Lausunto syyttäjälaitoksessa käytettävien tehtävämääräysten virkamiesoikeudellisesta merkityksestä ja soveltamisesta

Suomen syyttäjäyhdistys ry on pyytänyt oikeudellista arviotani syyttäjälaitoksessa käytettävien tehtävämääräysten virkamiesoikeudellisesta merkityksestä ja soveltamisesta. Esitän lausuntonani seuraavan.

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Suomen syyttäjäyhdistykseltä saamani informaation mukaan vaativimmat syyttäjätehtävät hoidetaan nykyisin syyttäjälaitoksessa joko toistaiseksi voimassaolevien tai määräaikaisten tehtävämääräysten perusteella. Erikoissyyttäjän tehtävämääräysten alana ovat talousrikokset, huumerikokset ja erityiset henkilöön kohdistuvat rikokset: Avainsyyttäjien tehtävämääräysten alana ovat tietotekniikkarikokset, kansainväliset rikokset, ympäristörikokset sekä työ- ja virkarikokset. Samoin apulaispäällikkyydet hoidetaan nykyään määräaikaisten tehtävämääräysten perusteella. Vuoden 2011 lopulla avain- ja erikoissyyttäjiä sekä apulaispäälliköitä on ollut noin 32 % syyttäjistä (poislukien johtavat kihlakunnansyyttäjät).

Syyttäjien keskuudessa on ilmennyt epäselvyyttä siitä, mitä pidetään virkoina, ja siitä, millainen virkamiesoikeudellinen asema tehtävämääräyksen saaneella virkamiehellä on. Erityisesti seuraavat kysymykset koskevat tehtävämääräyksen saanutta syyttäjää: Voiko työnantaja direktiovaltansa nojalla yksipuolisesti päättää tehtävämääräyksen ja millä perusteella? Voiko tehtävämääräys olla virka tai muodostua viraksi?

Ongelmaksi on koettu myös tehtävää koskevan päätöksenteon avoimuuden toteutuminen. Kun syyttäjälaitoksessa ilmoitetaan haettavaksi apulaispäällikön tai erikoissyyttäjän tehtävä, sitä voi saamani tiedon mukaan hakea vain kyseisessä virastossa oleva kihlakunnansyyttäjän virkaan nimitetty henkilö. Sen sijaan avainsyyttäjän tehtävät julistetaan haettavaksi valtakunnallisesti, ja näitä tehtäviä voivat hakea kaikki syyttäjänvirassa olevat henkilöt.

Suomen syyttäjäyhdistys on pyytänyt minua tarkastelemaan oikeudellisessa arviossani edellä pääpiirteissään esitetty informaatio huomioon ottaen erityisesti seuraavia kysymyksiä:

1. Ovatko syyttäjälaitoksessa käytettävät tehtävät ja niihin kohdistuvat tehtävämääräykset sellaisia virkoja, joita tarkoitetaan Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 125 ja 126 §:ssä sekä valtion virkamieslaissa (19.8. 1994/750, virkamieslaki), tai voidaanko ne virkamiesoikeudelliselta kannalta rinnastaa tällaisiin virkoihin?
2. Minkälainen on tehtävämääräyksen saaneen syyttäjän virkamiesoikeudellinen asema tuossa tehtävässä?
3. Voiko työnantaja yksipuolisesti päättää tehtävämääräyksen, ja millä perusteella tällainen tehtävämääräyksen päättäminen on mahdollista toteuttaa?
4. Millä perusteilla on mahdollista rajoittaa tehtävämääräyksen julkista hakua?

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä syyttäjälaitoksesta ja sen sääntelystä

Perustuslain lainkäyttöä koskevaan 9 lukuun sisältyy perussäännökset tuomioistuimista (PL 98-101 §), tuomareista (102-103 §), syyttäjistä (PL 104 §) ja armahduksesta (PL 105 §). Syyttäjiä koskevan perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Muuten syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain (13.5.2011/439, syyttäjälaitoslaki) 2 § määrittelee syyttäjälaitoksen perusorganisaation. Syyttäjälaitokseen kuuluvat Valtakunnansyyttäjänvirasto keskusvirastona, alueelliset syyttäjänvirastot ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirasto. Lain 3 §:n mukaan syyttäjälaitoksen tehtävänä on vastata syyttäjäntoimen järjestämisestä.

