukevat ja toisaalta sitä vastaan puhuvat seikat. Päätyessään harkinnassaan sii-hen, että aineistosta ilmenee todennäköisiä syitä rikosepäilyn tueksi, ja syntyy velvollisuus viedä rikosepäily oikeuteen, syyttäjä ei ota kantaa jutun lopputulokseen. Siihen ei olisi perusteitakaan, kos-ka syyteharkinnan pohjana oleva esitutkimateriaali on olennaisesti vakaampi kuin jutun oikeus-käsittelyssä kertyvä, todistelulla ja puolustuksen osuudella rikastuva aineisto. Syyttäjän syyteratkaisu merkitsee siis yksinomaan päätöstä saattaa esitutkintayhteistyön keinoin selvitetty ja sen perusteella todennäköisin syin todennettu rikosepäily ylimmän tutkintaelimen eli tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Vasta oikeuden tehtävänä on parhaan käytettävissä olleen aineiston pohjalta antaa jutussa tuomio. Syyte- ja tuomitsemiskynnysten erilaisista lähtökohdista johtuvan luonnollisen erilaisuuden ymmär-täminen tuntuu olevan paitsi suurelle yleisölle myös oikeusasioita selostavalle medialle kovin vaikea-ta. Muuten ei syytteen hylkäämisestä käytettäisi toistuvasti harhaanjohtavia ilmaisuja tyyliin ”käräjä-oikeus tyrmäsi syyttäjän käsitykset - -”. Maailmalla on maita, joissa syytteitä ei hylätä, mutta suoma-lainen tuskin haluaisi joutua sellaisessa oikeuden eteen. Syyttäjä ei tee syyteharkintaratkaisua asian-osaisen vaan lainkäyttäjän ominaisuudessa, joten päätöksenteolta vaaditaan samaa objektiivisuutta kuin mitä tuomioistuimen on noudatettava sille kuuluvassa tuomitsemistehtävässä. Rooli poikkeaa olennaisesti syytetyn puolustuksen tehtävästä, johon alusta alkaen kuuluu pitäytyminen yksinomaan päämiehen edun vaalimiseen.

Jos harkinnassa on päädytty syytteen nostamiseen, edellyttää yhteiskunnan intressiin kuuluva rikos-vastuun asianmukainen toteutuminen syyttäjältä esittämiensä vaatimusten ajamista täydellä teholla – mutta ei silloinkaan hinnalla millä hyvänsä. Syyttäjän asianosaisroolin omaleimaiseen objektiivisuu-teen kuuluu, että hänen velvollisuutenaan on omalta osaltaan huolehtia siitä, ”että rikosasian vastaa-jan edut tulevat oikeudenkäynnissä oikeudenmukaisesti huomioiduiksi” (HE 132/1997 s. 34). Syyttä-

jän velvollisuuksien jatkoon rikosprosessissa kuuluu muutoksenhakutarpeiden harkinta. Muut oikeusviranomaiset jutun parissa vaihtuvat, mutta sama syyttäjä hoitaa julkisessa intressissä olevat muutoksenhakutoimet korkeimpaan oikeuteen saakka.

Peilattaessa valtio-oikeudellisesti tuomarin ja syyttäjän lainkäytöllisiä tehtäviä keskenään, kiinnittyy muutoksenhakuharkinnan osalta huomio ROL:n 13 §:n säännökseen. Sen mukaan syyttäjä voi hakea muutosta myös rikosasian vastaajan eduksi. Lain valmistelutöiden tulkintasuosituksen mukaan säännös ”tulee sovellettavaksi myös silloin, kun alioikeuden ratkaisussa ei ole mitään oikaisua vaativaa virhettä, vaan rikosasian vastaaja on esimerkiksi tuomittu tavanmukaista ankarampaan rangaistukseen” (em. HE s. 34). Säännöksen soveltaminen jäänee käytännössä vähäiseksi, mutta syyttäjältä vaadittavaan objektiivisuuteen viittaavan normin periaatteellinen merkitys on huomattava arvioitaessa syyttäjän lainkäytöllisen roolin monitahoisuutta.

