



Eduskunnan lakivaliokunta

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö 21.3.2018

Valtakunnansyyttäjänviraston lausunto hallituksen esityksestä laiksi Syyttäjälaitoksesta HE 17/2018 vp

1. Yleistä

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että laki Syyttäjälaitoksesta tulisi säätää hallituksen esityksessä HE 17/2018 ehdotetun mukaisena esityksestä ilmenevin perusteluin.

Syyttäjälaitoksessa työskentelee noin 520 virkamiestä (511 henkilöä 31.12.2017) 12 eri virastossa, mukaan lukien Valtakunnansyyttäjän virasto ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirasto. Alueellisilla syyttäjänvirastoilla on päätoimipaikkojen lisäksi 23 palvelutoimistoa. Alueellisilla syyttäjänvirastoilla on kaikilla sama perustehtävä, minkä lisäksi laitosta ohjataan ja sen yleisen hallinnon järjestämisestä vastataan jo nykyisen lainsäädännön nojalla keskitetysti Valtakunnansyyttäjänviraston toimesta.

Ehdotuksella vahvistetaan entisestään laitoksen yhtenäisten toimintatapojen, resurssien tarkoituksenmukaisen suuntaamisen sekä alueiden ja keskusyksikkönä toimivan valtakunnansyyttäjän toimiston yhteisen johtamisen edellytyksiä.

Syyttäjälaitoksen virkamiehiin sovelletaan yleistä valtion virkamieslakia, jossa on mm. yleiset säännökset virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisestä, viranomaisen ja virkamiesten yleisistä velvollisuuksista, virkavapauksista ja virkasuhteen päättämisestä. Syyttäjälle syyttäjälaitoslaissa säädetty itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta ei ole ristiriidassa virkamieslain kanssa, vaan täydentää sitä siltä osin kuin kyse on yksittäisten rikosasioiden ratkaisun sisällöstä.

Yksittäiselle syyttäjälle säädettyä syyteharkintavaltaa rajoittavat jossain määrin syyttäjälaitoslain säännökset ylimpänä syyttäjänä toimivan



valtakunnansyyttäjän oikeudesta ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluva asia tai määrätä syyttäjää ajamaan syytettä, jonka nostamisesta hän on päättänyt.

Valtakunnansyyttäjänvirasto korostaa, että syyttäjän toimien riippumattomuus on aivan keskeistä riippumattoman oikeuslaitoksen toiminnan kannalta ja pitää erittäin tärkeänä, että sitä ei vaaranneta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kiinnittää lakivaliokunnan huomiota erityisesti siihen, että syyttäjälaitoksen organisaation uudistamisella tavoitellaan hallituksen esityksessä lausuttujen tavoitteiden toteuttamisen myötä toteutettavaa merkittävää ohjaus- ja johtamisjärjestelmän modernisointia.

Nykyisessä organisaatiossa alueiden ohjaus ja johtaminen hajautuu suhteellisen pienen syyttäjälaitoksen 11:een paikalliseen, monessa suhteessa varsin itsenäiseen syyttäjänvirastoon, jotka keskittyvät ensisijaisesti "omien" asioidensa hoitamiseen. Tällaisessa organisaatiossa on pyrkiminen esimerkiksi syyttäjän toiminnan valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen ja syyttäjälaitoksen valtakunnallisen työtaakan oikeudenmukaiseen jakamiseen osoittautunut varsin hankalaksi.

Uudessa organisaatiossa, jossa syyttäjän toiminta perustuu Syyttäjälaitosviraston alueellisina osastoina toimiviin syyttäjälaitteisiin, johtavat paikallista syyttäjän toimintaa kullakin syyttäjälaitteella viraston valtakunnalliseen johtoryhmään kuuluvat johtavat aluesyyttäjät. Toiminnan valtakunnallisesta yhdenmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta huolehtiminen tulee olemaan heidän keskeinen tehtävänsä.

Uusi organisaatio antaa myös nykyistä paremmat mahdollisuudet Syyttäjälaitoksen toimipaikkaverkoston säilyttämiseen. Syyttäjän sijoituspaikasta riippumattomia asioita, esimerkiksi käräjäoikeuksien kirjalliseen menettelyyn esitettäviä yksinkertaisia syyteasioita voidaan siirtää ruuhkaantuneista toimipaikoista syyteharkintaan alueille ja toimipaikkoihin, joissa työpaine on vähäisempi.