1. Syyttäjän virat ja syyttäjälle määrätyt tehtävät

Valtion virat

Perustuslain tasolla virkoja koskevat perustuslain 125 ja 126 §. Edellinen määrittelee yleisiä nimitysperusteita virkoihin ja Suomen kansalaisuutta viran kelpoisuusvaatimuksena. Jälkimmäinen määrittelee nimitystoimivaltaa valtion virkoihin.

Kummankin säännöksen peruslähtökohtana on, että valtion virkamiehet toimivat valtion viroissa, joiden perustamisesta säädetään erikseen.

Virkamieslain 4 §:n mukaan valtion virkoja voidaan perustaa palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. Säännökset virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Valtion virkamiesasetuksen (14.11.1994/971, virkamiesasetus) 3 §:n 1 momentin mukaan asianomainen virasto päättää viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja viran muuttamisesta samoin kuin viran siirtämisestä samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu. Poikkeuksena ovat kuitenkin asetuksen 2 §:ssä tarkoitetut erittelyvirat, joihin syyttäjän virat eivät kuulu.

Virkamiesasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan perustettaessa virka on määrättävä viran nimi ja peruste, jonka mukaan viran palkkaus määräytyy. Virka on virkamiesasetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Ilmoituksessa on virkamiesasetuksen 7 a §:n 2 momentin mukaan mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen, virkaan valittavan tehtävät, haku- tai ilmoittautumisajan päättymispäivä ja se viranomainen, jolle hakemus tai ilmoittautuminen on osoitettava.

Valtion virkaehtosopimuslain (6.11.1970/664, virkaehtosopimuslaki) 2 §:n 1 momentin mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Virkaehtosopimuksella sovittavia palvelussuhteen ehtoja eivät kuitenkaan virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin mukaan ole siinä mainitut seikat. Säännöksen mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät ole muun muassa viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, eikä virkasuhteen syntyminen taikka sen lakkaaminen.

Virkaehtosopimuslain 2 §:n 3 momentti sisältää luettelon asioista, joista ei saa sopia. Tällaisia ovat muun muassa momentin 1 kohdan mukaan virkamiehen velvollisuudet. Mainituista seikoista ei siten voida sopia virkaehtosopimuksella. Virkaehtosopimuslain 2 §:n 6 momentin mukaan virkaehtosopimuksen määräys, joka on muun muassa 2 §:n 2 tai 3 momentin vastainen, on mitätön.

Virkaan kuuluvat tehtävät

Virkaan kuuluu tiettyjä virkatehtäviä. Tämä yleinen lähtökohta käy ilmi muun muassa virkamieslain 14 §:stä, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on myös käyttäydyttävä asemansa ja teh-

täviensä edellyttämällä tavalla. Virkaan kuuluvien tehtävien suorittaminen on virkamiehen päätehtävä. Tämä vaatimus käy ilmi muun muassa sivutoimia koskevista rajoituksista. Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään, eikä sivutoimi myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista (18.2 §).

Viran ja virkamiehen tehtävien välinen yhteys käy ilmi useasta virkamieslain säännöksestä. Esimerkiksi virkamieslain 5 b §:n 2 momentin mukaan organisaation uudelleenjärjestelyn yhteydessä siirrettävän viran nimike ja tehtävät muutetaan vastaanottavan viraston viraksi uudelleenjärjestelyn toteutumishetkellä. Lisäksi virkamieslain 5 c §:n 1 momentin mukaan on mahdollista, että viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti, jolloin viran tilalle voidaan perustaa myös uusi virka. Virka ja siihen kuuluvat tehtävät samastetaan muun muassa 8 b §:n 1 momentissa.