Syyttäjän ”moottoriluonteen” hahmottamiseksi on lisäksi tarpeen tietää, mitä jutun ajamisen yhteydessä tarkoitetaan käsitteellä ”syytesidonnaisuus rikosprosessissa”, ja mikä on sen oikeudellinen merkitys. Toisin kuin aikaisemman lain aikana, tuomioistuimien ei nykyisin voi käyttää oikeudessa jutun esitutkimateriaalia sellaisenaan. Tuomio saa perustua yksinomaan syyttäjän tutkimateriaalista poimimiin, täsmällisesti ilmaisemiin konkreettisiin tapahtumiin, ns. oikeustositseikkoihin (esimerkiksi yksityiskohtainen kuvaus siitä, millä keinoilla petoksen uhriksi joutunut on ”erehdytetty”). Vetoamalla kärjäsäalissa suullisesti näiden historiallista tapahtumainkulkua kuvaavien seikkojen oikeudelliseen relevanssiin, syyttäjä pyrkii osoittamaan sen, että nämä tosiseikat ilmentävät syytteessä tarkoitettua tilanteessa rikoslaisissa abstraktisti ilmaistun teon tunnusmerkistön.

Aikaisemman lain aikana tuomioistuimien saattoi usein ylimalkaisten syytteiden teonkuvausten rajoissa (ns. oikeusvoimapiirissä) oma-aloitteisesti poimia esitutkimateriaalista syytettyä tukevia tapahtumia tuomion perusteiksi. Lainmuutoksella parannettiin syytetyn asemaa. Haluttiin varmistaa, ettei tuomion perusteeksi voi tulla yhtään sellaista tosiseikkaa, johon puolustuksella ei olisi ollut tilaisuutta oikeuskäsittelyn yhteydessä ottaa kantaa.

Huomiota ei näytetä kiinnitetyn muutoksen toiseen juridisesti merkittävään vaikutukseen. Sitomalla tuomioistuimien kädet pilkuntarkasti syyttäjän vetoamaan seikastoon, tuomiovaltaa on siirretty olennaisesti tuomioistuimelta syyttäjälle. Syyttäjän ammattitaidon varaan jää se, että tuomioistuimien arvioitaviksi tulevat varmuudella nostetuksi esiin juridisesti relevantteimmat tosiseikat – eli että oikeutta käydään ylipäättään oikean argumentaation puitteissa. Tällä on todella suuri käytännön merkitys erityisesti laajoissa ja komplisoiduissa rikosjutuissa.

Perinteisin muoto syyttäjän toiminnalle rikosjuttujen massan suodattimena on sellainen syyteharkinta, jossa päädytään ”todennäköisten syiden” puuttuessa syyttämättä jättämiseen, joko näyttöön liittyvien tai oikeudellisten argumenttien vajavuuden vuoksi. Lainsäädännössä on lisäksi kirjoja muita perusteita, joiden nojalla syyttäjä voi jättää viemättä jutun oikeuteen tai rajoittaa jo esitutkiminnan toimittamista siinä. Syyttäjän toimivalta rajata erilaisin perustein rikosasioiden etenemistä pidemmälle on siis hyvin merkittävä, ja sitä käytetään nykyisin yhä laaja-alaisemmin, eikä vähiten resurssien sääntämiseksi.

Syyttäjän uusinta ”suodatintointia” edustaa perinteisen rikosprosessin vaihtoehtoksi omaksuttu syyteneuvottelu/tunnustamisoikeudenkäynti-menettely. Siinä korostuvat kustannusten säästön, oikeudenhoidon voimavarojen tarkoituksenmukaisemman kohdentumisen ja joutuisuuden tavoitteet. Tässä syyttäjävetoisessa menettelyssä pyritään saamaan erityisesti laajoja ja monisyisiä juttuja käsitellyiksi mahdollisimman pitkälle kärjäsäalin ulkopuolella niin, että tuomioistuimien tehtäväksi jää joko hyväksyä syyteneuvottelun lopputulema tai jättää se hyväksymättä. Omaksamalla tämä ulkomailta jo laajassa käytössä oleva rikosprosessin muoto Suomeenkin lainsäätäjät on entisestään laajentanut syyttäjän lainkäytöllistä roolia.

