Olli Mäenpää

12.4.2018

Lakivaliokunnalle

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

Virastomalli Syyttäjälaitoksessa

Syyttäjälaitoksen organisointi virastoksi

Syyttäjälaitos organisoitaisiin lakiehdotuksen mukaan yhtenäiseksi virastoksi. Sen keskushallintoyksikkönä toimisi valtakunnansyyttäjän toimisto. Syyttäjälaitoksen osastoina toimivat syyttäjäalueet vastaisivat syyttäjäntehtävien järjestämisestä alueellaan käsiteltävissä rikosasioissa.

Siirtyminen usean viraston rakenteesta yhden viraston malliin on asiaa koskevassa selvityksessä arvioitu usealla merkityksellisellä perusteella paremmaksi kuin neljän viraston malli. Vaikka näillä malleilla ei ole kovin suurta eroa, yhden viraston mallia voidaan pitää mahdollisena organisaationa. Koska syyttäjälaitoksesta säädetään perustuslain 104 §:n mukaan tarkemmin lailla, organisaatiomallin valinta mahdollisista vaihtoehdoista kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan.

Jossain määrin erikoisena voidaan kuitenkin pitää ehdotusta, jonka mukaan syyttäjäalueen tehtäväksi määritellään syyttäjäntehtävien järjestäminen. Alue on perustuslain 122 §:n mukaan hallinnollisen jaotuksen yksikkö, eikä alueelliselle jaotukselle normaalisti säädetä julkisia hallintotehtäviä. Kun toisaalta lakiesityksen perustelujen mukaan syyttäjäalueen on tarkoitettu toimivan Syyttäjälaitoksen osastona, tämä lähtökohta olisi mahdollista selkeämmin määritellä laissa. Viraston perusrakenne voisi siten määräytyä esimerkiksi niin, että Syyttäjälaitoksessa on alueellisia syyttäjäosastoja, ja syyttäjäosastojen tehtävät määriteltäisiin 5 §:ssä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ruotsissa on käytössä vastaavanlainen organisaatio. Siinä alueellisena yksikkönä on syyttäjäkamari, jossa toimii kamarisyyttäjiä.

Virkojen muuttaminen viraston yhteisiksi

Yhden viraston malli merkitsee, että Syyttäjälaitoksen virat olisivat viraston yhteisiä. Syyttäjän virat sijoitettaisiin perustelujen mukaan syyttäjäalueelle tai valtakunnansyyttäjän toimistoon (s. 13). Lakiehdotuksesta puuttuu kuitenkin tätä tarkoitusta vastaava säännös, jonka mukaan syyttäjän virat myös vastaisuudessa sijoitetaan syyttäjäalueelle tai valtakunnansyyttäjän toimistoon. Tällä sääntelyllä on

merkitystä syyttäjien palvelussuhdeturvan ja riippumattomuuden takeiden kannalta, joten asiasta olisi paikallaan lisätä lakiin nimenomainen säännös.

Virkamiesten toimipaikat eivät muuttuisi lain voimaantulon johdosta (s. 14). Toimipaikkojen pysyvyydestä säädetään nimenomaisesti lakiehdotuksen 34 §:ssä, mitä voidaan pitää perusteltuna. Tältä osin sovellettavaksi tulee valtion virkamieslain 5 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan kuitenkin siirtää vain virkamiehen suostumuksella.

Virkarakenne Syyttäjälaitoksessa

Perustuslain mukaisena lähtökohtana on, että lainkäyttötehtäviä voivat hoitaa ainoastaan valtion virkaan nimitetyt virkamiehet. Tämä lähtökohta kohdistuu myös Syyttäjälaitoksen ja syyttäjän tehtävien hoitamiseen. Lakiehdotuksesta käy myös epäsuorasti ilmi, että syyttäjät ovat syyttäjän virkaan nimitettyjä virkamiehiä. Syyttäjälaitos on näin ollen itsenäinen virasto, jonka lainkäyttötehtäviä hoitavat virkarakenteeseen kuuluvat syyttäjä-virkamiehet. Syyttäjälaitoksessa ei tämän vuoksi voi olla virkarakenteelle rinnakkaista tai sen korvaavaa, vapaamuotoisempaa tehtävärakennetta tai syyttäjänviroista irrallisia syyttäjän tehtäviä.

Joissain yhteyksissä esityksessä käy kuitenkin ilmi syyttäjien tehtävärakenteeseen viittaavia näkökohtia ja ilmaisuja. Selvimmin tämä tulee esiin lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentissa, jossa viitataan syyttäjien tehtäviin määräämisestä. Tämä on asiallisesti ja oikeudellisesti harhaanjohtavaa ja voi aiheuttaa epäselvyyttä. Selvyyden vuoksi olisi siksi paikallaan tuoda ilmi, että syyttäjän tehtäviä voi hoitaa ainoastaan henkilö, joka on asianmukaisesti nimitetty syyttäjän virkaan. Ainoana poikkeuksena tästä perustuslain edellyttämästä lähtökohdasta on määräaikaiseen virkasuhteeseen koulutuksellisista syistä nimitetty apulaissyyttäjä (17.4 §).