Vain Suomen kansalainen voidaan virkamieslain 7 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan nimittää virkaan, johon kuuluu syyttäjän tehtäviä.

Virkaan kuuluvat tehtävät määritellään pääpiirteissään virkaa perustettaessa, mutta virkaan kuuluvia tehtäviä voidaan määritellä erikseen myös lailla tai lain sisältämän nimenomaisen valtuutuksen nojalla asetuksella. Osaltaan myös viran nimi määrittelee siihen kuuluvia tehtäviä ja niiden luonnetta. Virkaan kuuluvia tehtäviä voidaan jossain määrin täsmentää ja muuttaa viran ollessa täytettynä. Viran tehtäviä ei tällöin kuitenkaan saa muuttaa niin, että ne samalla muuttuvat sisällöltään toisenlaisiksi. Olennaiset muutokset on toteuttava lakkauttamalla virka ja perustamalla uusi virka (PeVL 51/2010 vp, s. 3). Virkaan kuuluvien tehtävien täsmentäminen tapahtuu lähinnä työnjohto- ja valvontamääräyksillä, joiden noudattaminen on virkamiehen virkavelvollisuutena virkamieslain 14 §:n 1 momentin nojalla.

Virkamieslain 9 §:n 1 momentti sisältää lisäksi erityissäännöksen, jonka mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Nimittävästä viranomaisesta ja nimitysmenettelystä tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa säädetään erikseen.

Syyttäjien virat ja syyttäjän virkaan nimittäminen

Syyttäjälaitoslain 4 § sisältää luettelon syyttäjistä. Säännöksen mukaan syyttäjiä ovat 1) valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, 2) valtionsyyttäjä, 3)

johtava kihlakunnansyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, 4) kihlakunnansyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä 5) apulaissyyttäjä. Säännös määrittelee tyhjentävästi syyttäjät. Lisäksi erityissyyttäjiä ovat syyttäjälaitoslain 5 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

Syyttäjälaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (21.12.2011/1390, syyttäjälaitosasetus) 10 § määrittelee syyttäjänvirastojen henkilöstöä. Säännöksen mukaan syyttäjänvirastossa on johtavan kihlakunnansyyttäjän virka ja kihlakunnansyyttäjän virkoja. Lisäksi virastossa voi olla muita sen toiminnan edellyttämiä virkoja.

Syyttäjän virkaan kuuluvat lakisääteiset tehtävät

Syyttäjän tehtävät määritellään syyttäjälaitoslaissa. Lain 6 §:n 1 momentti sisältää syyttäjän tehtäviä koskevan perussäännöksen: ”Syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänään olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla.” Syyttäjän toimivaltaa sääntelevän syyttäjälaitoslain 7 §:n 1 ja momentin mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta, ja syyttäjä on toimivaltainen syyttäjäntehtävissä koko maassa.

Syyttäjän tehtävien tarkempi sääntely asetuksella

Syyttäjän tehtävistä on syyttäjälaitoslain 6 §:n 2 momentin mukaan lisäksi voimassa, *mitä niistä erikseen säädetään*. Tarkempien säännösten perusteita ja antamista määrittelevän syyttäjälaitoslain 32 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin valtakunnansyyttäjän tehtävistä Valtakunnansyyttäjänviraston päällikkönä ja johtavan kihlakunnansyyttäjän tehtävistä syyttäjänviraston päällikkönä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää *tarkemmin myös syyttäjälaitoksen henkilöstön tehtävistä sekä niihin määräämisestä.*

Henkilöstön tehtävien tarkempaa sääntelyä ja tehtäviin määräämistä koskeva asetuksenantovaltuus lisättiin syyttäjälaitoslakiin lailla syyttäjälaitoslain 32 §:n muuttamisesta (9.12.2011/1239). Lainmuutoksen niukkojen perustelujen mukaan tarkoituksena on, että ”[s]äännöksen nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä Valtakunnansyyttäjänviraston ja syyttäjänvirastojen viroista ja henkilöstön erityistehtävistä ja niihin määräämisestä. Tällaisia tehtäviä olisivat apulaispäällikön ja erikois- ja avainsyyttäjätehtävät sekä syyttäjille annettavat hallinnolliset tehtävät.” (HE 92/2011 vp, s. 2).