Menettely vaatii syyttäjältä uudenlaisia neuvotteluympäristöjä ja muita valmiuksia. Mutta ennen kaikkea hänen vastuulleen jää suurelta osalta se, että rikosoikeusjärjestelmän legitimitetti säilyy myös tässä menettelyssä tuomioistuinjärjestelyyn rinnastettavalla tavalla, ja että rikosvastuu toteutuu kai-

kin puolin asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämin tavoin. Syytetyn puolustuksen osuutta näiden tavoitteiden saavuttamisessa ei toki sovi tässäkin yhteydessä unohtaa.

3 SYYTTÄJÄN PERUSTUSLAILLINEN ASEMA

Kuten edellä olevasta käy ilmi, rikosvastuun toteutumisen asianmukainen taso edellyttää syyttäjältä lainkäyttäjänä nykyisin paitsi yhtä hyvää juridista osaamista kuin tuomarilta myös yhtä vahvaa puolueettomuutta ja riippumattomuutta kaikista ulkoisista vaikutteista. Kun pohditaan sitä, kestävätkö tuomioistuinten riippumattomuuden takeet muuttuvan maailman tyrskyt, on siis ensiarvoisen tärkeätä kiinnittää vähintään yhtä vakavaa huomiota syyttäjistön perustuslaillisen aseman vahvuuteen myös yhteiskunnallisesti epävakaisiksi muuttuneissa oloissa.

Syyttäjänvalvontavaltio-oikeudelliset perusteet on ilmaistu yleisiä syyttäjiä koskeneen, nyttemmin kumotun, lain (199/1997) valmistelutöissä (HE 131/1996, LaVM 20/1996 ja PeV 32/1996). Nykyisin voimassa olevaa lakia syyttäjälaitoksesta (32/2019) säädettäessä selkiytettiin ja vahvistettiin syyttäjälaitoksen asemaa itsenäisenä toimijana, saatettiin eräitä organisatorisia säännöksiä perustuslain vaatimalla tavalla laintasoisiksi sekä tehtiin joukko muitakin modernisoivia lakiteknisii ratkaisuja. Syyttäjistön valtio-oikeudellisen aseman peruskysymyksiin ei puututtu, joten alkuperäisen syyttäjälain esityöt ovat siltä osalta edelleen lähtökohtainen tietolähde. Syyttäjien käytännön työtä tuomioistuimissa ohjaa ensisijaisesti laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997).

Vuoden 1997 syyttäjälaitosta ilmenevä syyttäjänvalvontavaltio-oikeudellisen uudistamisen keskeisin oikeudellinen tavoite oli hallinnosta, tuomioistuimista ja poliisitoimesta riippumattoman syyttäjälaitoksen perustaminen. Olennaisena osana tätä tavoitetta ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle, jonka virka tässä yhteydessä perustettiin. ”Ylimmän syyttäjän valtio-oikeudellisella asemalla on merkitystä oikeuslaitoksen riippumattomuuden kannalta, koska syyttäjällä on aktiivinen tehtävä rikosasioiden vireilletulossa ja käsittelyssä” (HE 131/1996 s. 14).

Valtakunnansyyttäjän viran ja välillisesti koko syyttäjälaitoksen valtio-oikeudellisesti lainkäyttölinen luonne onkin nähty asianmukaiseksi todeta perustuslain 104 §:ssä, samassa luvussa tuomioistuinten kanssa (9. luku - Lainkäyttö). Syyttäjien riippumattomuuden ulottuvuus on tästä toteamisesta huolimatta jäänyt vähintäänkin epäselväksi. Riippumattomuuden olemassaoloa ei mainita perustuslain tekstissä eikä sen vahvimaksi tueksi ole säädetty samanlaista virassapysymisoikeutta kuin tuomareilla on (PL 103 §). Säännökset syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämisestä ja syyttäjän työn riippumattomuudesta olisi saatava perustuslain tasoisiksi.

Uudistus onnistui kuitenkin tavoitteessaan luoda valtakunnansyyttäjälle poikkeuksellisen itsenäinen asema virkatehtävien hoitoa silmällä pitäen. Pohtimatta on jäänyt se mahdollisuus, että jäljempänä kuvattavan laajan toimivallan uskominen pelkästään yhdelle viranhaltijalle voisi yhteiskunnallisesti epävarmoiksi muuttuvissa oloissa joskus muodostaa oikeusvaltion näkökulmasta riskin. Entäpä jos oikeusvaltioaatteen kannalta epätoivottuun suuntaan kehittyneet poliittiset olot johtaisivat siihen, ettei tehtävään nimitetyksi saadun valtakunnansyyttäjän ajattelua ja toimintaa entiseen tapaan enää ohjaisikaan modernin oikeusvaltion periaatteiden eetos?

