13.9.2018 EOAK/4510/2018

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle HE 17/2018 vp laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön taustalla on lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle osoittama lausuntopyyntö, jossa perustuslakivaliokuntaa on pyydetty arvioimaan yllä mainittua hallituksen esitystä Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä perustuslain säännösten kannalta. Lakivaliokunnan järjestämissä asiantuntijakuulemisissa oli perustuslain kannalta kiinnitetty huomiota säätämisjärjestysperusteluissa käsiteltyyn johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaisuuteen (17 § 3 mom.), mutta myös muihin ehdotuksiin, kuten apulaispäällikön aseman määrittelyyn (18 § 2 mom.), tehtävien siirtämiseen toiselle syyttäjälle (21 §), virkojen muuttumiseen Syyttäjälaitoksen yhteisiksi viroiksi ja virkapaikan siirtämiseen (34 §) ja asetuksenantovaltuuteen (29 § 2 mom.) koskien mm. tehtäviin määräämistä sekä tarkempien määräysten antamista syyttäjän tehtävistä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaisuus

Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin mukaan johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetään enintään viiden vuoden määräajaksi.

Ehdotuksen 15 §:n mukaan johtavan aluesyyttäjän nimenomaisena tehtävänä olisi toimia syyttäjänä syyttäjäalueella käsiteltävissä rikosasioissa. Vaikka johtavan aluesyyttäjän tehtävä esitöiden mukaan olisi ennen muuta johtamista eikä hänelle jäisi juurikaan lainkäytöllisiä

tehtäviä, viran määräaikaisuutta on arvioitava syyttäjän tehtävän ja sen riippumattomuuden kannalta.

Määräaikaisuuden perusteleminen (s. 14) syyttäjäalueen mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella toiminnalla voi johtaa ongelmiin johtavan aluesyyttäjän lainkäytöllisten tehtävien riippumattomuuden kannalta. Toiminnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tavoittelu voi johtaa tinkimiseen oikeudellisen harkinnan laadusta ja sitä kautta oikeusturvan vaarantumiseen, jos johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuuden jatko on kiinni tuloksellisuudesta – eli esimerkiksi alueen asioiden käsittelyajan keskiarvosta.

Vaikka nyt elämme varsin vakaassa yhteiskunnassa, on Euroopan Unionistakin löydettävissä esimerkkejä olosuhteista, joissa viran määräaikaisuus voisi tosiasiassa vaarantaa ratkaisevasti viran riippumattoman hoidon ja mahdolliseen jatkonimitysharkintaan voi sisältyä piilossa olevia arvostelulle alttiita motiiveja. Voidaan kysyä, onko määräajaksi tehtävään nimitetyn johtavan aluesyyttäjän syyteharkintavalta aidosti riippumaton sellaisissa kuviteltavissa olevissa tilanteissa, joissa tiedossa on, että valtakunnansyyttäjällä on vahva ja erilainen näkemys jostain yhteiskunnallisesti merkittävästä tai kiinnostavasta rikosasiasta kuin syyteharkintaa tekevällä johtavalla aluesyyttäjällä. Johtava aluesyyttäjä voi tässä tilanteessa kokea – tai asia voi ainakin ulospäin siltä näyttää –, että häneltä odotetaan asiassa tietynlaista ratkaisua, mikäli hän haluaa määräajan loputtua tulla nimitetyksi uudelleen. Erityisesti ulkoinen uskottavuus voi vaarantua.

Johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuutta ei mielestäni voida riippumattomuuden näkökulmasta rinnastaa tuomioistuinten päällikkötuomareiden virkojen määräaikaisuuteen. Päällikkötuomarilla ei ole esimiestä ja hänet nimitetään samassa monitahoisessa menettelyssä kuin vakinaiset tuomarit. Johtavan aluesyyttäjän sen sijaan nimittäisi valtakunnansyyttäjä (valtakunnansyyttäjän toimisto), joka on samalla johtavan aluesyyttäjän esimies.

Perustuslain 3 §:n 3 momentissa edellytettyyn tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu sekä ulkoinen että sisäinen riippumattomuus (HE 1/1998 vp, s. 76). Mietinnössään hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta (LaVM 20/1996 vp - HE 131/1996 vp) lakivaliokunta totesi hallituksen esityksessä korostettavan syyttäjälaitoksen ja sitä johtavan valtakunnansyyttäjän riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Lakivaliokunta katsoi valtakunnansyyttäjän keskeisen aseman olevan parhaiten rinnastettavissa tuomioistuinlaitoksen puolella korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden valtaan ylimpänä oikeusasteena.

Kun syyttäjälaitos edellä kerrotuin tavoin on rinnastettu tuomioistuinlaitokseen, myös syyttäjälaitoksen riippumattomuus on katsottava turvatuksi perustuslain tasolla. Tähän riippumattomuuteen voidaan katsoa kuuluvan tuomioistuinten tavoin ulkoinen ja sisäinen riippumattomuus. Niin voimassa olevassa laissa kuin ehdotetussa (10 §) kunkin

syyttäjän itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta on turvattu lain tasolla.

Toisaalta syyttäjälaitoksen sisäinen riippumattomuus eroaa tuomioistuinlaitoksen sisäisestä riippumattomudesta. Syyttäjälaitos on nimenomaisesti tarkoitettu valtakunnansyyttäjän johdettavaksi ja ehdotetun (nykyistä sääntelyä vastaavan) 11 §:n 2 momentin mukaisesti valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettä, jonka nostamisesta hän on päättänyt. Valtakunnansyyttäjä voi myös määrätä asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan. Näiden toimivaltuuksien mukaisesti valtakunnansyyttäjä voi joka tapauksessa huolehtia siitä, että jokaisessa asiassa tehdään hänen näkemyksensä mukainen ratkaisu.

Tämän vuoksi sitä, että valtakunnansyyttäjä (valtakunnansyyttäjän toimisto) nimittää johtavan aluesyyttäjän määräajaksi, on mielestäni vaikea nähdä perustuslain vastaisena säätämisjärjestyskysymyksenä, vaikka riippumattomuuden näkökulmasta järjestelyä ei voi pitää ihanteellisena.

Jos määräaikaisuus halutaan laissa säilyttää, olisi riippumattomuuden näkökulmasta parempi, että nimittäminen tapahtuisi viideksi vuodeksi, eikä ehdotetun mukaisesti ”enintään” viiden vuoden määräajaksi.

Apulaispäällikön asema

Hallituksen esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi syyttäjälaitoksesta. Luonnoksen 9 §:n mukaan apulaispäällikön määrää tehtäväänsä valtakunnansyyttäjän toimisto syyttäjäalueen esityksestä enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Apulaispäällikön tehtävän määräaikaisuuden osalta viittaan soveltuvin osin edellä johtavasta aluesyyttäjästä lausumaani.

Apulaispäällikön tehtävään määräämisestä tulisi perustuslain 80 § huomioon ottaen mielestäni säätää laissa. Myös apulaispäällikön tehtävästä ja toimivallasta olisi syytä säätää selkeämmin laissa. Nyt lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan apulaispäällikkö toimii johtavan aluesyyttäjän ”apuna” ja 19 §:n 3 momentista ilmenee epäsuorasti, että apulaispäällikön ratkaistavaksi voidaan määrätä syyttäjäalueella käsiteltäviä hallinnollisia asioita. Liekö tarkoitus, että apulaispäällikkö toimisi vain työjärjestyksen nojalla esimerkiksi johtavan aluesyyttäjän sijaisena eli varsin merkittävässä tehtävässä?

Tehtävien siirtäminen toiselle syyttäjälle

En näe ehdotetussa 21 §:ssä ongelmaa esimerkiksi syyttäjän riippumattoman syyteharkinnan kannalta. Ehdotetun sanamuodon mukaan rikosasian siirtäminen syyttäjältä ei käsitykseni mukaan ole mahdollista ilman tämän suostumusta muutoin kuin ehdotetun 11 §:n 2 mukaisin menettelyin.

Virkojen muuttuminen Syyttäjälaitoksen yhteisiksi viroiksi ja virkapaikan siirtäminen

Saamieni tietojen mukaan joissain lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa on pidetty epäselvänä, miten ehdotettua 34 §:ää on sovellettava suhteessa valtion virkamieslain 5 ja 5 a §:iin. Pelkona on, että Syyttäjälaitoksen ollessa yksi yksikkö, voidaan syyttäjä siirtää ilman suostumusta koko valtakunnan alueella.

Ehdotetun 34 §:n 2 momentin mukaan lain tullessa voimaan syyttäjänvirastojen ja Valtakunnansyyttäjänviraston virat muuttuvat Syyttäjälaitoksen yhteisiksi viroiksi. Viran muuttuminen ei edellyttäisi virkaan nimitetyn virkamiehen suostumusta.

Valtion virkamieslain 5 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Pykälän 3 momentin mukaan virka voidaan siirtää em. tapauksessa ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueella.

Mainittua 5 a §:ää koskevan hallituksen esityksen (HE 95/2011 vp, s. 8) mukaan 1 momentti koskee tilanteita, joissa viraston tehtävät jatkuvat toisessa virastossa eivätkä lakkaa kokonaan. Valtion virastojen yhdistyessä yhdistyvien virastojen virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät tehtävien tai toimintojen mukana uuteen virastoon. Näin toimitaan riippumatta siitä, muodostetaanko lakkautettavan viraston tilalle uusi virasto vai yhdistyykö toinen virasto tai useita virastoja johonkin olemassa olevaan virastoon.

Nähdäkseni sääntely ei tältä osin ole tulkinnanvarainen, vaan kysymys on hallituksen esityksessä tarkoitetusta tilanteesta, jossa viraston (eli lakkautettavan paikallisen syyttäjänviraston) tehtävät eivät lakkaa vaan jatkuvat toisessa eli uudessa ehdotetun mukaisessa syyttäjälaitoksessa ja siirto ilman suostumusta olisi sidottu työssäkäyntialueeseen. Kun asiasta säädetään lailla, täyttyy käsitykseni mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentin – myös virkamiesten oikeusaseman perusteita koskeva – määräys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämisestä lailla.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena valtion virkamieslain 5 a §:n 3 momentin sääntelyä viran siirtämisestä ilman suostumusta virkamiehen työssäkäyntialueella tai – alueelle (PeVL 19/2011 vp – HE 95/2011 vp, s. 2).

Toisaalta, kun lakitekstiltä edellytetään täsmällisyyttä, ehdotettua 34 §:n 2 momenttia voitaisiin täydentää viittauksella työssäkäyntialueeseen mahdollisessa siirtotapauksessa, mikäli tämä on tarkoitus.

Asetuksenantovaltuus

Asetuksenantovaltuuden osalta viittaan ensinnäkin siihen, mitä olen edellä lausunut apulaispäällikön kohdalla.

Toiseksi kiinnitän huomiota siihen, että asetusluonnoksen 16 §:ssä säädetään hallintokanteluiden ratkaisemisesta. Pykälän 2 momentin mukaan valtakunnansyyttäjän toimista tehty kantelu on siirrettävä valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaistavaksi. Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Vaikka asetusluonnoksessa ehdotettu sääntely ei kaventaisi oikeusasiamiehen toimivaltaa, tarkoittaisi se tosiasiassa tehtävien jakoa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä. Käsitykseni mukaan tästä voidaan säätää vain lain tasolla.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.