Olli Mäenpää
12.4.2018

Lakivaliokunnalle

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

***Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus***

Hallituksen esitykseen ei sen säätämisjärjestysperustelujen mukaan sisälly sellaisia perustuslain tai säätämisjärjestyksen kannalta merkityksellisiä ongelmia, jotka edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan käsittelyä. Esitykseen sisältyy kuitenkin perustuslain kannalta ongelmallisia säännösehdotuksia, joita kaikkia ei ole arvioitu säätämisjärjestysperusteluissa. Näistä olennaisimpia on käsitelty aikaisemmassa lausunnossani.

Yleisarviona voidaan esittää, että perustuslain kannalta ongelmalliset säännösehdotukset on mahdollista täsmentää verraten vähäisin muutoksin. Jos tällaiset täsmennykset tehdään, lakiehdotuksen tavoitteet voidaan toteuttaa täysimääräisesti hallituksen esityksen mukaisesti ja perustuslakia noudattaen. Tätä vaihtoehtoa voitaneen pitää perustellumpana kuin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä.

1. Syyttäjälaitoksen organisointi yhdeksi virastoksi (3 §) on mahdollista toteuttaa ehdotetulla tavalla perustuslain 104 ja 119 §:n 2 momentin puitteissa ehdotetulla tavalla.
2. Perustuslain 122 §:n mukaisen aluejaotuksen yksikön (syyttäjäalue) käyttäminen Syyttäjälaitoksen hallinnollisen osaston nimenä (3.1 §) ei ole perustuslain vastaista, mutta ehdotettu osaston nimike soveltuu huonosti perustuslain systematiikkaan ja erityisesti hallinnollisia jaotuksia koskevaan perustuslain 122 §:n terminologiaan.
3. Säädettävää lakia voidaan soveltaa vain niin, että syyttäjät nimitetään virkaan, josta ainoana poikkeuksena on apulaissyyttäjän määräaikainen virkasuhde. Perusteluissa esitetyt viittaukset syyttäjien tehtävärakenteeseen, eivät perusta toimivaltaa perustaa syyttäjän tehtäviä. Oletusarvona on, että säädettävää lakia sovelletaan sen määrittelemien toimivaltuuksien rajoissa.
4. Johtavan aluesyyttäjän nimittäminen määräajaksi (17.3 §) vaikuttaa syyttäjän riippumattomuuteen. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena vastaavanlaista päällikkötuomarin määräaikaista nimitystä, kun tuomarin viran määräaikaisuuteen kohdistuu ns. virkatakuu. Jos johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuudesta aiheutuvia ongelmia ei tasapainoteta riittävällä virkatakuulla,

sääntely voi muodostua perustuslain kannalta ongelmalliseksi ja se olisi perusteltua saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

5. Apulaissyyttäjän määräaikainen virkasuhde (17.4 §) sopeutuu valtion virkamieslain tällaista virkasuhdetta koskeviin edellytyksiin.
6. Apulaispäällikön asema (18.2 §) on määritelty hyvin epämääräisesti, eikä sääntelyä voida tältä osin pitää virkamiesoikeudellisesti riittävänä tai asianmukaisena. Perustuslain kannalta epämääräinen sääntely muodostuisi kuitenkin ongelmalliseksi vasta, jos apulaispäällikölle olisi tarkoitus antaa tai määrätä syyttäjän tehtäviä.
7. Syyttäjälaitoksen yhteisten virkojen siirtäminen on mahdollista valtion virkamieslain määrittelemin edellytyksin ja oikeusturvatakeet huomioon ottaen. Laintasoiseen sääntelyyn ei liity perustuslaillisia ongelmia.
8. Rikosasian siirtämistä toiselle syyttäjälle koskeva sääntely (21 §) on varsin ongelmallinen etenkin julkisen vallan käytön lainalaisuuden (PL 2.3 §) ja virkavastuun perusteiden (PL 118 §) kannalta. Säännös olisi ehdotetun sisältöisenä välttämätöntä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Jos säännöstä muokataan niin, että se mukautuu rikosasioiden jakamista koskevan 20 §:n puitteisiin, perustuslailliset ongelmat ovat kuitenkin vältettävissä.
9. Asetuksenantovaltuus (29.2 §) on ongelmallinen perustuslain 80 §:ssä määriteltyjen asetuksenantovaltuuden perusteiden ja rajoitusten kannalta siltä osin kuin valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä syyttäjän tehtävistä. Mikäli valtuutta ei rajoiteta koskemaan syyttäjän hallinnollisia tehtäviä, säännöksen perustuslainmukaisuus olisi välttämätöntä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.
10. Asetuksenantovaltuus (29.2 §) on perustuslain kannalta ongelmallinen myös siltä osin kuin asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä syyttäjän tehtäviin määräämisestä. Jos säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa syyttäjän tehtävien perustaminen ja niihin määrääminen, sillä sivuutettaisiin syyttäjien virkarakenne ja virkoihin nimittämismenettely, mikä olisi perustuslain kannalta varsin ongelmallista. Mikäli tehtäviin määräämistä koskevaa asetuksenantovaltuutta ei poisteta, lakiehdotuksesta olisi välttämätöntä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.
11. Syyttäjälaitoksen työjärjestystä koskeva toimivalta (30 §) on lainsäädännön delegointia koskevien yleisten lähtökohtien kannalta varsin laaja. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin omassa käytännössään pitänyt tällaista laajuutta tuomioistuinten riippumattomuuden takeena. Sama arvio voidaan kohdistaa työjärjestykseen syyttäjälaitoksen riippumattomuuden takeena, joten normiantovallan laajuus ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.