Syyttäjätehtävään nimeäminen tai määrääminen

Syyttäjälaitoslain 32 §:n 1 momentin sisältämän asetuksenantovaltuuden nojalla annetun syyttäjälaitosasetuksen 13 § koskee otsikkonsa mukaan erikois- ja avainsyyttäjätehtäviä. Säännös koskee nimeämistä tällaisiin tehtäviin, mikä rinnastuu ainakin jossain määrin sanonnallisesti nimittämiseen. Tosin säännöksen mukaan samaan tehtävään myös määrätään. Säännös on seuraavansisältöinen:

> ”Valtakunnansyyttäjänvirasto voi syyttäjänviraston esityksestä nimetä syyttäjän toimimaan oman erikoistumisalueensa erikois- tai avainsyyttäjätehtävissä. Määräys annetaan enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Erikois- tai avainsyyttäjätehtäviin nimetyn syyttäjän tehtävänä on syyttäjätehtäviensä lisäksi osallistua syyttäjien kouluttamiseen ja muutenkin oman erikoistumisalueensa valtakunnalliseen koordinointiin ja ohjaukseen.”

Erikois- ja avainsyyttäjätehtävät ja tehtävään määrääminen

Syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n tarkoittamat erikois- ja avainsyyttäjätehtävät eivät ole perustuslaissa tai valtion virkamieslaissa tarkoitettuja virkoja. Ne eivät ole myöskään syyttäjälaitoslaissa tarkoitettuja syyttäjän virkoja. Kyseiset tehtävät ovat sen sijaan syyttäjän virassa olevalle virkamiehell määräajaksi määrättyjä tehtäviä. Tällaisten tehtävien sääntelyllä voidaan ainoastaan antaa tarkempia säännöksiä syyttäjän virkaan lain mukaan kuuluvista tehtävistä.

Syyttäjän virkaan kuuluvat tehtävät määritellään syyttäjälaitoslain 6 §:n 1 momentissa. Koska syyttäjän tehtävät kuuluvat lain mukaan syyttäjän virkaan, syyttäjälle asetuksella määritellyt erityistehtävät eivät voi muodostaa itsenäisiä virkoja. Sama arvio kohdistuu tehtävään, johon syyttäjä määrätään tai nimetään.

Nimeäminen tai määrääminen erikois- tai avainsyyttäjätehtävään ei virkamiesoikeudellisesti arvioiden sisällä nimittämistä virkaan. Tällaiseen tehtävään nimeämiseen eivät siten tule sovellettaviksi virkaan nimittämistä sääntelevät perustuslain, virkamieslain tai syyttäjälaitoslain säännökset. Kysymys ei myöskään voi olla virkamieslain 9 §:n 1 momentin tarkoittamasta virkamieheksi nimittämisestä määräajaksi, sillä tällaiselle määräajaksi nimittämiselle ei voine olla lain kohdan edellyttämiä poikkeuksellisia perusteita, jotka liittyvät työn luonteeseen, sijaisuuteen, virkatehtävien hoidon väliaikaiseen järjestämiseen tai harjoitteluun. Näin ollen nimeäminen tai määrääminen erikois- tai avainsyyttäjätehtävään on luonteeltaan lähinnä erityislaatuinen tehtävään määrääminen, jonka perusteita ei määritellä virkamieslaissa tai syyttäjälaitoslaissa.