4 SYYTTÄJÄNVALVONTAVALTIO-OIKEUDEN LIITTYVIÄ UHKIA OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN KANNALTA

Kun katsoo uutisia maista, joissa hamutaan tai ylläpidetään valtaa poliittisesti motivoituja, jopa enemmän tai vähemmän tekaistuja oikeusjuttuja hyväksi käyttäen, havaitsee, että jo tällaisen jutun matkaansaattamiseen on tarvittu ”sopivat” syyttäjät/prokuraattorit. Millaisia esimerkkejä voi Suomessa voimassa olevan lain puitteissa nostaa niistä oikeusvaltion toimintaa vaarantavista riskeistä, joiden laukeamiseen syyttäjälaitoksella saattaisi olla osuus.

4.1 RIKOSVASTUU EI TOTEUDU ASIANMUKAISESTI.

Edellä on kiteytetysti kuvattu syyttäjistön nykyinen toimenkuva. Sen valossa ei ole vaikea havaita, että epäkelvoilla syyttäjillä olisi todella laajat mahdollisuudet, näennäisesti lakien puitteissakin, horjuttaa rikosvastuun asianmukaista toteutumista. Syyttäjistön vallassahan on päättää maanlaajuisesti siitä, mitä ja missä muodossa rikosjuttuja ylipäätään viedään tuomioistuimiin tutkittaviksi ja mitä ei.

Edellä kuvattu tiukka syytesidonnaisuus tarjoaa syyttäjälle sen lisäksi, mikä olisi mahdollista moottori/suodatin – aseman epäasiallisella käytöllä, tilaisuuden vielä oikeuskäsittelyssäkin vääristää jutun lopputulosta. Jouduttuaan vastentahtoisesti panemaan ”suojeltavan” henkilön syytteeseen epäkelpo syyttäjä voisi sulkea silmänsä ikäviltä tosiseikoilta ja valita esitutkinta-aineistosta tuomioistuimen käyttöön mahdollisimman lievät seikat. Näin aikaansaatu tuomio veisi lainvoiman saatuaan mahdollisuuden myöhemminkään vedota saman teon tapahtumapiiriin kuuluviin asianmukaisiin faktoihin (tuomion oikeusvoimavaikutus). Materiaalisesti väärä tuomio jäisi lopulliseksi.

4.2 NIMITYSVALLAN VÄÄRINKÄYTTÖ

Mistä tällaisia epäkelpoja syyttäjiä voitaisiin sitten saada? Nopeasti ja laaja-alaisesti tuskin mistään, mutta pidemmällä tähtäimellä riski tällaiseen voisi juontua valtakunnansyyttäjän laaja-alaisista valtuuksista.

Huomio kiintyy ensiksikin perustuslaissa mainittujen lainkäyttäjien, tuomareiden ja syyttäjien, virkoihin nimittämisen erilaisuuteen. Kun kärjätuomarin virkaa täytetään tuomioistuinlaitoksessa, viran hakijoista antaa lausunnon ensin asianomainen kärjäänoikeus, sitten hovioikeus, sen jälkeen tuomarinvalintalautakunta ja lopuksi valtioneuvosto – minkä jälkeen tasavallan presidentti vasta suorittaa virkanimityksen.

Valtakunnansyyttäjän yksinomaisiin valtuuksiin kuuluu koko aluesyyttäjistön (n. 400 syyttäjää) nimittäminen virkoihinsa, tehtävämääräysten antaminen syyttäjälaitoksen johtamis- ja erityistehtäviin sekä esitysten tekeminen valtioneuvostolle valtiosyyttäjän nimittämiseksi. Nimittäminen tapahtuu valtakunnansyyttäjän toimistossa esittelystä. Laki ei vaadi lausuntojen pyytämistä keneltäkään. Virkanimityksestä saa kyllä nykyisin valittaa hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaussa voi kuitenkin olla kysymys vain päätöksen selvästä lainvastaisuudesta. Hallinto-oikeus ei tee uutta nimitysharkintaa. Valituksista ei näin ollen olisi apua, jos syyttäjien nimitysvalta joutuisi objektiivisuutta kaihtaviin käsiin.

Myös Ruotsissa, jossa syyttäjän rooli oikeudenhoidossa on hyvin samankaltainen kuin meillä, riippumattomalla valtakunnansyyttäjällä (riksåklagare) on laaja ja itsenäinen nimitystoimivalta, mutta syyttäjien rekrytointiperusteiden avoimuuteen on siellä haluttu toisella tavalla kiinnittää huomiota (förrordning 2015:743). Syyttäjälaitokselta saadun kuvauksen mukaan ”Rådet för beredning av anställningsärenden (RBA) lämnar förslag till beslut om anställning av åklagare (chefsåklagare/kammarchef, vice chefsåklagare/ vice kammarchef och seniore åklagare)”. Hallitus asettaa enintään 9-jäsenisen RBA:n 3 vuoden toimikaudeksi. Tällä hetkellä lautakunta ”består av representanter från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges domstolar och fackförbunden”. Kysymys on siis pohjimmiltaan samasta nimittämismenettelyn legitimitetistä vahvistamisesta kuin mikä oli tavoitteena perustettaessa tuomarinvalintalautakuntaa Suomeen.

Alkuperäisen syyttäjälain esitöissä (HE 131/1996 s. 25) lausutaan näin: ”Vaatumuksella syyttäjien riippumattomuudesta tarkoitetaan ensisijaisesti estää syyttäjistön ulkopuolinen vaikutus syyttäjien toimintaan. Syyttäjän tehtävien ja aseman muuttuminen rikosprosessissa johtaa siihen, että syyttäjälle olisi asianosaisasemasta huolimatta taattava lähes tuomioistumia muistuttava riippumattomuus. Niiden tehtävät ovat luonteeltaan samankaltaisia ja lainsäätäjät onkin laajentanut syyteharkintavaltaa”. Tuomareiden ja syyttäjien nimittämismenettelyn rakenteellinen erilaisuus, lainkäytöllisen toimivallan samankaltaisuudesta huolimatta herättää kysymyksen – onko oikeusvaltion kestävyys näkökulmasta tilanne tulevaisuudenkin varalta kohdallaan?

4.3 MAHDOLLISUUS DEVOLUUTIO- JA SUBSTITUUTIO-OIKEUDEN VÄÄRINKÄYTTÖÖN

Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 20/1996) tuomarin ja syyttäjän riippumattomuuden suhdetta kuvaamaan valittu ilmaus ”lähes sama” viittaa erilaisen virassapysymisoikeuden ohella valtakunnansyyttäjän devoluutio- ja substituutio-oikeuteen sekä hänen oikeuteensa antaa syytemääräyksiä alaisilleen syyttäjille. Tällaiselle vallankäytölle ei ole vastinetta tuomioistuineläytöksessä. Valtakunnansyyttäjä ei tosin saa pyrkiä vaikuttamaan syyttäjän ratkaisuun tälle kuuluvassa jutussa, mutta hän voi ottaa minkä tahansa jutun missä tahansa vaiheessa itse ratkaistavakseen tai siirtää sen toisen syyttäjän ratkaistavaksi. Hän voi myös määrätä tietyn syyttäjän tekemään alusta alkaen syyteharkinnan yksittäisessä jutussa. Valtakunnansyyttäjän tehtyä jutussa itse syyteharkinnan, hän voi määrätä alaisensa syyttäjän sitä ajamaan.

4.4 MAHDOLLISUUS JOHTAMISVALLAN VÄÄRINKÄYTTÖÖN

Valtakunnansyyttäjällä on myös laajat valtuudet vaikuttaa koko syyttäjistön toimintaan organisatorisilla johtamistoimilla sekä antamalla yleisiä ohjeita. Hänellä ei ole velvollisuutta keskustella syyttäjän-toiminta lähellä olevien tahojen kanssa laitosta koskevista suunnitelmista. Ruotsissa tämä kysymys on ratkaistu eri tavalla. ”Åklagarmyndigheten har ett insynråd med uppgift att utöva insyn och ge myndighetschefen råd. Rådet har inga beslutsbefogenheter. Ärenden om åklagaruppgiften eller tillsynsfrågor i enskilda fall behandlas inte i insynrådet”. Valtakunnansyyttäjän johtamaan neuvostoon hallitus on nimennyt seuraavat jäsenet: ”en socionom, två riksdagsledamöter, en advokat, en polis-mästare, en enhetschef från Domstolsverket, en rättschef från Kriminalvården och en enhetschef från Brottsförebyggande rådet”.

