VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Lausunto

31.8.2018 Dnro 93/61/18

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtakunnansyyttäjänviraston asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 17/2018 vp laiksi syyttäjälaitoksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää asiantuntijalausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

1. Syyttäjien itsenäisyys ja riippumattomuus lainkäyttöasioissa

Ehdotettu syyttäjälaitoslaki ei toisi muutoksia syyttäjien itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan syyteharkintavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Ehdotuksessa mainituissa syyttäjänviroissa toimivat syyttäjät olisivat syyteasioita käsitellessään nykyiseen tapaan itsenäisiä ja riippumattomia suhteessa sekä ulkopuolisiin että esimiehiinsä.

Ainoa poikkeus syyttäjän itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta syyttäjäntehtävissään olisi ehdotetun syyttäjälaitoslain 11 § 2 momentissa ennallaan säilytettäväksi esitetyt valtakunnansyyttäjän devoluutio- ja substituutio-oikeudet. Ne oikeuttavat valtakunnansyyttäjän ottamaan syyteasian pois alaiseltaan syyttäjältä tämän suostumuksesta riippumatta ja ratkaisemaan sen itse tai antamaan sen toisen syyttäjän ratkaistavaksi, sekä määräämään alaisensa syyttäjä ajamaan syytettä, jonka nostamisesta valtakunnansyyttäjä on päättänyt.

Syyttäjien itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen käsiteltävänään olevissa syyteasioissa ei vaikuta, että heidän hoidettavakseen voitaisiin nykyiseen tapaan määrätä myös erilaisia hallinnollisia tehtäviä, kuten Valtakunnansyyttäjän toimiston yksikönpäällikön tai syyttäjäalueen apulaispäällikön esimiestehtäviä taikka Syyttäjälaitokselle kuuluvien hallintoasioiden ratkaisemista. Syyttäjien hallinnollisista tehtävistä säädettäisiin ehdotetun syyttäjälaitoslain 18 ja 19 §:ssä sekä syyttäjälaitoksesta annettavan valtioneuvoston asetuksen 1, 4-6 ja 9 §:ssä.

Syyttäjien itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen syyttäjäntehtävissä ei vaikuta sekään, että syyttäjä voitaisiin nykyiseen tapaan määrätä huolehtimaan erityisiä asialajeja koskevista syyttäjäntehtävistä, kuten sotilasoikeudenkäyntiasioiden syyttämisestä tai poliisirikosasioiden tutkin-

Osoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

nanjohtajan tehtävistä taikka toimimaan tiettyä asiaa käsittelevän syyttäjäparin tai -ryhmän jäsenenä.

Määräaikaisissa syyttäjänviroissa tai virkasuhteissa olevat syyttäjät olisivat syyttäjäntehtävissään samalla tavoin itsenäisiä ja riippumattomia kuin vakituisissa viroissa olevat syyttäjät. Tämä koskee sekä nykyiseen tapaan eri syistä määräaikaisissa virkasuhteissa toimivia syyttäjiä kuin ehdotettuja määräajaksi virkaan nimitettäviä johtavia aluesyyttäjiäkin.

2. Kysymys viran siirtämisestä ilman virkamiehen suostumusta

Ehdotetun syyttäjälaitoslain 34 §:n 2 momentin mukaan lain tullessa voimaan syyttäjänvirastojen ja Valtakunnansyyttäjänviraston virat muuttuvat Syyttäjälaitoksen yhteisiksi viroiksi.

Saman pykälän 3 momentin mukaan virat sijoittuvat lain voimaantuloajankohdan mukaisten toimipaikkojensa mukaisille alueille ja yksiköihin.

Ehdotetun lain 3 §:n mukaan syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjäalueisiin.

Näiden säännösten perusteella virat ovat Syyttäjälaitoksen yhteisiä virkoja. Niitä ei ole perustettu syyttäjäalueille, eikä tiettyihin toimipaikkoihin. Syyttäjälaitoslain 34 §:n 3 momentin siirtymäsäännökset sijoituspaikoista eivät vaikuta 2 momentissa ilmaistun selkeän säännöksen tulkintaan siitä, että virat ovat Syyttäjälaitoksen yhteisiä virkoja.

Valtion virkamieslain 5 §:ssä tarkoitettu viran siirtäminen muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu ei siten koske syyttäjien virkojen siirtämistä syyttäjäalueelta toiselle, koska virat tulevat olemaan Syyttäjälaitoksen yhteisiä. Viran siirtäminen, kun virka ei ole avoinna, ei siten myöskään edellytä virkamiehen suostumusta siten kuin virkamieslain 5 §:n 1 momentissa on säädetty.

Virkojen perustaminen viraston yhteiseksi on ollut pitkän aikaa suuntauksena valtionhallinnossa ja syyttäjälaitoksessa virat on myös nykyisen lain voimassa ollessa perustettu kyseisen syyttäjänviraston yhteisiksi viroiksi. Viraston alue voi olla laajakin, esim. Salpausselän syyttäjänviraston alue ulottuu Hämeenlinnasta Lappeenrantaan ja Lapin syyttäjänviraston toimialueeseen kuuluvat kaikki Lapin maakuntaan kuuluvat kunnat. Virkojen yhteisyys ei ole ristiriidassa syyttäjien itsenäisen ja riippumattoman aseman kanssa tällä hetkellä, eikä se tule olemaan sitä myöskään esitetyn uuden syyttäjälaitoslain voimassa ollessa.

Osoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

Valtion virkamieslaki ja laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa turvaavat virkamiesten asemaa tilanteessa, jossa työnantaja haluaa yksipuolisesti muuttaa virkamiehen virkapaikan. Tällainen siirtäminen edellyttää ennen uudelleensijoittamista käytäviä yhteistoimintamenettelyitä ja henkilöllä on valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 2 kohdan ja 4 momentin nojalla mahdollisuus myös valittaa päätöksestä. Edelleen virkamies voi valittaa päätöksestä, jos hänet on irtisanottu valtion virkamieslain 27 §:n nojalla sen johdosta, että hän on kieltäytynyt siirtymästä uudelle paikkakunnalle.

Syyttäjien itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan liittyvistä syistä syyttäjälaitoslaissa ei ole aihetta päätyä toisenlaiseen ratkaisuun, kuin valtionhallinnossa on käytäntönä. Yleisen valtion virkamieslain sääntely on riittävä turvaamaan virkamiesten oikeusasemaa. Poikkeava lainsäädäntö tältä osin olisi myös omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä valtion virkamieslain soveltamisessa ja pahimmassa tapauksessa heikentämään virkamiesten oikeusturvaa.

3. Johtavien aluesyyttäjien virkojen määräaikaisuus

Ehdotetun syyttäjälaitoslain 15 §:n mukaan johtavat aluesyyttäjät toimivat syyttäjänä syyttäjäalueella käsiteltävissä rikosasioissa ja muissa heille määrätyissä asioissa.

Ehdotetun lain 18 §:n mukaan syyttäjäaluetta johtaa johtava aluesyyttäjä. 17 § 3 momentin mukaan johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetään enintään viiden vuoden määräajaksi.

Ehdotetun lain 19 §:n mukaan syyttäjäalueella käsiteltävät hallinnolliset asiat ratkaisee lähtökohtaisesti johtava aluesyyttäjä säännöksestä ilmenevin varauksin.

Uudessa organisaatiossa on johtavalla aluesyyttäjällä runsaasti johtamistehtäviä ja hallinnollisia tehtäviä. Hänellä ei käytännössä ole tosiasiallista mahdollisuutta toimia merkittävässä määrin syyttäjänä rikosasioissa. Hänellä ei myöskään ole oikeutta puuttua alaistensa riippumattomien syyttäjien syyteharkintavallan piiriin kuuluviin asioihin. Johtavan aluesyyttäjän virkatehtävien perusteella ei ole estettä sille, että virkaan nimitetään määräajaksi.

Johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaisuutta puoltaa aikaisemmin esitettyjen syyttäjäalueen johtamisen tuloksellisuuden arvioimistarpeen, syyttäjien urakiertomahdollisuuksien lisäämisen ja johtamisen ammattimaistamiseen tähtäävän valtion yleisen määräaikaisiin johtajiin siirtymis-

Osoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

tavoitteen lisäksi myös nähtävissä olevat syyttäjälaitoksen toimintaympäristön ja -edellytysten kehityssuunnat.

Vuonna 1997 perustetun nykymuotoisen syyttäjälaitoksen toiminnan aikana saatujen kokemusten perusteella voidaan pitää varmana, että syyttäjäntoimintaa koskevat suuret muutokset tulevat jatkumaan. Vaativat rikosasiat ovat lisääntyneet voimakkaasti, rikosasiat kansainvälistyneet, rikosprosessiin on tehty lukuisia uudistuksia, syyttäjäntyön kansainväliset instrumentit ovat lisääntyneet ja arkipäiväistyneet ja vaativin syyttäjäntyö on painottunut yhä enemmän Etelä-Suomeen ja muutamaan muuhun kasvukeskukseen. Uusia tietoteknisiä ratkaisuja otetaan käyttöön syyttäjäntyössä. Toisaalta syyttäjälaitoksen voimavarojen kasvu on pysähtynyt ja nähtävissä on niiden kääntyminen laskuun tulevina vuosina.

Syyttäjäntyö ja sen johtaminen ovat tapahtuneiden muutosten myötä muuttuneet ja tulevat kaikella todennäköisyydellä jatkossakin muuttumaan suurella nopeudella. Parhaalla tahdollakaan ei ole mahdollista ennustaa riittävän tarkasti, millaisia vaatimuksia jatkuva muutos asettaa syyttäjäntoiminnan johtamiselle jo muutaman vuoden kuluttua.

Muutokseen on kuitenkin mahdollista varautua huolehtimalla siitä, että organisaatio voi jatkossakin mukautua mahdollisimman ketterästi siihen kohdistuviin muutospaineisiin.

Vireillä oleva organisaatiouudistus antaa tähän hyviä mahdollisuuksia. Johtavien aluesyyttäjien virkojen määräaikaisuus on tärkeä osa tätä varautumista. Niukoin voimavaroin toimivassa organisaatiossa on välttämätöntä huolehtia siitä, että olennaisen tärkeisiin johtavien aluesyyttäjien virkoihin voidaan tietyin väliajoin nimittää määräajaksi kulloisenkin toimintatilanteen vaatimuksia parhaiten vastaavat henkilöt.

4. Rikosasian siirtäminen toiselle syyttäjälle

Ehdotetun syyttäjälaitoslain 21 §:n mukaan syyttäjä voi antaa käsiteltävänään olevan rikosasian toisen syyttäjän tehtäväksi tämän suostumuksella, jos se on asian laatu ja muut seikat huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää kummankin syyttäjän esimiehen suostumusta.

Professori Olli Mäenpää on hallituksen esityksen johdosta lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt tätä sääntelyä ongelmallisena perustuslain kannalta. Mäenpää on esittänyt, että säännöksen virkamiesoikeudellisia ja perustuslaillisia ongelmia olisi mahdollista korjata muotoilemalla säännöstä rikosasioiden jakamista konkretisoiden ja työnjohdolliseen toimivaltaan perustuen. Mäenpään mukaan säännöksessä voitaisiin esimerkiksi määritellä valtakunnansyyttäjälle ja johtavalle aluesyyttäjälle toimivalta siirtää syyttäjän käsiteltävänä oleva yksittäinen

Osoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

rikosasia toisen syyttäjän tehtäväksi, jos siihen on asian laatu ja muut seikat sekä 20 §:ssä määritellyt periaatteet huomioon ottaen erityinen syy. Mäenpää on esittänyt, että kun kysymys on rikosasioiden eli syyttäjän virkatehtävien jakamisesta ja esimiehen työnjohdollisesta toimivallasta, siirtämisen ei voida katsoa edellyttävän siirron kohteena olevien syyttäjien suostumusta.

Hallituksen esityksen säännös on muotoiltu vastaamaan voimassa olevan lain mukaista käytäntöä tilanteessa, jossa rikosasia siirretään toiselle syyttäjälle asian luovuttavan syyttäjän suostumuksella. Kysymys on syyttäjäntoiminnan johtamisessa tavanomaisesta tilanteesta, jossa esimerkiksi oikeudenkäynnin järjestämiseen liittyvistä syistä taikka asiaa hoitavan syyttäjän muista tehtävistä johtuvan esteen vuoksi on tarkoituksenmukaista siirtää asia toiselle syyttäjälle työnjohdollisena toimenpiteenä.

Ehdotetun säännöksen perusteella voi olla mahdollista tulkita työnjohdosta huolehtivan esimiehen osuus rikosasian siirtoon liian suppeaksi. Säännöstä lieneekin syytä muotoilla niin, että esimiehen päätösvalta rikosasian siirtämisessä käy täsmällisemmin ilmi ja että luovuttavan syyttäjän suostumuksella tapahtuvaa asian siirtoa toiselle syyttäjälle koskeva menettely erottuu paremmin valtakunnansyyttäjän toimivaltaa edellyttävästä asian siirtämisestä toiselle syyttäjälle.

Ehdotetun syyttäjälaitoslain 11 §:n 2 momentin mukaan valtakunnansyyttäjä voi määrätä asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan. Tämän säännöksen perusteella valtakunnansyyttäjä voi siirron kohteena olevien syyttäjien suostumuksesta riippumatta siirtää syyttäjän syyteharkinnassa olevan asian toisen alaisensa syyttäjän käsiteltäväksi.

Ylimmän syyttäjän toimivallan käyttäminen olisi kuitenkin liian raskas menettely käytettäväksi ehdotetun 21 §:n tarkoittamissa työnjohdollisissa tapauksissa, koska tarkoituksenmukaisuussyyt vaativat usein syyttäjälle jaetun jutun siirtämistä hänen suostumuksellaan toiselle syyttäjälle.

Ehdotetun lain mukaan johtavalla aluesyyttäjällä tai apulaispäälliköllä ei olisi lainkaan oikeutta siirtää alaisensa syyttäjän syyteharkinnassa olevaa rikosasiaa toiselle syyttäjälle ilman juttua käsittelevän syyttäjän suostumusta. Syyttäjän suostuessa siirtoon tällainen työnjohdollinen siirto olisi kuitenkin mahdollista tehdä. Tämä vastaisi voimassa olevan lain mukaista tilannetta, jossa johtavat kihlakunnansyyttäjät ja apulaispäälliköt siirtävät rutiininomaisesti asioita syyttäjältä toiselle heidän suostumuksellaan esimerkiksi toisen asian käsittelyaikatauluun liittyvien seikkojen sitä vaatiessa.

Osoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

Valtakunnansyyttäjälle ylimpänä syyttäjänä kuuluvia devoluutio- ja substituutio-oikeuksia, joita käyttämällä valtakunnansyyttäjä voi puuttua alaistensa syyttäjien syyteharkintavallassa oleviin asioihin, ei tule laajentaa muille syyttäjille.

Edellä esitetyn vuoksi tulisi ehdotetun lain 21 §:n säännös muotoilla siten, että johtava aluesyyttäjä tai apulaispäällikkö voi siirtää alaisensa syyttäjän käsiteltävänä olevan rikosasian toisen syyttäjän tehtäväksi. Tämä edellyttää jutusta luopuvan syyttäjän sekä vastaanottavan syyttäjän esimiehen suostumusta.

5. Syyttäjänvaltuuksien antaminen

Ehdotetun syyttäjälaitoslain 11 §:n 3 momentissa on säännös syyttäjävaltuuksien antamisesta.

Professori Mäenpään mukaan olisi selvyyden vuoksi syytä 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. Mäenpään mielestä Syyttäjälaitoksessa ei voi olla virkarakenteelle rinnakkaista tai sen korvaavaa, vapaamuotoisempaa tehtävärakennetta tai syyttäjänviroista irrallisia syyttäjän tehtäviä.

Ehdotetusta 11 § 3 momentista ja hallituksen esityksen perusteluista kuitenkin ilmenee tältä osin, että syyttäjänvaltuudet voitaisiin antaa vain virkamiehelle, jolla on syyttäjän virka ja joka hoitaa toista virkaa.

Säännöksessä tarkoitetut virkamiehet on asianmukaisesti nimitetty syyttäjän virkaan. Säännöksen tarkoituksena on turvata se, että syyttäjän virastaan virkavapaalla oleva virkamies voisi hoitaa syyttäjäntehtävät sellaisissa yksittäisissä asioissa, joita hän on käsitellyt syyttäjän virassa ennen virkavapaalle jäämistä. Lähinnä kysymys on aluesyyttäjistä, jotka on nimitetty määräaikaiseen virkasuhteeseen valtakunnansyyttäjän toimistoon esimerkiksi neuvottelevaksi virkamieheksi tai ylitarkastajaksi, joita virkanimikkeitä ei ole mainittu ehdotetun lain syyttäjäluettelossa.

6. Asetuksenantovaltuudesta

Professori Mäenpää on lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt syyttäjien riippumattomuuden kannalta ongelmallisena sitä, että asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä syyttäjien tehtävistä ja tehtävään määräämisestä.

Osoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

Lakiehdotuksen 29 §:n valtuutussäännöstä on syytä täsmentää professori Mäenpään esittämällä tavalla siten, että asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä syyttäjien hallinnollisista tehtävistä ja niihin määräämisestä.

7. Apulaispäällikön asemasta

Lakiehdotuksen 18 § 2 momentin mukaan syyttäjäaluetta johtaa johtava aluesyyttäjä. Johtavan aluesyyttäjän apuna voi toimia yksi tai useampi apulaispäällikkö.

Professori Mäenpää on lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa esittänyt, että apulaispäällikön asema, tehtävät ja toimivaltuudet jäävät lakiehdotuksen mukaan niin epämääräisiksi, että apulaispäällikköä koskevaa perussääntelyä olisi välttämätöntä olennaisesti täsmentää säädettävässä laissa. Mikäli apulaispäällikkö-toimintoa pidetään tarpeellisena, olisi Mäenpään mukaan 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.

Tältä osin on todettava, että apulaispäälliköt ovat lakiehdotuksen mukaisissa syyttäjänviroissa toimivia itsenäisiä ja riippumattomia syyttäjiä. Syyttäjäntehtäviensä lisäksi he hoitavat heille työnjaollisella tehtävänmääräyksellä annettuja hallinnollisia tehtäviä. Nämä voivat olla muitakin kuin vain tietyn osaston tai vastuualueen henkilöstön lähiesimiehenä toimimista. On tärkeää, että johtavien aluesyyttäjien alaisille syyttäjille voidaan antaa oikea määrä oikean sisältöisiä apulaispäällikön tehtävänmääräyksiä.

Apulaispäällikön tehtävien hallinnollinen luonne ilmenee niitä koskevien säännösten sijoittamisesta ehdotetussa laissa johtavan aluesyyttäjän apuna toimimisen osalta johtamista koskevaan 18 §:ään ja apulaispäällikön ratkaisemien asioiden osalta hallinnollisten asioiden ratkaisemista koskevaan 18 §:ään.

Apulaispäällikön tehtäviä syyttäjäntehtäviensä lisäksi hoitamaan määrätyllä apulaispäälliköllä ei ole toimivaltaa puuttua siihen, kuinka hänen alaisensa itsenäiset ja riippumattomat syyttäjät ratkaisevat heidän käsiteltäväkseen annettuja lainkäyttöasioita.

Syyttäjäalueen apulaispäällikön tehtävä muistuttaa tuomioistuimen osaston johtajan tehtävää. Tuomioistuinlain (673/2016) 8 luvun 4 §:ssä säädetään, että tuomioistuin voi toimia osastoihin jakautuneena. Osastojaosta määrätään työjärjestyksessä. Osastoa johtaa päällikkötuomarin osaston johtajaksi määräämä lainoppinut tuomari (osaston johtaja), jollei

Osoite Lintulahdenkuja 4 00530 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

päällikkötuomari itse johda osastoa.

Saman luvun 5 §:n mukaan päällikkötuomari määrää osaston johtajan tehtävään tuomioistuimen lainoppineen tuomarin enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tehtävä on julistettava niiden asianomaisen tuomioistuimen vakinaisten tuomareiden haettavaksi, jotka on nimitetty virkaansa ennen hakuajan päättymistä. Tehtävään määrättävällä tulee olla tehtävän edellyttämät henkilökohtaiset ominaisuudet ja johtamistaitoa.

Saman luvun 6 §:ssä säädetään, että osaston johtaja johtaa osaston työskentelyä. Hän huolehtii erityisesti työn yleisestä suunnittelusta ja järjestämisestä osastolla sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Hänen tulee valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta osaston ratkaisuissa.

Totean, että tuomioistuinlaissa säädettyä vastaavalla tavalla tulisi syyttäjäalueiden syyttäjiä voida tehtävänmääräyksillä määrätä toimimaan apulaispäällikköinä hallinnollisissa asioissa.

Professori Mäenpään lausunnossa mainitun apulaispäällikön aseman määrittelyn mahdollisen epämääräisyyden poistamiseksi olisi apulaispäällikköä koskevaa ehdotetun 18 §:n 2 momentin jälkimmäistä virkettä perusteltua täsmentää siten, että johtavan aluesyyttäjän apuna voi olla yksi tai useampi apulaispäällikkönä toimiva syyttäjä.

Apulaispäällikön tehtävään määräämisestä määräajaksi on tarkoitus säätää syyttäjälaitoksesta annettavan valtioneuvoston asetuksen 9 §:ssä.

Jukka Rappe
Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Joanna Autiovuori
Hallintojohtaja

Osoite
Lintulahdenkuja 4
00530 Helsinki

Puhelin
029 562 0800

Telekopio
029 562 0888

Sähköpostiosoite
vksv@oikeus.fi