11.4.2018 EOAK/1693/2018

Lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kansliasta asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksen tavoitteista

Esitetyn uudistuksen tavoitteena on helpottaa syyttäjäntoiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa sekä lisätä valtionhallinnon tulosohjauksen vaikuttavuutta.

Mitä tulee mainittuun syyttäjäntoiminnan ohjaukseen ja valtionhallinnon tulosohjauksen vaikuttavuuteen, kysymys on pääosin toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta, jonka arvioimiseen laillisuusvalvonnassa on suhtauduttu pidättyvästi. Kysymys ei ole niinkään laillisuusasia.

Molemmat mainitut elementit toki sisältävät laillisuuskysymyksiäkin. Kysyä voidaan, onko syyttäjäntoiminnan ohjauksella ja sen helpottamisella vaikutusta syyttäjätoiminnan riippumattomuuteen – lähinnä riippumattomuutta vaarantavalla tavalla.

Tulosohjauksen osalta asiaa voi mielestäni tarkastella muun ohella perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Kyseisen oikeusturvaa sääntelevän perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus muun muassa saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Käsitykseni mukaan mainittu asianmukaisuus kohdistuu ennen kaikkia toiminnan sisältöön ja laatuun ja aiheeton viivytys asian käsittelyyn käytettyyn aikaan.

Laillisuusvalvonnassa muun muassa tarkastuksilla saadun kuvan mukaan tulosohjaus kohdistuu pääosin ratkaistujen asioiden määrään ja asian käsittelyyn käytettyyn aikaan. Laadullinen valvonta näyttää pääosin taas olevan tilastollista tarkkailua siitä, mikä on eri toimenpiteiden

prosentuaalinen osuus ratkaisuista. Tämä on toki luonnollista, koska syyttäjän ratkaisujen ja muun toiminnan sisällön laadun arviointi on vaikeaa tai mahdotonta.

Voidaan kysyä, painottuuko tulosohjauksen vaikuttavuus entistä enemmän siihen, että valtakunnallisesti käsittelyajat olisivat yhteneväisiä keskimääräisen käsittelyajan ollessa mahdollisimman lyhyt ja laadullinen siihen, että eri toimenpiteiden osuus ratkaisuista olisi yhtenevä eri alueilla ja onko tämä kehityssuunta oikea.

Tavoitteena oleva ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden edistäminen sivuaa toki perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden periaatetta, minkä edistäminen on hyvä tavoite.

Tarkastuskokemusten perusteella eroja on havaittavissa eri syyttäjänvirastojen välillä esimerkiksi siinä, kuinka suuresta osuudesta syyteharkintaan tulevista jutuista nostetaan syyte tai siinä, kuinka paljon käytetään esitutkinnan rajoittamista. Em. seikat eivät yksin johdu syyttäjien toimista, vaan esimerkiksi poliisista. Eroja voi olla syyteharkintaan siirrettyjen juttujen laadussa ja siinä, kuinka paljon esitutkinnan rajoittamisesityksiä tehdään. Erojen syiden selvittäminen vaatisi perusteellista analyysiä, mutta joka tapauksessa on mahdollista, että uudistuksella mainittuja eroja saadaan pienentymään. Tällä voi olla merkitystä niin epäiltyjen kuin asianomistajienkin yhdenvertaisuuden kannalta, mutta jos aineisto, jonka perusteella syyttäjät tekevät ratkaisunsa, ei ole yhdenmukainen, ei myöskään lopputuloksilta voida edellyttää yhdenmukaisuutta.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten arvioidut vaikutukset

Luonnoksen mukaan uudistuksella voitaisiin saavuttaa jonkin verran taloudellisia säästöjä rakenteiden keventymisellä, keskittämisellä ja yhdenmukaistamisella.

Tältä osin luonnoksessa ei ole tarkempia laskelmia, vaan säästöjen toteutuminen on vain arvioiden varassa.

Luonnoksen mukaan henkilöresurssien käyttö ja jakaminen voitaisiin tehdä suuremmissa yksiköissä aiempaa joustavammin.

Nykyisissä syyttäjänvirastoissa on ainakin joissain tapauksissa siinä määrin vähän henkilökuntaa, että poikkeuksellisten tilanteiden hallinta voi olla vaikeaa. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi yllättävät henkilöstön poissaolot, koulutuksiin osallistumiset tai poikkeuksellisen laajat rikosasiat. Suuremmissa yksiköissä työtaakan jakaminen on helpompaa ja haavoittuvuus esimerkiksi juttujen läpivirtauksen kannalta vähäisempää.