Alkuperäisiä syyttäjälakejamme valmisteltaessa harkittiin neuvoa-antavan lautakunnan perustamista valtakunnansyyttäjänviraston yhteyteen. Silloisessa hallituksen esityksessä (HE 131/1996 s. 26–27) kuitenkin katsottiin, ettei tällaiselle lautakunnalle ollut osoitettavissa mielekkäitä tehtäviä ja että valtakunnansyyttäjällä oli ”oltava mahdollisuus olla aloitteellinen syyttäjälaitoksen johtajana”. On vaikeata nähdä, miksi pelkkä mahdollisuus tutustua (insyn) syyttäjätöimintaan ja valistuneiden ajatusten esittäminen sen tulevaisuuden näkymistä rajoittaisi aloitteellisuutta.

Ainakin nyt, neljännesvuosisata myöhemmin mielekkäitä tehtäviä varmasti löytyisi. Syyttäjäorganisaation kanssa operatiivisessa kytköksessä olevien tahojen näkemysten kuulemista karttava ajattelu ei enää edusta tätä päivää – kaikkein vähiten tämän kirjoituksen teeman näkökulmasta. Valistunut, rakentava keskustelu ja syyttäjälaitoksen ulkopuolelle välittyvä tieto sen ajankohtaisista tarpeista voisi päinvastoin käytännössä muodostua tueksi valtakunnansyyttäjän suunnitelmille kehittää syyttäjätöimintää.

On tietenkin ensiarvoisen tärkeitä huomata se perusasia, että Ruotsin laissa säänneltyjen neuvostojen toiminta ei ole millään tavoin kontrolloivaa eikä siten rajoita valtakunnansyyttäjän itsenäistä toimivaltaa tai muutoinkaan vaikuta hänen päätöksentekonsa riippumattomuuteen. Neuvostojen katsominen hyödyllisiksi niille kuuluvissa rooleissa onkin hyvä osoitus siitä, että ruotsalaisessa yhteiskunnassa on sisäistetty syyttäjistön lainkäyttöroolin yhteiskunnallisen merkityksen ja samalla syyttäjätöimen painoarvo oikeuslaitoksessa tasaveroisena tuomioistuinten rinnalla. Tilannetta toki selitti alkuun se, että Ruotsissa rikosprosessin syvälle käynyt uudistus toteutettiin jo vuonna 1948. Tavoitteet olivat olleet Suomessa samat, mutta sotavuosien vietyä suunnitteluvoimat jaksettiin täällä tuolloin toteuttaa vain todistelulainsäädännön uudistus. Mutta nyt, rikosprosessilain ja uusien syyttäjälakien täytettyä jo 25 vuotta, olisi kaikei pitänyt olla aikaa kiritä näiden oikeusviranomaisten suhde samantapaiseksi kuin Ruotsissa.

Edellä olevasta seuraa myös se, että naapurissa on paremmat lähtökohtaiset edellytykset havaita ja arvioida ne riskit, joita syyttäjätöimen joutuminen epäasiallisiin käsiin tarkoittaisi oikeusvaltion kestävyden näkökulmasta. Sitä paitsi syyttäjistön yleinen tunnettuus ja arvostus ruotsalaisessa yhteiskunnassa on neuvostojen toiminnan kautta ollut omiaan välittymään myös niihin yhteyksiin, joissa valtiolta joutuu arvioimaan syyttäjätöimen resurssitarpeita.