2. Tehtävämääräyksen saaneen syyttäjän virkamiesoikeudellinen asema

Erikois- tai avainsyyttäjätehtävän määrittely

Syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n 1 momentin mukaan Valtakunnansyyttäjänvirasto voi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan nimetä syyttäjän toimimaan oman erikoistumisalueensa erikois- tai avainsyyttäjätehtävissä. Käytännössä erikoissyyttäjän ja avainsyyttäjän tehtävät rinnastuvat sisällöllisesti erityisiin, tehtäväalueeltaan rajoitettuihin syyttäjän tehtäviin. Syyttäjän virkoja ne eivät edellä esitetty huomioon ottaen ole. Myöskään syyttäjälaitoslain 4 §:n sisältämässä syyttäjien luettelossa ei mainita erikois- tai avainsyyttäjiä.

Syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n 2 momentista käy ilmi, että erikois- tai avainsyyttäjätehtäviin nimetyn syyttäjän tehtäviin kuuluvat nimenomaan syyttäjätehtävät. Asetuksella ei olisi edes mahdollista säätää tältä osin poiketen syyttäjälaitoslain 6 §:ssä määritellyistä syyttäjän tehtävistä. Lisäksi syyttäjälaitoslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi tarkoituksena olevan, että erikois- ja avainsyyttäjät hoitaisivat syyttäjän toimivaltansa nojalla muun muassa erikoistumisalueensa rikosasioita syyttäjänviraston toimialueen ulkopuolella ilman erityistä syytemääräystä (HE 286/2010 vp, s. 19). Koska syyttäjä on syyttäjälaitoslain 7 §:n 2 momentin mukaan toimivaltainen syyttäjätehtävissä koko maassa, erityistä syytemääräystä ei tarvita.

Syyttäjälaitoslaissa ei kuitenkaan säännellä erikois- tai avainsyyttäjiä eikä erikoissyyttäjätehtäviä tai avainsyyttäjätehtäviä. Toisaalta syyttäjälaitoslain nojalla annetussa syyttäjälaitosasetuksen 13 §:ssä ei myöskään määritellä tällaisten tehtävien tarkempaa sisältöä. Pelkästään tehtävien nimittäminen erikois- tai avainsyyttäjän tehtäviksi ei millään tavoin määrittele tehtävien sisältöä. On siten mahdollista, että tällaisten tehtävien konkreettinen sisältö määräytyy käytännössä yksinomaan tehtävään määräämisen tai nimeämisen yhteydessä tai muulla tavoin erikseen työnjohto- ja työnvalvontamääräyksin.

Syyttäjän syytetoimintaan liittyvien tehtävien sisällöllinen määrittely pelkästään tehtävämääräyksellä tai työnjohto- ja työnvalvontamääräyksin olisi kuitenkin yleisesti arvioiden ongelmallista sekä syyttäjän tehtävien riippumattomuuden että perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen kannalta. Myös syyttäjälaitoslain 6 §:n 2 momentti edellyttää, että syyttäjän tehtävistä säädetään erikseen, mikä lähtökohtaisesti sulkee pois syyttäjän syyttäjäntoimeen liittyvien tehtävien hallinnollisen määrittelyn mahdollisuuden.

Erikoissyyttäjän tai avainsyyttäjän tehtävässä toimivan yksittäisen syyttäjän asema on virkamiesoikeudellisesti epämääräinen ja ristiriitainen. Tällaisessa tehtävässä toimivalle syyttäjälle käytännössä kuuluvat tehtävät eivät välttämättä ole lakisääteisiä, vaan ne voivat perustua keskeisiltä osiltaan hallinnolliseen määräykseen tai työnjohtomääräykseen. Näin laaja hallinnollinen määräysmahdollisuus voi rajoittaa syyttäjän tehtävien hoitamiseen elimellisesti kuuluvaa itsenäistä ja riippumatonta syyteharkintaa.

Sangen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että erikois- ja avainsyyttäjätehtävät rinnastuvat asiallisesti varsin pitkälle virkoihin, mutta niihin eivät tule sovellettaviksi mitkään virkaa koskevat säännökset. Tällaista tehtävää ei muun muassa voida pitää virkaan rinnastettavalla tavalla pysyvänä.

Syyttäjän nimeäminen tai määrääminen erikois- tai avainsyyttäjän tehtävään

Syyttäjälaitoslain 14 ja 22 § määrittelevät yleisesti syyttäjien nimittämistoimivallan käyttäjät. Molemmat pykälä valtuuttavat nimittämisestä säätämisen toteutettavaksi pääosin asetuksella. Syyttäjälaitosasetuksen 5 ja 16 § määrittelevät muiden virkamiesten kuin syyttäjien nimittämistoimivallan käyttäjän.

Erikois- ja avainsyyttäjätehtävät eivät edellä esitetyn mukaisesti ole virkoja, eikä niihin siten voida nimittää virkamiesoikeudellisessa menettelyssä. Nimittämismenettelyn sijasta syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n mukaan syyttäjä joko ”nimetään” tai ”määrätään” toimimaan erikois- tai avainsyyttäjätehtävässä. Nämä erityispiirteet merkitsevät, että tehtävään nimettäessä tai määrättäessä eivät tule sovellettaviksi virkamiehen nimittämiseen virkamieslain mukaan kohdistuvat kelpoisuutta tai menettelyä koskevat vaatimukset – ainakaan nimeävää tai määräävää tahoa oikeudellisesti velvoittavalla tavalla.

Virkamiesoikeudelliselta kannalta voidaan pitää erityisen pulmallisena, että nimeämisen tai määräämisen edellytyksiä tai siinä noudatettavan menettelyn perusteita ei ole miltään osin määritelty laissa. Mikäli nimeämistä tai määräämistä pidetään tehtävän suorittamista koskevana määräyksenä, myöskään hallintolain menettelysäännökset ja harkintavaltaa rajoittavat oikeusperiaatteet eivät tule sovellettaviksi hallintolain 4 §:n 1 momentin sisältämän rajoituksen vuoksi. Ainoastaan tehtävän enimmäiskesto – neljä vuotta – on määritelty asetuksen tasolla. Tämä sallii sinänsä myös lyhyemmät tai epäyhtenäisin perustein määritellyt syyttäjätehtävän kestoajat.

3. Tehtävämääräyksen päättämisen oikeudelliset perusteet ja puitteet

Virkamiehen irtisanomisperusteista on säännökset valtion virkamieslain 7 luvussa, joka sääntelee virkasuhteen päättämistä. Sen sijaan virkasuhteessa olevalle syyttäjälle annetun erikois- tai avainsyyttäjän tehtävämääräyksen päättämisen oikeudellisia perusteita ei ole määritelty valtion virkamieslaissa tai muussakaan laissa.

Sääntelyn puuttumista on tältä osin paikallaan arvioida perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että tämä "säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt" (HE 309/1993 vp, s. 69/I).

Vaikka erikois- tai avainsyyttäjän tehtävässä toimivan tehtävämääräyksen irtisanomisen perusteita ei määritellä laissa, tätä ei voitane pitää suoranaisesti perustuslain 18 §:n 3 momentin vaatimusten vastaisena. Tehtävämääräyksen yksipuolinen päättäminen ei nimittäin voi samalla automaattisesti johtaa syyttäjän virkasuhteen päättymiseen. Tällä seikalla on merkitystä, sillä perustuslakivaliokunta on pitänyt hyvin perustuslain 18 §:n 3 momentin säännöksen tarkoitusta vastaavana, että siinä mainitun erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa (PeVL 11/1996 vp, s. 2). Tehtävämääräyksen päättämisellä ei ainakaan sellaisenaan ja välittömästi voi olla tällaista oikeusvaikutusta.

Erikois- tai avainsyyttäjän tehtävämääräyksen päättämisen tai keskeyttämisen edellytyksiä määrittelevän lainsäädännön puuttuminen ei perustuslain 18 §:n 3 momentin vaatimusten kannalta aiheuta suoranaista ristiriitaa perustuslain kanssa. Koska syyttäjälle määritelty tehtävä kuitenkin monessa suhteessa rinnastuu virkaan, tehtävämääräyksen päättämisen perusteiden määrittelemättömyys sopeutuu huonosti perustuslain 18 §:n 3 momentin sisältämään perusajatukseen. Syyttäjän itsenäisen ja riippumattoman aseman takaamisen kannalta puuttuvaa sääntelyä voidaan tältä osin pitää erittäin ongelmallisena.