Oikeusministeriö lausuneen lakivaliokunnalle lakiehdotuksen perusteluista yleisemmällä tasolla muilta osin. Jäljempänä tässä Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa käsitellään hankkeesta lausuntopalautteessa esitettyjä tärkeimpiä muutosehdotuksia ja kriittisiä näkökohtia. Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan ne eivät kuitenkaan anna aihetta muutosten tekemiseen.



Keskeisten muutosvaatimusten osalta Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa seuraavaa.

2. Kysymys viran siirtämisestä ilman virkamiehen suostumusta

Suomen Syyttäjäyhdistys ry on nostanut ongelmallisena esille kysymyksen siitä, että syyttäjän virkapaikka voitaisiin painostustarkoituksessa siirtää ilman hänen suostumustaan.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää selvänä, että valtion virkamieslain nojalla tällainen siirtäminen ei ole mahdollista. Käytännössä täytetyssä virassa tai virkasuhteessa olevan virkamiehen virkapaikan siirtäminen ilman hänen suostumustaan on poikkeuksellista ja edellyttää sitä, että virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät. Toimenpidettä edeltävät tällöin myös yhteistoimintaneuvottelut ja työnantajan velvollisuus selvittää kouluttamis- ja uudelleensijoittamismahdollisuudet. Virkamiehellä ovat käytössään myös virkamieslain mukaiset muutoksenhakukeinot, jos työnantaja irtisanoo henkilön, joka ei suostu siirtymään ja joka katsoo, että työnantaja on menetellyt virkamieslain 27 §:n vastaisesti.

Syyttäjälaitoksen henkilöstön virkojen sijoittamiseen on sovellettu valtion virkamieslakia jo nykyisen syyttäjälaitoslain voimassaollessa ja käytännössä joitakin virkoja on myös sijoitettu uudelleen alueellisen syyttäjänviraston eri toimipisteisiin.

Ottaen huomioon valtion virkamieslain kokonaisuus, jossa on tasapainoisesti säännelty sekä virkamiesten ja viranomaisien oikeuksista että velvollisuuksista, Valtakunnansyyttäjänvirasto ei pidä virkamiesten oikeusturvan kannalta tarpeellisenä eikä lain systemaattisen soveltamisen kannalta hyvänä sitä, että syyttäjälaitoslaissa olisi erityisesti virkapaikan tai viran siirtämistä koskevaa erillissääntelyä. Valtion virkamieslain virkojen sijoittamista ja siirtämistä koskevia säännöksiä on säädetty virkamiesten suojaksi ja virkamieslain kokonaisuudesta irrotetun erillissääntelyn soveltaminen suhteessa yleislakiin olisi epäselvää ja voisi jopa olla omiaan heikentämään virkamiesten valtion virkamieslain nojalla nauttimaa oikeusturvaa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto korostaa edelleen, että yhteisten resurssien joustava käyttö tarkoittaa myös mahdollisuutta jakaa ja



järjestää töitä uudella tavalla, joka ei edellytä henkilöstön siirtymistä paikkakunnalta toiselle.

Suomen Syyttäjähdistys ry perustelee viran siirtämistä koskevaa poikkeussäännöstä koskevaa vaatimustaan väitteellä siitä, että viran siirtoa ilman virkamiehen suostumusta voitaisiin käyttää riippumattomien syyttäjien painostamiseen heidän ratkaisuisaan ”ns.Turkin malliin”.

Kun otetaan huomioon, että viran siirtäminen painostamistarkoituksessa olisi edellä selostetuin tavoin laiton ja että viran siirtämisestä voisi päättää ainoastaan virkavastuulla toimiva valtakunnansyyttäjä, on vaikea ymmärtää, mihin yhdistyksen luoma uhkakuva perustuu.

Väite on lisäksi asiallisesti kestämaton, koska valtakunnansyyttäjällä ylimpänä syyttäjänä olisi ehdotetun lain mukaan nykyiseen tapaan oikeus ottaa koska tahansa alaiselleen syyttäjälle kuuluva asia itse ratkaistavakseen (lakiehdotuksen 11 § 2 momentti).

Valtakunnansyyttäjällä ei sen vuoksi voi olla mitään tarvetta riippumattoman alisyyttäjän painostamiseen valtakunnansyyttäjän haluamaan ratkaisuun viran siirtämisellä taikka tällaisella menettelyllä uhkaamisellakaan.

3. Johtavien aluesyyttäjien virkojen määräaikaisuus

Johtavien aluesyyttäjien virkojen tulee olla määräaikaaisia hallituksen esityksessä esitetyin perustein (HE s.14-15.).

Suomen Syyttäjähdistys ry:n lausunnossa tehty johtavan aluesyyttäjän hallinnollisen johtamistehtävän tehtävän rinnastaminen ylimpänä syyttäjänä toimivan valtakunnansyyttäjän vakituiseen virkaan ei ole asianmukainen, koska johtavan aluesyyttäjän tehtävät eivät ole yhdistyksen väittämällä tavalla lainkäyttötehtäviä, vaikka hänellä olisikin syyttäjän toimivalta. Lisäksi valtakunnansyyttäjän viran vakituisuus perustuu hänelle ylimpänä syyttäjänä kuuluviin erityisiin toimivaltuuksiin ja perustuslaissa säädettyyn asemaan, joita muilla syyttäjillä ei ole.

Johtavalla aluesyyttäjällä ei myöskään olisi yhdistyksen lausunnossaan väittämää valtaa vaikuttaa alaistensa riippumattomien syyttäjien itsenäiseen lainkäyttöön esimerkiksi juttujaon avulla. Tällainen vaikuttaminen olisi yksiselitteisesti laitonta, mikä on todettukin ehdotetun 20 §:n perusteluissa (HE s. 28).



Johtavan aluesyyttäjän johtamistehtävän hoitaminen edellyttää syyttäjän ja syyttäjälaitoksen toiminnan vankkaa tuntemusta, minkä vuoksi johtavan aluesyyttäjän määräaikaiseen virkaan voinee pääsääntöisesti tulla nimitetyksi vain syyttäjänvirassa oleva henkilö, jolle annetaan tästä pohjavirastaan virkavapautta ajaksi, jonka hän toimii johtavana aluesyyttäjänä ja johon hän palaa määräaikaisen viran päätyttyä.

Suomen Syyttäjäyhdistys ry:n lausunnossa viitattu valtakunnansyyttäjän devoluutio-oikeus, jolla hän voi ottaa alaiseltaan syyttäjältä syyteasian itse ratkaistavakseen, ei liity johtavalle aluesyyttäjälle kuuluviin hallinnollisiin tehtäviin, eikä se ole välillisestikään esteenä viran määräaikaisuudelle.

Johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaisuus ei näin ollen vaaranna syyttäjän riippumattomuutta lainkäyttötehtävässään.

Suomen Syyttäjäyhdistys ry:n lausunnossa Valtakunnansyyttäjänviraston hallintopäälliköstä ja hallintoyksiköstä lausutulla viitattaneen syyttäjälaitoksen hallintojohtajaan, joka toimii Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan tuen yksikön päällikkönä. Hallintojohtajaa, jonka hallinnon erityisasiantuntemusta edellyttäviin tehtäviin ei kuulu syyttäjätoiminnan johtamista, ei kuitenkaan voi rinnastaa johtaviin aluesyyttäjiin.

Johtavan aluesyyttäjän tehtävään voinee käytännössä pätevöityä parhaiten syyttäjäalueen johtamiseen osallistuvana apulaispäällikkönä toimimalla, joten on todennäköistä, että jatkossa uusia johtavia aluesyyttäjiä tultaneen nimittämään paitsi johtavien kihlakunnansyyttäjien, myös apulaispäälliköiden tehtäviä hoitavien syyttäjien joukosta. Näin ollen on oletettavaa, että johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaisuus palvelee myös syyttäjien urakiertoa olennaisesti paremmin kuin vakituinen virka.

Viran määräaikaisuus antaa myös johtavalle aluesyyttäjälle mahdollisuuden halutessaan luopua tehtävästä määräajan kuluttua esim. työtehtävien keventämiseksi työuran loppupäässä.

Hallintojohtaja sen sijaan on syyttäjälaitoksen henkilöstö- ja taloushallinnon sekä virkamiesoikeudellisten ja valtion talousarvioon liittyvien kysymysten erityisasiantuntija, jollaiseksi syyttäjälaitoksen muissa tehtävissä ei voi pätevöityä. Sen vuoksi on hallintojohtaja käytännössä rekrytoitava laitoksen ulkopuolelta. Kun otetaan huomioon, että hallintojohtajan tehtävän hoitaminen kuitenkin edellyttää



perehtyneisyyttä syyttäjälaitoksen toimintaan, ei tehtävän hoitaminen määräaikaisessa virassa olisi tarkoituksenmukaista, koska määräaikaisuuteen liittyy vakituista virkaa suurempi viranhaltijan vaihtuvuuden mahdollisuus.

4. Apulaispäälliköiden tehtävät

Syyttäjänvirastojen apulaispäälliköt ovat nykyisessä organisaatiossa syyttäjiä, jotka syyttäjäntehtäviensä lisäksi toimivat heille määrättyjen syyttäjäosastojen tai muiden vastuualueiden henkilöstön lähiesimiehenä ja hoitavat heille erikseen määrättyjä hallinnollisia tehtäviä. Uuden organisaation syyttäjäalueiden apulaispäälliköille säädettäneen uudesta organisaatiosta annettavassa valtioneuvoston asetuksessa samankaltaiset tehtävät.

Syyttäjäalueiden osastojen ja vastuualueiden muodostaminen ja hallinnollisten tehtävien jako johtavan aluesyyttäjän ja apulaispäälliköiden välillä on voitava suorittaa ja tarvittaessa muuttaa joustavasti alueen kulloinenkin toimintatilanne ja olosuhteiden muutokset huomioon ottaen. Apulaispäälliköiden tehtävämääräysten lukumäärää ja heidän työtehtäviään on sen vuoksi voitava tarvittaessa muuttaa. Kysymys ei ole sellaisista pysyväisluonteisista tehtävistä, joiden hoitamista varten olisi tarkoituksenmukaista perustaa virkoja.

Suomen Syyttäjähdistys ry:n lausunnossa esitetty väite siitä, että ehdotetussa laissa jotenkin kielletäisiin tai estettäisiin erikoissyyttäjiä ja valtiosyyttäjiä hakemasta apulaispäällikön tehtävään, ei pidä paikkaansa. Tällaista kieltoa taikka sitä vastaavaa välillistäkään vaikutusta lakiehdotuksen ei sisälly.

Kokonaan toinen asia on, olisiko tarkoituksenmukaista määrätä syyttäjäalueiden apulaispäälliköiksi valtakunnallisesti vaativimpien syyteasioiden hoitamiseen erikoistuneita erikoissyyttäjiä taikka ylimmän syyttäjän ja valtakunnansyyttäjän toimiston keskeisistä toiminnoista huolehtivia valtiosyyttäjiä, jolloin heidän työpanoksensa ei olisi käytettävissä heidän omiin, erityisasiantuntemusta edellyttäviin tehtäviinsä.

5. Syyttäjien virkanimike

Virkanimikkeiden tulisi mahdollisuuksien mukaan kuvastaa tehtävää, jota kyseinen virkamies hoitaa. Kun otetaan huomioon, että syyttäjäalueella toimivien syyttäjien päätehtävänä on hoitaa alueella toimivissa tuomioistuimissa käsiteltäviä syyteasioita, antaa



aluesyyttäjän nimike rikosprosessia tuntemattomallekin välittömästi oikean kuvan siitä, millaista tehtävää hoitavasta virkamiehestä on kysymys.

Kansainvälisissä yhteyksissä on paikallissyyttäjistä tähänkin asti käytetty englanninkielistä aluesyyttäjän nimitystä (District Prosecutor), koska kihlakunnansyyttäjän nimityksen voi käytännössä kääntää ymmärrettävästi vain ruotsin kielelle (Häradsåklagare).

Mitään asiallista perustetta sille, ettei aluesyyttäjän nimike olisi hyväksyttävä, ei ole tullut esille.

Mikäli jokin este aluesyyttäjän nimityksen käyttämiselle kuitenkin katsottaisiin olevan olemassa, ei Valtakunnansyyttäjänvirasto näe sinällään estettä sille, että vakiintuneet kihlakunnansyyttäjän ja johtavan kihlakunnansyyttäjän nimitykset säilytettäisiin. Kihlakuntajärjestelmän tultua lakkautetuksi olisi lain muutoksen yhteydessä kuitenkin mahdollisuus irtautua kihlakunta-nimitykseen käytöstä myös syyttäjien virkanimityksissä.

6. Syyttäjän tehtävät asiassa, jossa syyttäjä on asianosaisena yksityishenkilönä

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, ettei syyttäjän toimien hoitaminen asiassa, jossa syyttäjä on epäiltynä muusta kuin virkarikoksesta taikka muuna asianosaisena kuin syytettynä, edellytä erityissääntelyä.

Nämä tilanteet voidaan hoitaa tapauskohtaiset olosuhteet ja ehdotettuun lakiin sisältyvät esteellisyysäännökset asianmukaisesti huomioon ottaen niin, että jutun syyttäjäksi määrätään esimerkiksi toisen syyttäjälaitoksen syyttäjä tai valtionsyyttäjä. Syyttäjälaitoksen organisoimisella yhdeksi hallinnolliseksi virastoksi ei ole tähän asiaan vaikutusta.

7. Taloudellisuus- ja tehokkuusvertailu

Esityksen vaikutuksia on selvitetty hallituksen esityksen perusteluissa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että esityksen välittömät taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset. Keskeinen tavoite onkin muuttaa organisaatorakennetta tukemaan paremmin laitoksen johtamista kokonaisuutena, jolloin mahdollisuudet edistää valtakunnallisesti toiminnan tuloksellisuutta paranevat. Uudessa organisaatiossa pystytään tekemään laitostasoista henkilöstösuunnittelua, keskittämään tukitoimintoja, suuntaamaan



resursseja ja jakamaan töitä sujuvammin ja tehokkaammin kuin pieniin itsenäisiin yksiköihin hajaantuneessa virastokokonaisuudessa.

Sähköisen asianhallinnan ja aluerajat ylittävien työprosessien kehittyessä yhtenäinen virasto pystyy myös paremmin hyödyntämään teknologian suomat mahdollisuudet työn tasaisempaan jakamiseen eri alueiden kesken.

8. Lakihankkeen aikataulu

Uutta lakia syyttäjälaitoksesta on valmisteltu perusteellisesti ja laajapohjaisesti toukokuussa 2016 asetetussa hankkeessa, jota edelsi Valtakunnansyyttäjän syyskuussa 2015 asettamien selvityshenkilöiden tekemä laaja selvitystyö ja alkuvuonna 2015 laadittu suunnitelma syyttäjälaitoksen toiminnan ja organisaation kehittämisestä.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain uudistamista koskevan työryhmän laatima ehdotus uudeksi laiksi syyttäjälaitoksesta valmistui kesäkuussa 2017, minkä jälkeen syyttäjälaitoksessa aloitettiin valmistelut organisaatiouudistuksen toteuttamiseksi siten, että uudistus tulisi voimaan 1.4.2018. Hallituksen esityksen antaminen kuitenkin siirtyi vuoden 2018 puolelle, mistä syystä lain voimaantuloajankohdaksi arvioitiin 31.10.2018.

Hankkeen suunnitteluun ja valmisteluun ovat osallistuneet Valtakunnansyyttäjänviraston lisäksi laajat syyttäjälaitoksen henkilöstöstä kootut valmisteluryhmät ja asiaa on käsitelty säännönmukaisesti muun ohella syyttäjälaitoksen johtoryhmässä, jossa on tulevien syyttäjälaitosten edustus sekä luonnollisesti myös laitoksen yhteistoimintamenettelyssä. Henkilöstöjärjestöistä erityisesti Suomen Syyttäjäyhdistys ry on eri tavoin osallistunut valmisteluun erittäin aktiivisesti; esimerkiksi lakiehdotusta valmistelleessa oikeusministeriön työryhmässä, johon yhdistyksen edustajalle oli varattu yksi paikka, oli jatkuvasti läsnä kaksi työskentelyyn aktiivisesti osallistunutta yhdistyksen edustajaa.

Työryhmän ehdotukseen Syyttäjälaitoslaiksi ei ole tullut oikeusministeriön suorittamassa jatkovalmistelussa merkittäviä muutoksia, jotka olisivat estäneet tai haitanneet jo kesällä 2017 aloitettuja organisaatiouudistuksen täytäntöönpanon valmisteluja. Ottaen huomioon lain voimaantulon asettamat vaatimukset hallinnon järjestämiselle, virantäytöille, tehtävämääräyksien antamiselle, tietojärjestelmien päivittämiselle ja muille vastaaville seikoille, on



syyttäjälaitoksessa varauduttu siihen, että laki voi tulla voimaan lokamarraskuun vaihteessa 2018.

Uudistuksen valmistelun viime vaiheessa tehtäviä toimenpiteitä on kuvattu pääpiirteittäin oheen liitettyssä kaaviossa (LIITE).

Organisaatiouudistuksen toimeenpanon jo suoritettua valmistelun laajuus huomioon ottaen on selvää, ettei Suomen Syyttäjähdistys ry:n lausunnossa esitetylle lain säätämisen jälkeiselle jopa vuoden mittaiselle voimaantuloajalle ole asiallisia perusteita. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, ettei syyttäjälaitoksen henkilöstön määrään tai sijoittamiseen tule organisaatiouudistuksessa muutoksia ja että tulevat alueet henkilöstöineen ovat olleet aktiivisesti mukana toimeenpanon valmistelussa.

Valtakunnansyyttäjä

Raija Toiviainen

Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Jukka Rappe

Liitteet

Kaavio