Johtavan aluesyyttäjän määräaikainen virkanimitys

Johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitettäisiin lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin mukaan enintään viiden vuoden määräajaksi. Koska syyttäjän tehtävät ovat lainkäyttötehtäviä, joihin kohdistuu erityisen riippumattomuuden vaatimus, ehdotusta on paikallaan arvioida erityisesti aluesyyttäjän tehtävien riippumattomuuden takeiden kannalta.

Määräaikaisuutta on esityksessä perusteltu lähinnä sillä, että aluesyyttäjän tehtäviin kuuluu pääasiallisesti johtamiseen ja hallintoon keskittyviä tehtäviä. Tältä osin tilannetta voidaan verrata tuomioistumien päällikön viran määräaikaisuuteen, josta säädetään tuomioistuinlain 11 luvun 2 §:ssä. Myös tätä päällikkötuomarin määräaikaista nimittämistä on perusteltu tehtävien hallinnollisella luonteella. Perustuslakivaliokunta ei tuomioistuinlakia koskevassa arviossaan (PeVL 14/2016 vp) kiinnittänyt erikseen huomiota tähän sääntelyyn. Lakivaliokunta piti esittämillään perusteilla päällikkötuomarin viran määräaikaistamista perusteltuna (LaVM 8/2016 vp). Lähtökohtaisesti samanlainen yleisarvio voidaan samoin perustein esittää nyt ehdotetusta johtavan aluesyyttäjän virkanimityksen määräaikaisuudesta.

Tuomioistuinlakiin sisältyy kuitenkin määräajaksi nimitetyn päällikkötuomarin riippumattomuutta turvaava erityisjärjestely eli ns. virkatakuu. Jos kyse on vakinaisesta tuomarin virasta, päällikkötuomariksi nimitetty on virkavapaalla tuomarin virastaan, johon hänellä on oikeus palata päällikkötuomarin toimikauden jälkeen. Jos taas kyse on muusta kuin vakinaisesta tuomarin virasta, päällikkötuomariksi nimitetyllä olisi oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseksi tuomariksi päällikkötuomarin toimikauden jälkeen (TuomioistuinL 11:2 ja 11:13). Vastaavanlaiset takeet puuttuvat määräajaksi johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetyltä, vaikka myös syyttäjältä edellytetään erityistä riippumattomuutta.

Johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetään enintään viiden vuoden määräajaksi. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly säännöstä, jonka mukaan johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetty on virkavapaalla virastaan, johon hänellä on oikeus palata määräajan päättyessä. Tällainen erityissäännös olisi paikallaan lisätä lakiin syyttäjän riippumattomuuden ja virkasuhdeturvan vuoksi, sillä ilman tällaista säännöstä virkavapauden myöntäminen on valtion virkamieslain 23 §:n 1 momentin mukaan harkinnanvaraista. Säädettävässä laissa on myös mahdollista säätää johtavalle aluesyyttäjälle oikeus tulla nimitetyksi syyttäjän virkaan johtavan aluesyyttäjän virkakauden päätyttyä, joskin aluesyyttäjäksi nimitetty lienee yleensä tällaisessa virassa.

Apulaissyyttäjän määräaikainen virkasuhde

Apulaissyyttäjä nimitettäisiin lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Perustelujen mukaan tarkoituksena on, että tänä aikana hänet koulutettaisiin syyttäjäntehtäviin (s. 27). Koulutusta voidaan pitää virkamiesoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteena määräaikaiselle virkasuhteelle. Asiaa säätelee yleisesti valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentti, jonka mukaan virkasuhteeseen voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta.

Apulaispäällikön asema

Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan johtavan aluesyyttäjän apuna voi toimia yksi tai useampi apulaispäällikkö. Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä siitä, onko kyseessä apulaispäällikön virka vai tehtävä, mitkä ovat apulaispäällikön kelpoisuusvaatimukset sekä miten apulaispäällikkö nimitetään tai otetaan ja kenellä on päätösvalta asiassa. Myöskään apulaispäällikön viran/tehtävän tarkempi sisältö taikka sen määräaikaisuus tai vakinaisuus ei käy ilmi lakiehdotuksesta. Koska apulaispäällikköä ei mainita syyttäjät määrittelevässä 7 §:ssä, on kuitenkin selvää, että hänellä ei voi olla toimivaltaa syyttäjän tehtäviin.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 28) apulaispäällikön määräämisestä tehtäväänsä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuuden määrittelevässä lakiehdotuksen 29 §:ssä ei kuitenkaan ole tällaista apulaispäällikköä koskevaa valtuussäännöstä. Apulaispäällikön asema, tehtävät ja toimivaltuu-

det jäävät lakiehdotuksen mukaan kaiken kaikkiaan niin epämääräisiksi, että apulaispäällikköä koskevaa perussääntelyä olisi joka tapauksessa välttämätöntä olennaisesti täsmentää säädettävässä laissa.

Mikäli apulaispäällikkö-toimintoa pidetään tarpeellisena, olisi perusteltua määritellä apulaispäällikkö viraksi, jonka kelpoisuusvaatimukset määritellään laissa ja johon nimittämistoimivalta määräytyisi nimenomaisen säännöksen mukaan. Jos tarkoituksena on, että apulaispäällikkö voisi toimia syyttäjänä, myös tästä on välttämätöntä säätää laissa.

Virkojen siirtäminen

Koska Syyttäjälaitos on yhtenäinen virasto, sen virat ovat Syyttäjälaitoksen yhteisiä, ja kaikki syyttäjät ovat Syyttäjälaitoksen palveluksessa valtion virkamiehinä. Syyttäjälaitoksen virka voidaan siten valtion virkamieslain määrittelemissä puitteissa siirtää viraston sisällä. Tällaiselle Syyttäjälaitoksen sisäiselle viran siirtämiselle tulee joka tapauksessa olla hyväksyttävät ja muutenkin asianmukaiset perusteet. Erityisesti syyttäjän viran siirtäminen niin, että se merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, edellyttää varsin vahvoja perusteita.

Virkamiehen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tällaisen syyttäjän viran virantoimituspaikkaan kohdistuvan siirtämispäätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa valittamalla hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Virkamieslain 57 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä on yleensä päätös, johon ei saa hakea muutosta valittamalla. Jos tällainen viran sijoittamista koskeva päätös kuitenkin merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Norminantovaltuudet

Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen 29 § sisältää asetuksenantovaltuuden, jota voidaan pääosin pitää tavanomaisena. Ongelmallisena voidaan kuitenkin syyttäjien riippumattomuuden ja yleensä perustuslaillisen aseman kannalta pitää toimivaltuutta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä syyttäjien tehtävistä. Voidaan pitää perustuslain näkökulmasta selvänä, että valtioneuvosto ei voi asetuksella säätää syyttäjälle kuuluvien lainkäyttötehtävien sisällöstä tai hoitamisesta tarkemmin säännöksin. Valtuutussäännöstä on tältä osin välttämätöntä täsmentää niin, että asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ainoastaan syyttäjien hallinnollisista tehtävistä. Tämä vastaa myös esityksen perusteluja (s. 32).

Asetuksella voitaisiin 29 §:n mukaan antaa myös säännöksiä syyttäjien tehtäviin määräämisestä. Säännöstä on perusteltua arvioida siltä kannalta, että syyttäjät määritellään lakiehdotuksen 7 §:ssä, jota on perusteltua pitää tyhjentävänä määrittelynä. Kaikki 7 §:ssä mainitut syyttäjät ovat virkamiehiä, jotka nimitetään virkaan lakiehdotuksen 17 §:n mukaisesti. Poikkeuksena on vain apulaissyyttäjä, joka nimitetään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Syyttäjälaitoksen toiminta perustuu

siten virkarakenteeseen ja virkasuhteisiin, joten se ei voi perustua tehtäväraken-teeseen.

Lakiehdotukseen ei myöskään sisälly säännöksiä, joiden mukaan syyttäjä voitaisiin määrätä tehtävään sen sijaan, että hänet nimitetään virkaan (tai virkasuhteeseen). Syyttäjänvaltuuksien antamista lakiehdotuksen 11 §:n 3 §:n nojalla ei voitane pitää tällaisena syyttäjän tehtävään määräämisenä. On selvää, että pelkästään asetuksella ei voida perustaa syyttäjän tehtävää viran sijasta, joten valtuussäännös on perusteltua poistaa laista. Mikäli säännöksellä tarkoitettaisiin apulaispäällikköä, johon viitataan 18 §:n 2 momentissa, sääntelyä olisi joka tapauksessa täsmennettävä lain tasolla virkarakenteen mukaisesti.

Syyttäjälaitoksen työjärjestys

Syyttäjälaitoksella olisi ehdotuksen 30 §:n mukaan valtakunnansyyttäjän vahvistamassa työjärjestyksessä. Siinä voidaan määrätä virkamiesten tehtävien hoitamisesta ja sijaisista, rikosasioiden jakamisesta syyttäjäalueella, syyttäjäntehtävien järjestämisestä, asioiden käsittelystä sekä muista Syyttäjälaitoksen hallintoon kuuluvista, toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

Työjärjestyksen ala muodostuu säännöksen mukaan varsin laajaksi verrattuna tavanomaisen viraston vastaavaan sääntelyyn. Toisaalta Syyttäjälaitoksen melko laajan sääntelyvallan voidaan arvioida vahvistavan syyttäjäntoiminnan riippumattomuutta. Työjärjestyksellä määriteltäisiin lisäksi lähinnä vain viraston sisäisiä ja hallinnollisia asioita, joten sen voidaan katsoa mukautuvan perustuslain 80 §:n määrittelemiin puitteisiin (ks. vastaavasti tuomioistuinten työjärjestysten alasta PeVL 14/2016 vp, s. 5).