5 VALTAKUNNANSYÖTTÄJÄN JA MUIDEN SYÖTTÄJIEN VIRASSA PYSYMISEN TAKEET

Jos siis haluttaisiin oikeusvaltion periaatteita murentavin keinoin vaikuttaa oikeuslaitoksen toimintaan, olisi "väärin vallanpitäjien" viisasta ensimmäiseksi pyrkiä eroon itselleen epäsovivasta valtakunnansyöttäjistä ja saada tilalle laajoja valtuuksia käyttämään sopivampi henkilö. Se ei olisi kovin vaikeata. Vuoden 1997 syyttäjälakia valmisteltaessa lakivaliokunnan mietinnöstä (20/1996 vp) löytyy kyllä juhlavaa tekstiä, jolla tähdennettiin haluttavan korottaa syyttäjälaitoksen ja sitä johtavan valtakunnansyöttäjän riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Valiokunta totesi: "Valtakunnansyöttäjän keskeinen asema onkin parhaiten rinnastettavissa tuomioistuinlaitoksen puolella korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden valtaan ylimpänä oikeusasteena".

Lainsäätäjän ilmaisemasta rinnastuksesta huolimatta valtakunnansyöttäjän lainkäyttötehtäviä sisältävä virka (esim. syyttäjätehtävät valtakunnanoikeudessa) määriteltiin virassapysymisoikeuden suhteen aluksi kuulumaan niihin ministeriöiden alaisten hallintovirastojen päälliköiden virkoihin, joista viranhaltija voitiin irtisanoa "kun siihen syytä on". Epäkohtaan kiinnitettiin heti huomiota ja sen korjaamista pyrittiin kiirehtimään. Mutta vasta vuonna 2003 annetulla virkamiesasetuksen muutoksella valtakunnansyöttäjän virassapysymisoikeus säädettiin samanlaiseksi kuin muiden syyttäjien ja virkamiesten yleensäkin. Edellä mainitun lakivaliokunnan kannanoton perusteella oli esillä myös kysymys valtakunnansyöttäjän vielä vahvemmassa virassapysymisoikeudesta, mutta ajatus ei ponnekkaista pyrkimyksistä huolimatta tuolloin innostanut oikeusministeriön virkamiehiä.

Kun otetaan huomioon valtakunnansyöttäjän virka-asema ja siihen kuuluva laaja toimivalta, on hänen tekemiinsä virkarikkomuksiin suhtauduttava huomattavasti tiukemmin kuin muiden virkamiesten. Niinpä jos pahantahtoisesti haluttaisiin, olisi valtakunnansyöttäjistä eroon pääsemiseksi verraten helppo keinotekoisesti kehittää valtioneuvostolle "erityisiä syitä" irtisanomisen perusteeksi.

Valtakunnansyöttäjän vaihtamiseen olisi kuitenkin vielä tätä helpompikin tie. Pienellä virkamiesasetuksen muutoksella valtioneuvosto voisi halutessaan palauttaa valtakunnansyöttäjän viran takaisin niiden virkojen joukkoon (mm. valtiosihteeri, kansliapäällikkö), joista irtisanominen ei vaadi erityisiä syitä, vaan voi tapahtua viran luonteeseen nähden huomattavasti keveämmin perustein. Sopivan seuraajan nimityksen myötä olisi tie auki laajaan oikeusvaltiota nakertavaan toimintaan.

Syyttäjistön virassapysymisoikeuden saattamista samanlaiseksi kuin tuomareilla ei ole julkisilla foorumeilla tarkasteltu. Viimeistään kirjoituksessa esiin tuoduilla, syyttäjän toimenkuvasta ja siihen liittyvistä tulevaisuuden uhkakuvista juontuvilla perusteilla on tullut aika aloittaa tämän kysymyksen arviointi.

6 TARKASTELUN JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeusvaltioperiaatteiden vahvistamisen ja tulevaisuuden mahdollisten uhkien kestämisen vuoksi, on syytä perustuslain tasoisesti arvioida:

- 1. tulisiko syyttäjistön asema ja toiminta riippumattomana lainkäyttäjänä ilmaista perustuslaissa nykyistä selvemmin ja*
- 2. tulisiko valtakunnansyöttäjällä ja muilla syyttäjillä olla sama virassapysymisoikeus kuin tuomarilla.*

Tämän ohella on hyvä selvittää, voisiko Suomessakin tavalla tai toisella valtakunnansyöttäjän nimitystoimivallan legitimitettä vahvistaa ja syyttäjälaitoksen toimenkuvan ulospäin suuntautuneisuutta edistää.