4. Tehtävämääräyksen julkisen haun rajoittaminen

Perustuslain 125 §:n sääntelee yleisesti julkisiin virkoihin nimittämistä määrittelemällä muun muassa yleiset nimitysperusteet. Kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisessä huomioon otettavista seikoista säädetään yleisesti virkamieslain 3 luvussa. Nimitysmenettelyä säännellään lähinnä virkamiesasetuksessa, jonka 7 §:n 1 momentin mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Siinäkin tapauksessa, että virka saadaan 7 §:n 1 momentin tai tuomarin virkojen täyttämistä koskevien säännösten nojalla täyttää haettavaksi julistamatta, viran

avoinna olemisesta on virkamiesasetuksen 7 a §:n 1 momentin mukaan ilmoitettava ennen viran täyttämistä.

Selostetut säännökset kohdistuvat muodollisesti vain julkisiin virkoihin. Koska tehtävät eivät ole virkoja, julkista hakua tai ilmoitusmenettelyä edellyttävä sääntely ei tule suoraan sovellettavaksi valmisteltaessa tehtävämääräyksiä. On kuitenkin ilmeistä, että haku- ja nimitysmenettelyn julkisuus kuuluu olennaisena osana virkamiesoikeuden peruslähtökohtiin. Avoimuudesta ei tältä osin pitäisi olla mahdollista luopua pelkästään sillä perusteella, että kysymys on nimeämisestä tai määräämisestä virkaan rinnastettaviin tehtäviin.

Yhteenveto

Erikois- ja avainsyyttäjien toiminnan tehtäväperustainen järjestäminen on syyttäjälaitoksen kokonaisuus huomioon ottaen verraten laajaa. Tällaisen tehtävän perustamiseen, sisällön määrittelyyn, tehtävän muuttamiseen tai lakkauttamiseen kohdistuvaa päätöksentekoa ei kuitenkaan ole määritelty lailla. Asetuksen tasolla on määritelty ainoastaan tällaisten tehtävien nimikkeet. Tehtävään nimeämiseen tai tehtävän päättämiseen kohdistuvaa päätöksentekoa tai siinä noudatettavaa menettelyä ei ole myöskään määritelty lailla.

Tällä tavoin järjestettyyn tehtäväsääntelyyn liittyy ongelmallisia piirteitä perustuslain sisältämien, laintasoista sääntelyä edellyttävien perusvaatimusten kannalta. Siihen sisältyy haasteellisia järjestelyjä myös virkamiesoikeuden perusteiden kannalta. Lisäksi laajasti käytettyä tehtävämäärittelyä on vaikea sovittaa yhteen syyttäjän itsenäistä ja riippumatonta asemaa koskevien vaatimusten kanssa.

Perustuslain kannalta on aiheellista kiinnittää huomiota etenkin perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain esitöissä säännöksen todetaan kattavan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131). Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut virkamiesten oikeusaseman perusteita koskevaa sääntelyä (ks. PeVL 3/2000 vp, s. 3, PeVL 1/2005 vp, s. 3, PeVL 41/2005 vp, s. 2). Valiokunta ei kuitenkaan ole tältä kannalta arvioinut erityisesti virkamiehen tehtävien sääntelyä ja tehtäviin määräämistä. Valiokunnalla ei ole sinänsä ollut huomauttamista virkamiehen lakisääteistä tehtäviin määräämistä koskevaan laintasoiseen sääntelyyn, joka koskee rajavartiolaitosta (PeVL 17/1998 vp), puolustusvoimia (PeVL 40/1998 vp) tai ulkoasiainhallintoa (PeVL 15/1999 vp).

Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien osalta kysymys on hallinnon aloista, joilla on lähinnä operatiivisia hallintotehtäviä ja sisäisiä käskyvaltasuhteita. Ulkoasiainhallinnon erityispiirteet puolestaan liittyvät toiminnan sisältöön ja yhtenäisvirkajärjestelmään. Näitä hallintotoiminnan aloja ei siten voida virkamiesten toiminnan luonteen kannalta verrata syyttäjälaitoksen toimintaan, joka kuuluu lainkäyttöön. Yksinomaan lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen kannalta voidaan lisäksi todeta, että tehtäväperusteisuus ja tehtäviin määrääminen perustuvat edellä mainituilla hallinnonaloilla laintasoisiin erityissäännöksiin, joissa on otettu huomioon kunkin hallinnonalan erityispiirteet.

Syyttäjälaitoksessa käytetty tehtävämäärittely ja tehtäviin määrääminen perustuu hyvin väljään asetuksen tasoiseen sääntelyyn ja pääasiassa hallinnollisiin ratkaisuihin. Syyttäjälaitosta koskevan sääntelyn taso ja täsmällisyys eivät ilmeisesti tältä osin täytä perustuslain 80 §:n 1 momentin määrittelemiä vähimmäisvaatimuksia, vaikka syyttäjälaitoslain säätämisen tarkoituksena oli nimenomaan saattaa sääntely myös tältä osin perustuslain edellyttämälle tasolle (HE 286/2010 vp, s. 28). Myös syyttäjälaitoslain 32 §:n 1 momentin sisältämä asetuksenantovaltuus, joka on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, on tässä suhteessa ongelmallisen väljä.

Virkamiesoikeuden perusteiden kannalta arvioituna tehtävärakenne ja tehtäviin määrääminen muodostavat poikkeuksellisen tavan järjestää viranomaisen – tässä tapauksessa syyttäjälaitoksen – virkarakenne. Tehtävärakenteesta näyttäisi sovelletulla tavalla muodostuneen virkamieslain edellyttämälle virkarakenteelle rinnakkainen tapa järjestää syyttäjän tehtävien hoitaminen. Virkamiesoikeudelliselta kannalta arvioituna syyttäjät toimivat sinänsä virkamiehinä, jotka on nimitetty syyttäjän virkoihin. Tosiasiallisesti huomattava osa syyttäjistä toimii kuitenkin tehtäväperustaisessa organisaatiossa, jolle muodollinen virkarakenne muodostaa lähinnä ulkoisen perustan tai kuoren.

Syyttäjälaitoksessa sovellettuun tehtäväperustaiseen rakenteeseen eivät suoraan sovellu mitkään virkamieslain perussäännökset, eikä tehtäväperustaista rakennetta koskevaa päätöksentekomenettelyä ole millään tavoin säännelty. Tilannetta ei voida pitää virkamieslain peruslähtökohtien mukana.

Syyttäjän itsenäinen ja riippumaton asema on perusteltua ottaa huomioon arvioitaessa tehtäväperusteista syyttäjien toiminnan järjestämistä. Tässä tehtäväperusteissa rakenteessa tehtäviin määräämisen perusteita ei ole säännelty millään tavoin, eikä tehtävien pysyvyyttä ole myöskään taattu. Tehtävän hallinnollisen muuttamisen tai tehtävämääräyksen päättämisen mahdollisuus on ainakin poten-

tiaalisesti olemassa, mikä voi jo sellaisenaan heikentää syyttäjän aseman itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tehtävärakenteen ja siihen kohdistuvan päätöksenteon perusteiden ylimalkainen sääntely ja rajoitettu avoimuus ovat myös syyttäjien erityisaseman kannalta pulmallisia piirteitä. Vaikuttaa siltä, että tehtävärakenteeseen perustuvaa syyttäjäntoimen järjestämistä ei ole lainkaan arvioitu suhteessa syyttäjäntoimen erityispiirteisiin ja -vaatimuksiin osana perustuslaissa määriteltyä lainkäyttöfunktiota.

Helsingissä, kesäkuun 25 päivänä 2012

Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori