Olli Mäenpää

5.9.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Syyttäjälaitoksen asema ja riippumattomuus

Riippumattomuus perustuslaissa

Syyttäjälaitosta koskeva säännös otettiin perustuslakiin alun perin lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (11.3.1997/198). Tarkoituksena oli itsenäisen ja erillisen ylimmän syyttäjän viran perustaminen ja syyttäjälaitoksen johdon siirtäminen valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle (ks. myös PeVL 32/1996 vp). Perustuslain muuttamiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ”[y]limmän syyttäjän valtio-oikeudellisella asemalla on merkitystä oikeuslaitoksen riippumattomuuden kannalta, koska syyttäjillä on aktiivinen tehtävä rikosasioiden vireilletulossa ja käsittelyssä” (HE 131/1998 vp, s. 14).

Voimassa olevan perustuslain sisältämä syyttäjälaitosta koskeva sääntely on asiallisesti samansisältöinen ja yhtä niukka kuin hallitusmuodon muutoksessa. Syyttäjälaitosta johtaa perustuslain 104 §:n mukaan ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti, ja muuten syyttäjälaitoksesta säädetään lailla. Syyttäjälaitoksen itsenäisyydestä tai syyttäjien toiminnan riippumattomuudesta ei säädetä nimenomaisesti perustuslaissa. Tällaisen riippumattomuuden merkitystä voidaan kuitenkin pitää varsin tärkeänä etenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena ja rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisessa. Sen voidaan katsoa kuuluvan myös oikeusvaltioperiaatteen (PL 2 §) perusteisiin.

Syyttäjälaitoksen ja syyttäjien riippumattomuuden merkitys on tuskin myöskään vähentynyt. Etenkin virkarikoksien tutkinnassa on erityisen tärkeää, että syyttäjien riippumattomuus toimeenpanovallasta on selkeää ja uskottavaa. Riippumattomuus vahvistaa kaikissa syyttäjien toimivaltaan kuuluvissa asioissa osaltaan myös luottamusta tuomiovallan käytön riippumattomuuteen.

Syyttäjälaitosta koskeva sääntely sisältyy perustuslain lainkäyttöä koskevaan 9. lukuun, ja se liittyy siten läheisesti perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista (HE 1/1998 vp, s. 155). Lainkäyttöön kohdistuu yleinen riippumattomuuden vaatimus, joka käy tuomioistuimiin kohdistettuna nimenomaisesti ilmi tuomiovallan riippumattomuutta edellyttävästä sääntelystä perustuslain 3 §:ssä. Samanlaisen riippumattomuutta koskevan edellytyksen voidaan

katsoa kohdistuvan myös oikeuslaitokseen kuuluvaan syyttäjälaitokseen ja syyttäjän toimintaan syyttäjän tehtävissä. Riippumattomuuden vaatimus käy epäsuorasti ilmi myös perustuslain 27 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan valtakunnansyyttäjä ei voi toimia kansanedustajana. Säännös otettiin perustuslakiin nimenomaan syyttäjälaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi (HE 1/1998 vp, s. 83).

Tätä taustaa vasten voidaan pitää perusteltuna, että syyttäjälaitoksen ja syyttäjän riippumattomuudesta syyttäjän tehtävissä säädettäisiin syyttäjien toimintaa koskevassa laissa erikseen ja nimenomaisesti.

Syyttäjän riippumattomuus

Lakiehdotuksen 10 § sisältää syyttäjien osalta riippumattomuutta koskevan säännöksen: ”Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta.” Säännöksen tarkoituksena on esityksen perustelujen (s. 25-26) mukaan, että syyttäjä vastaisi itsenäisesti ja riippumattomasti hänelle määrättyjen rikosasioiden käsittelystä. Syyttäjä tekisi lain nojalla hänen päätösvaltaansa kuuluvat ratkaisut itsenäisesti ja riippumattomasti. Tällaisia päätöksiä olisivat paitsi syyteharkintaan liittyvät ratkaisut myös muut päätökset, joihin syyttäjällä on toimivalta esitutkinnassa tai rikosprosessissa.

Ehdotettu säännös, joka perustuu perinteiseen muotoiluun, näyttäisi sanamuotonsa mukaan kohdistuvan ainoastaan syyteharkintaa koskevaan osaan syyttäjän tehtävistä rikosasioiden käsittelyssä. Perustelut laajentavat – sinänsä aiheellisesti – säännöksen soveltamisalaa esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin, johon voidaan katsoa kuuluvan myös muutoksenhaku tuomioistuimen päätökseen. Selvyyden vuoksi ja syyttäjän riippumattomuuden korostamiseksi voisi olla paikallaan laajentaa säännöksen soveltamisalaa kirjaamalla siihen nyt vain perusteluissa mainittu yleinen lähtökohta, jonka mukaan syyttäjä vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti hänen tehtäviinsä kuuluvien rikosasioiden käsittelystä.

Syyttäjälaitoksen riippumattomuus

Kuten edellä on tuotu esiin, syyttäjälaitosta koskeva säännös sisällytettiin perustuslakiin keskeisesti syyttäjälaitoksen riippumattomuuden takaamiseksi. Oikeuslaitoksen osana toimivan Syyttäjälaitoksen riippumattomuuden säädännäistä määrittelyä voidaan pitää aiheellisena, vaikka syyttäjän riippumattomuudesta säädetään erikseen lain 10 §:ssä. Tällainen Syyttäjälaitoksen asemaa selventävä säännös olisi mahdollista lisätä esimerkiksi lakiehdotuksen 2 §:ää, jonka otsikkona voisi vastaavasti olla Syyttäjälaitoksen tehtävä ja asema.

Virastomalli Syyttäjälaitoksessa (3 §)

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 nykyisestä usean viraston rakenteesta yhden viraston malliin on asiaa koskevassa selvityksessä arvioitu usealla merkityksellisellä perusteella paremmaksi kuin neljän viraston malli. Koska syyttäjälaitoksesta säädetään perustuslain 104 §:n mukaan tarkemmin lailla, organisaatiomallin valinta mahdollisista vaihtoehdoista kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan.

Virkarakenne Syyttäjälaitoksessa

Perustuslain mukaisena lähtökohtana on perusteltua pitää, 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 oikeuslaitokseen kuuluva itsenäinen virasto-organisaatio, jonka lainkäyttöön liittyviä tehtäviä hoitavat sen 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 myös perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kohdentamisen ja virkamiehen riippumattomuuden kannalta. Selvyyden vuoksi voisi siksi olla aiheellista 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 §).

Syyttäjäalue

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan maa jakautuu Syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämistä varten syyttäjäalueisiin. Esityksen perustelujen mukaan syyttäjäalue toimisi Syyttäjälaitoksen osastona. Syyttäjäalueen tehtävistä säädettäisiin tarkemmin lakiehdotuksen 5 §:ssä.

Ehdotettua sääntelyä voidaan arvioida siltä kannalta, että alue on perustuslain 122 §:n mukaan hallinnollisen jaotuksen yksikkö. Käytännössä alueelliselle jaotukselle ei normaalisti säädetä julkisia hallintotehtäviä tai toimivaltaa julkisen vallan käyttöön. Myöskään lainkäyttötehtäviä ei ole aiheellista määritellä alueelle.

Perustuslain 122 §:n mukaisen aluejaotuksen yksikön nimen käyttäminen Syyttäjälaitoksen hallinnollisen osaston nimenä on tuskin suorastaan perustuslain vastaista. Ehdotettu Syyttäjälaitoksen osaston nimike soveltuu kuitenkin huonosti perustuslain systematiikkaan ja erityisesti syyttäjän tehtäviin osana lainkäyttöä.

Kun lakiesityksen perustelujen mukaan syyttäjäalueen on tarkoitettu toimivan Syyttäjälaitoksen osastona, tämä osastoperusteiden organisaation lähtökohta olisi

mahdollista määritellä selkeämmin laissa. Viraston perusrakenne voisi siten määräytyä esimerkiksi niin, että Syyttäjälaitoksessa on alueellisia syyttäjäosastoja, ja syyttäjäosastojen tehtävät määriteltäisiin 5 §:ssä.

Johtavan aluesyyttäjän määräaikainen virkanimitys (17 §)

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).

Jos johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuudesta aiheutuvia ongelmia ei tasapainoteta riittävällä virkatakuulla, sääntely voi muodostua ongelmalliseksi perustuslakiin perustuvan syyttäjän riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuinlaissa säädettyjä takeita vastaavat takeet olisi siten ilmeisesti paikallaan kohdistaa määräaikaiseen johtavan aluesyyttäjän virkanimitykseen, koska 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.

Apulaispäällikön tehtävät ja asema (18 §)

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.

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 toimivaltuudet – erityisesti suhteessa syyttäjän tehtäviin – jäävät lakiehdotukseen sisältyvien säännösten mukaan kaiken kaikkiaan niin epämääräisiksi, että apulaispäällikköä koskevaa perussääntelyä olisi joka tapauksessa välttämätöntä syyttäjän riippumattomuuteen perustuvista syistä olennaisesti täsmentää säädettävässä laissa.

Rikosasioiden jakaminen (20 §)

Rikosasioiden jakamista määrittelevän 20 §:än lähtökohtana on, että rikosasiat on jaettava syyttäjien käsiteltäviksi siten, että asianosaisten oikeus saada asiansa ratkaistuksi riippumattomasti, puolueettomasti ja joutuisasti turvataan. Kuten säännöksen perusteluista käy ilmi, tarkoituksena on määritellä laissa rikosasioiden jakamisen periaatteet kansainvälisten suositusten mukaisesti objektiivisesti hyväksyttävin perustein. Näin taataan se, että asianosainen tai kukaan muukaan ulkopuolinen ei voi vaikuttaa siihen, kenelle syyttäjälle asia jaetaan. Lakiehdotuksen 20 §:n voidaan katsoa asianmukaisesti toteuttavan tämän sääntelytarkoituksen, jonka voidaan osaltaan turvaavan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta.

Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin muotoilu on kuitenkin ongelmallisen avoin, sillä säännöksestä ei käy ilmi, kenellä on päätösvalta rikosasioiden jakamisessa. Tällainen toimivalta voisi kuitenkin kuulua vain syyttäjän esimiehelle, käytännössä valtakunnansyyttäjälle ja johtavalle aluesyyttäjälle. Näiden esimiesten syyttäjiin kohdistuvaa määräysvaltaa määritellään vain muissa tilanteissa lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentissa.

Rikosasian siirtäminen toiselle syyttäjälle (21 §)

Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan syyttäjä voisi antaa käsiteltävänään olevan rikosasian toisen syyttäjän tehtäväksi tämän suostumuksella, jos se on asian laatu ja muut seikat huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Tällainen syyttäjien välinen rikosasian siirtäminen toiselle syyttäjälle edellyttäisi lisäksi kummankin syyttäjän esimiehen suostumusta.

Säännösehdotuksen perustelujen mukaan siirtäminen voisi tapahtua esimerkiksi silloin, kun jutun asianosaiset ovat muuttaneet toiselle paikkakunnalle. Syyttäjien esimiesten suostumus olisi siirtämisen edellytys, jotta esimiehet voisivat arvioida siirrettävän rikosasian aiheuttamaa työmäärää sekä siirtämisen muita edellytyksiä ja tarkoituksenmukaisuutta.

Ehdotettu sääntely, jonka mukaan yksittäistä lainkäyttöasiaa ja siinä tehtävää ratkaisua valmisteleva virkamies voisi oma-aloitteisesti ja viime kädessä tarkoituksenmukaisuusarvioon perustuen antaa virkatehtäviinsä kuuluvan asian toisen virkamiehen tehtäväksi, voi olla käytännössä sujuvaa ja toimivaa. Ehdotettu sääntely vaikuttaa kuitenkin virkavastuun perusteiden (PL 118 §), virkamiehen tehtävien lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden (PL 2.3 §) sekä syyttäjäntehtävän riippumattomuuden kannalta varsin ongelmalliselta. Ongelmallisuutta tosin lieventää jonkin verran se, että tehtävän siirtäminen edellyttäisi esimiehen suostumusta.

Virkamiesoikeudellisena lähtökohtana on, että virkamiehen velvollisuuksiin kuuluu itse huolehtia virkatehtäviensä suorittamisesta sovellettavan lain rajoissa. Virkamies myös vastaa itse tehtäviensä suorittamisesta. Virkatehtävien siirtäminen toiselle virkamiehelle ei ole mahdollista, ellei siitä nimenomaisesti säädetä laissa. Tällaiselle virkatehtävien siirtämistä koskevalle delegointitoimivallalle pitäisi kuitenkin olla varsin painavat perusteet, eikä siirtäminen voi ainakaan lainkäyttötehtävissä perustua pelkästään tarkoituksenmukaisuusarviointiin tai ensisijaisesti syyttäjien välisiin oma-aloitteisiin disponointeihin. Ehdotettua sääntelyä voidaan mainituista syistä pitää ongelmallisena myös perustuslain kannalta.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä tarkoitettua rikosasioiden siirtämistä toiselle syyttäjälle on perusteltua pitää 20 §:ssä tarkoitettuna rikosasioiden jakamisena, joka ei kansainvälisten suositusten mukaan voi perustua esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusperusteisiin.[1] Samalla kysymys on asianmukaisesta työnjaosta huolehtimisesta syyttäjien kesken, mikä kuuluu esimiehen tehtäviin.

Lakiehdotuksen 21 §:n virkamiesoikeudellisia ja perustuslaillisia ongelmia olisi nämä seikat huomioon ottaen mahdollista korjata esimerkiksi muotoilemalla säännöstä rikosasioiden jakamista konkretisoiden ja työnjohdolliseen toimivaltaan perustuen. Säännöksessä voitaisiin esimerkiksi määritellä valtakunnansyyttäjälle ja johtavalle aluesyyttäjälle toimivalta siirtää syyttäjän käsiteltävänä oleva yksittäinen rikosasia toisen syyttäjän tehtäväksi, jos siihen on asian laatu ja muut seikat sekä 20 §:ssä määritellyt periaatteet huomioon ottaen erityinen syy. Tällainen erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, että jutun asianosaiset ovat muuttaneet toiselle paikkakunnalle, tai muu vastaava asiallisesti perusteltu syy.

Kun kysymys on rikosasioiden eli syyttäjän virkatehtävien jakamisesta ja esimiehen työnjohdollisesta toimivallasta, siirtämisen ei voitane katsoa edellyttävän siirron kohteena olevien syyttäjien suostumusta. Syyttäjät voivat kuitenkin vapaamuotoisesti kiinnittää siirtämispäätösvaltaa käyttävän esimiehen huomiota siirron tarpeellisuuteen. Heitä on lisäksi aiheellista kuulla ennen yksittäisen rikosasian siirtämistä.

[1] Euroopan neuvoston suosituksen The Role Of Public Prosecution in the Criminal Justice System **(**Recommendation Rec(2000)19) 9. kohdan mukaan: ” With respect to the organisation and the internal operation of the Public Prosecution, in particular, the assignment and re-assignment of cases, this should meet requirements of impartiality and independence and maximise the proper operation of the criminal justice system, in particular the level of legal qualification and specialisation devoted to each matter.”

Norminantovaltuudet (29-30 §)

Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen 29 § sisältää asetuksenantovaltuuden, jota voidaan pääosin pitää tavanomaisena. Ongelmallisena voidaan kuitenkin syyttäjien riippumattomuuden ja yleensä perustuslaillisen aseman kannalta pitää 2 momentin sisältämää 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 2 momentin 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 tehtävärakenteeseen.

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.

Syyttäjälaitoksen työjärjestys

Syyttäjälaitoksella olisi ehdotuksen 30 §:n mukaan valtakunnansyyttäjän vahvistama 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).