Esityksen yleisperusteluissa jää varsin vähäiselle pohdinnalle, miten henkilöresurssien jakaminen suhtautuu nykyisten viranhaltijoiden kohdalla valtion virkamieslaissa säänneltyyn viran sijoittamiseen ja viran siirtämiseen siirryttäessä useasta syyttäjävirastosta yhden viraston organisaatioon.

Yksittäisistä lainkohdista syyttäjälaitoslaissa

Ehdotetun **5 §:n** mukaan syyttäjäalue vastaa syyttäjäntehtävien järjestämisestä alueellaan käsiteltävissä rikosasioissa. Rikosasioiden jakamisesta syyttäjäalueiden käsiteltäväksi voitaisiin kuitenkin määrätä aluejaosta poiketen, jos se on tarpeen työn tasaamisen, käsittelyn joutuisuuden, erityisosaamisen tai muun erityisen syyn vuoksi.

Esityksestä ei suoranaisesti ilmene, kuka määrää tästä poikkeavasta rikosasioiden aluejaosta. Onko tarkoitus, että tästä määrätään ehdotetussa 30 §:ssä tarkoitetuissa työjärjestyksessä?

Ehdotetussa **11 §:ssä** säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin, että valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian. Tällä on tarkoitettu ja perustelujen mukaan edelleen tarkoitettaisiin, että valtakunnansyyttäjä voisi ottaa ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan rikosasian. Kun laissa mainittu ”alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian” ei sellaisenaan sulje pois esimerkiksi hallinnollisia asioita, voi olla perustelua, että lakitekstistäkin ilmenisi, että kysymys on nimenomaan rikosasian syyteharkinnasta.

Ehdotetun **17 §:n** mukaan johtavan aluesyyttäjän virka olisi määräaikainen, enintään viiden vuoden ajaksi.

Johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaiseksi säätäminen jää esityksessä mielestäni liian vähälle pohdinnalle. Johtavan aluesyyttäjän tehtävä ei käsitykseni mukaan olisi pelkästään hallinnollisen johtajan toimi, vaan siihen sisältyy lainkäytöllisiä tehtäviä eikä syyteasioiden hoitaminen ole pois suljettua

Määräaikaisuuden perustelu syyttäjäalueen mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella toiminnalla johtaa mielestäni vääjäämättä ongelmiin lainkäytöllisten tehtävien edellyttämän riippumattomuuden kanssa. Kuten edellä lausunnossani totesin, tehokkuutta käsitykseni mukaan ainakin osin mitataan keskimääräisillä käsittelyajoilla. Tämä voi pahimmillaan johtaa tinkimiseen oikeudellisen harkinnan laadusta ja sitä kautta oikeusturvan vaarantumiseen, jos johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuuden jatko on kiinni tuloksellisuudesta – eli alueen asioiden käsittelyajan keskiarvosta.

Johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuuden rinnastamisessa tuomioistuinten päällikkötuomareiden virkojen määräaikaisuuteen tulee huomioida, että päällikkötuomareilla ei ole esimiestä toisin kuin kaikilla syyttäjillä, joiden esimiehenä toimii valtakunnansyyttäjä. Kun ehdotuksen mukaan johtavan aluesyyttäjän nimittäisi valtakunnansyyttäjän toimisto (eli käytännössä valtakunnansyyttäjä, kts s. 28), on asetelma riippumattomuuden näkökulmasta kriittinen, eivätkä esityksen perustelut määräaikaisuuden puolesta ole vakuuttavat.

Edellä lausuttu koskee soveltuvin osin myös **18 §:ssä** mainittuja syyttäjäalueen apulaispäälliköitä, jotka esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan olisivat myös (tosin voimassa olevan asetuksen mukaisesti) määräaikaisia.

Ehdotettu **27 §** sisältää säännökset syyttäjien virkasyytteen käsittelystä. Pykälän 2 ja 3 momentin kohdalta on korostettava, että ehdotus ei luonnollisesti sulje pois oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syytetoimivaltaa, joka on säädetty perustuslain 110 §:ssä. Sen mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Tämä koskee myös kaikkia syyttäjiä.

Muita huomioita

Yksityiskohtana kiinnittää huomiota ehdotettu muutos tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäätöksen lainsäädännönalaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annettuun lakiin (s. 54). Lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdasta on syytä poistaa maininta Kouvolan hovioikeuden tuomiopiiristä. Lailla 281/2013 on Kouvolan hovioikeus yhdistetty Itä-Suomen hovioikeuteen 1.4.2014 lukien.

Hallituksen esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi syyttäjälaitoksesta. Luonnoksen 16 §:ssä säädetään hallintokanteluiden ratkaisemisesta. Pykälän 2 momentin mukaan valtakunnansyyttäjän toimista tehty kantelu on siirrettävä valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaistavaksi. Herää kysymys, voiko tästä säätää asetuksella, kun perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää