



Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö 27.9.2018

Valtakunnansyyttäjänviraston lausunto hallituksen esityksestä laiksi Syyttäjälaitoksesta HE 17/2018 vp perustuslakivaliokunnan 25.9.2018 antaman lausunnon PeVL 25/2018 vp johdosta

1. Yleistä

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää kunnioittaen seuraavaa vastineena perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 25/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Muilta osin Valtakunnansyyttäjänvirasto viittaa lakivaliokunnalle 3.4.2018 antamaansa lausuntoon dnro 31/61/18 sekä oheen liitettyyn perustuslakivaliokunnalle 31.8.2018 antamaansa lausuntoon dnro 93/61/18.

2. Syyttäjälaitoksen itsenäisyys ja riippumattomuus

Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan syyttäjän itsenäisyyden ja riippumattomuuden ohella myös syyttäjälaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden tärkeyttä. Syyttäjälaitoksen riippumattomuudella on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeä merkitys etenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Perustuslakivaliokunta pitääkin tarpeellisena, että lakivaliokunta harkitsee Syyttäjälaitoksen riippumatonta ja itsenäistä asemaa selventävän säännöksen lisäämistä lakiin, esimerkiksi Syyttäjälaitoksen tehtäviä koskevaan 2 §:ään.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää perusteltuna Syyttäjälaitoksen itsenäistä ja riippumatonta asemaa koskevan sääntelyn lisäämistä Syyttäjälaitoksesta annettavaan lakiin. Lisäys ei merkitsisi muutosta laitoksella nykyisinkin olevaan oikeudelliseen asemaan, jonka riippumattomuus kuitenkin perustuslakivaliokunnan mainitsemin tavoin ilmenee vain epäsuorasti perustuslain 27 § 3 momentin säännöksestä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää seuraavien Syyttäjälaitoksen itsenäistä ja riippumatonta asemaa koskevien lisäysten tekemistä



ehdotetun lain 1 luvun otsikkoon, 1 §:n tekstiin sekä 2 §:n otsikkoon ja tekstiin (lisäykset alleviivattu):

1 luku

Syyttäjälaitoksen asema, tehtävät ja organisaatio

1 § Soveltamisala

Tässä laissa säädetään Syyttäjälaitoksen asemasta, tehtävistä ja hallinnosta sekä syyttäjien tehtävistä.

2 § Syyttäjälaitoksen asema ja tehtävä

Syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjäntoimen järjestämisestä.

3. Syyttäjän itsenäisyys ja riippumattomuus

Valtakunnansyyttäjänvirasto kannattaa perustuslakivaliokunnan näkemystä lakiehdotuksen 10 §:ssä mainitun syyttäjän itsenäistä ja riippumatonta syyteharkintavaltaa koskevan sääntelyn täydentämisestä. Lisäys ei toisi muutoksia syyttäjällä lakiehdotuksen ja voimassa olevan lainkin mukaan jo olevaan itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen, mutta olisi omiaan korostamaan sitä ja antamaan varsinkin yleisölle selvemmän kuvan syyttäjän itsenäisestä ja riippumattomasta asemasta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää seuraavan lisäyksen tekemistä ehdotetun lain 10 §:ään (lisäys alleviivattu):

10 § Syyttäjän toimivalta

Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosvastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänänsä olevassa rikosasiassa. Syyttäjä on toimivaltainen syyttäjäntehtävissä koko maassa.

4. Johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaisuus

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti johtava aluesyyttäjä on tarkoitus nimittää viideksi vuodeksi aina kun se on mahdollista. Käytännössä voi kuitenkin esiintyä myös työnantajasta riippumattomia tilanteita, joissa viideksi vuodeksi nimittäminen ei ole mahdollista, esim. silloin, kun virkamies saavuttaa eroamisiän ennen viiden vuoden määräajan päättymistä. Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää parempana muotoilua,



jossa laissa määriteltäisiin virkaan nimittäminen enintään viideksi vuodeksi, mutta sikäli kuin valiokunta katsoo paremmaksi muotoilun, jonka mukaan virkaan nimitetään viideksi vuodeksi, ei Valtakunnansyyttäjänvirasto vastusta sitä.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut johtavan aluesyyttäjän osalta, että syyttäjän ja syyttäjälaitoksen riippumattomuutta toteuttaisi 17 § 3 momentissa ehdotettua sääntelyä paremmin se, että määrääjäksi nimitetylle johtavalle aluesyyttäjälle, jota ei olisi nimitetty vakinaisesti muuhun syyttäjän virkaan, säädettäisiin tuomioistuinlaissa säädetyn kaltainen virkatakuu. Tällä perustuslakivaliokunta tarkoittaa johtavan aluesyyttäjän oikeutta tulla toimikautensa päätyttyä nimitetyksi syyttäjän virkaan.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää ongelmallisena sitä, että syyttäjän tehtäviä enintään poikkeuksellisesti ja satunnaisesti hoitavalle johtavalle aluesyyttäjälle säädettäisiin juuri näiden vähäisten syyttäjän tehtävien perusteella virkatakuu, joka oikeuttaisi päätoimisesti syyteasioita hoitavan syyttäjän virkaan nimittämiseen, kun toimikausi syyttäjän alueen hallinnollisesta johtamisesta huolehtivana johtavana aluesyyttäjänä päättyy.

Mikäli johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetään henkilö, jota ei ole nimitetty muuhun syyttäjän virkaan, on kaikella todennäköisyydellä kysymys henkilöstä, joka on ansioitunut johtavan aluesyyttäjän päätyötä vastaavassa hallinnollisen esimiehen tehtävässä jossain muussa organisaatiossa. Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää tärkeänä, että valinnassa myös voidaan painottaa tällaisia tekijöitä. Tällöin henkilön kokemus syyttäjän lainkäyttötehtävistä voi kuitenkin olla hyvinkin vähäinen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettua kaltaista virkatakuu voisikin johtaa siihen, että päätoimisesti syyttäjän tehtäviä hoitavien syyttäjien virkoihin olisi nimitettävä henkilöitä, joiden kokemus ja osaaminen ei riittäisi syyttäjän virkaan nimittämiseen normaalissa virantäyttömenettelyssä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa hallituksen esityksen yleisperusteluissa s. 14-15 lausuttuun viitaten, ettei syyttäjän alueen hallinnollisena esimiehenä toimivaa johtavaa aluesyyttäjää voida virassapysymisoikeuden kannalta verrata päällikkötuomariin. Tuomarin osalta puheena oleva virkatakuu liittyy välittömästi perustuslain sääntelyyn, jolla tuomareille on taattu erottamattomuus lainkäytön riippumattomuuden turvaamiseksi.



Johtavan aluesyyttäjän tehtävänä on toimia syyttäjääalueen hallinnollisena päällikkönä lakiehdotuksen 18 §:n mukaisissa asioissa. Toisin kuin valtakunnansyyttäjällä, johtavalla aluesyyttäjällä ei kuitenkaan ole toimivaltaa puuttua alueensa syyttäjien itsenäisen ja riippumattoman ratkaisuvallan piiriin kuuluviin lainkäyttöasioihin. Vaikka johtavalla aluesyyttäjällä on syyttäjänvaltuudet, hän voi hallinnollisten tehtäviensä runsaudesta johtuen vain poikkeuksellisesti ottaa hoidettavakseen omia syyteasioita. Johtavan aluesyyttäjän ja tuomarin tehtävät ovat siten lainkäytön kannalta olennaisesti erilaisia.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että syyttäjälaitoksen palveluksessa on erilaisten sijaisuuksien ja muiden vastaavien järjestelyjen vuoksi vuosittain useita kymmeniä päätoimisia, määräaikaisissa virkasuhteissa toimivia syyttäjiä, joilla ei ole vakituista syyttäjän virkaa. Määräaikaisuuden ei ole katsottu heikentävän näiden syyttäjien itsenäisyyttä ja riippumattomuutta syyttäjäntehtävässään.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, ettei lakivaliokunta tekisi ehdotettuun 17 §:ään virkatakuun säätämistä tarkoittavia muutoksia, joita perustuslakivaliokunta on esittänyt harkittavaksi.

Mikäli muutosten tekeminen kuitenkin nähdään välttämättömäksi, ei Valtakunnansyyttäjänvirasto vastusta sitä. Muutokset voitaisiin toteuttaa seuraavasti (muutokset alleviivattu):

17 § Nimittäminen

Valtakunnansyyttäjän nimittämisestä säädetään perustuslaissa. Apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä.

Valtionsyyttäjän nimittää valtioneuvosto valtakunnansyyttäjän toimiston esityksestä.

Johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän ja aluesyyttäjän nimittää valtakunnansyyttäjän toimisto. Johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetään enintään viiden vuoden määräajaksi. Johtavalla aluesyyttäjällä, jota ei ole nimitetty vakinaisesti muuhun syyttäjän virkaan, on toimikautensa päättyessä oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen aluesyyttäjän virkaan.

Apulaissyyttäjän nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen syyttäjääalue.



4. Apulaispäällikkö

Perustuslakivaliokunnan mukaan syyttäjäalueen apulaispäällikön asema, tehtävä ja toimivaltuudet, sekä niiden suhde syyttäjän tehtäviin on jäänyt lakiehdotuksessa varsin epäselviksi. Valiokunta katsoo, että apulaispäällikköä koskevaa perussääntelyä on sen vuoksi syytä täsmentää.

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

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, 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 vastualueen 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 19 §:ään.

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

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että apulaispäälliköitä koskevaan perussäännökseen lakiehdotuksen 18 § 2 momentissa lisätään perustuslakivaliokunnan tarkoittaman epäselvyyden poistamiseksi maininta siitä, että apulaispäälliköt ovat syyttäjiä, jotka hoitavat syyttäjäntehtäviensä lisäksi heille määrättyjä syyttäjäalueen hallinnollisia tehtäviä (muutokset alleviivattu):

18 § Johtaminen

Valtakunnansyyttäjän toimistoa johtaa valtakunnansyyttäjä.



Syyttäjääluetta johtaa johtava aluesyyttäjä. Johtavan aluesyyttäjän apuna voi toimia yksi tai useampi apulaispäälikkö~~nä~~ toimiva syyttäjä. Apulaispääliköt hoitavat syyttäjätehtäviensä lisäksi heille määrättyjä hallinnollisia tehtäviä syyttäjääalueella.

5. Rikosasian siirtäminen toiselle syyttäjälle

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

Perustuslakivaliokunta edellyttää muuttamaan säännöstä siten, että siitä käy ilmi siirron perustuminen syyttäjään nähden esimiesasemassa olevan päätökseen. Lisäksi tulee edellytyksiä asian siirtämiselle tiukentaa säännöksessä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää 21 §:n muuttamista perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti. Lisäksi tulisi 21 §:stä käydä selvemmin ilmi, että kysymys on sellaisista syyttäjällä olevaan esteeseen taikka hänen antamaansa suostumukseen perustuvista asioiden työnjohdollisista siirroista toisille syyttäjille, joilla ei puututa syyttäjän itsenäiseen ja riippumattomaan harkintavaltaan. Toimivalta asian siirtämiseen syyttäjältä ilman hänen suostumustaan muissa kuin 21 §:ssä tarkoitetuissa työnjohdollisissa tapauksissa tulee säilyttää yksinomaan valtakunnansyyttäjällä siten kuin lakiehdotuksen 11 § 2 momentissa erikseen esitetään.

Työtehtävien jakamisesta syyttäjille vastaavien lähiesimiesten tekemät syyteasioiden työnjohdolliset siirrot syyttäjältä toiselle heidän suostumuksellaan ovat mahdollisia ja syyttäjän toiminnan tarkoituksenmukaisen johtamisen kannalta välttämättömiä jo voimassa olevan lain mukaan. Voimassa olevassa laissa taikka käsillä olevassa lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole säännöstä, joka riittävän selvästi antaisi syyttäjän esimiehelle oikeuden siirtää syyteasioita toiselle syyttäjälle tilanteessa, jossa luovuttavan syyttäjän suostumusta ei ole esimerkiksi äkillisen vakavan sairastumisen tai muun vastaavan esteen vuoksi saatavissa.

Syyteasioiden työnjohdollisissa siirroissa on käytännössä kysymys esimerkiksi tilanteista, joissa sairastuneen syyttäjän tuomioistuimessa vireille panemat asiat on siirrettävä toiselle syyttäjälle, jotta pääkäsittelyä ei tarvitsisi peruuttaa, suullinen käsittely hovioikeudessa



vaatii syyttäjän läsnäoloa siellä ajankohtana, jolle käräjäoikeus on määrännyt saman syyttäjän vireille panemien asioiden pääkäsittelyn, syyttäjien työmääriä on viivytysten välttämiseksi tasattava siirtämällä laajan ja vaativan asian syyteharkintaansa saaneelta syyttäjältä pienempiä asioita muiden syyttäjien käsiteltäväksi, sekä muissa vastaavissa erityistilanteissa. Kysymys voi olla myös tapauksista, joissa syyteasia käsitellään muussa kuin jutun vireille panneen syyttäjän toimipaikan lähellä olevassa tuomioistuimessa, jolloin on tarkoituksenmukaista, että pääkäsittelyn hoitaa hänen suostumuksellaan tuomioistuimen sijaintipaikalla toimiva syyttäjä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, ettei syyttäjälaitos pystyisi nykyisillä voimavaroillaan suoriutumaan tehtävistään ilman mahdollisuutta edellä kuvattuihin syyteasioiden työnjohdollisiin siirtoihin syyttäjältä toiselle.

On myös käräjäoikeuksien toiminnan järjestämisen kannalta välttämätöntä, että pienten, nopeasti käsiteltävien syyteasioiden pääkäsittelyjä voidaan syyttäjien suostumuksin keskittää tietyille istuntopäiville siten, että sama syyttäjä hoitaa kaikkien samana päivänä käsiteltävien asioiden syyttäjäntehtävät riippumatta siitä, kuka syyttäjä on pannut asian vireille.

Syyttäjätoiminnan asianmukaisen johtamisen ja erityisesti syyttäjien työtaakkojen tasapuolisuudesta huolehtimisen kannalta on välttämätöntä, että 21 §:ssä tarkoitetuista syyteasioiden työnjohdollisista siirroista päättävät asianomaiset esimiehet, eivätkä syytejuttuja hoitavat syyttäjät keskenään. Syyttäjän itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta johtuen on asian tai asioita luovuttavan syyttäjän suostumus siirtoihin kuitenkin välttämätön lukuun ottamatta tilannetta, jossa syyttäjä on tosiasiallisesti kokonaan estynyt hoitamasta kysymyksessä olevaa syyttäjäntehtävää.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että hallituksen esityksessä oleva lakiehdotuksen 21 §:ssä ehdotettu teksti poistetaan kokonaan (yliviivaus) ja korvataan seuraavalla, nykyisinkin vallitsevaa tosiasiallista tilannetta ja tarvetta vastaavalla sääntelyllä (alleviivattu teksti):

21 § Rikosasian siirtäminen toiselle syyttäjälle

Syyttäjä voi antaa käsiteltävään olevan rikosasian toisen syyttäjän tehtäväksi tämän suostumuksella, jos se on asian laatu ja muut seikat



~~huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää kummankin syyttäjän esimiehen suostumusta.~~

Syyttäjän ollessa toisen virkatehtävän vuoksi tai muusta syystä estynyt hoitamasta syyttäjätehtäväänsä, hänen esimiehensä voi siirtää hänen käsiteltävänä olevia rikosasioita muiden syyttäjien hoidettaviksi.

Syyttäjän suostumuksella hänen esimiehensä voi siirtää hänen käsiteltävänä olevia rikosasioita muiden syyttäjien hoidettaviksi, jos se on tarkoituksenmukaisen ja joutuisan oikeudenkäynnin järjestämisen, työn tasaamisen, erityisosaamisen taikka muun erityisen syyn vuoksi tarpeen.

6. Asetuksenantovaltuudet

Perustuslakivaliokunta edellyttää, että lakiehdotuksen 29 §:n valtuutussäännöstä täsmennetään syyttäjille annettavia tehtäviä koskevalta osalta siten, että asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ainoastaan syyttäjien hallinnollisista tehtävistä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että 29 § 2 momenttiin lisätään perustuslakivaliokunnan kannanoton vuoksi sana "hallinnollisista" alla olevan mukaisesti (alleviivattu teksti):

29 § Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella säädetään syyttäjien kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, muiden Syyttäjälaitoksen virkamiesten kuin syyttäjien kelpoisuudesta ja nimittämisestä sekä hallintokanteluasioiden ratkaisemisesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Syyttäjälaitoksen organisaatiosta ja syyttäjälajeista, henkilöstöstä, syyttäjien hallinnollisista tehtävistä ja niihin määrittämisestä, syyttäjien nimittämisestä määräaikaan virkasuhteeseen sekä henkilöstön virkasuhdetta koskevasta päätösvallassa.

7. Syyttäjälaitoksesta annettavan lain voimaantuloajankohdasta

Valtakunnansyyttäjänvirasto on varautunut suorittamaan loppuun kaikki uuden syyttäjälaitoksesta annettavan lain täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun eduskunta on hyväksynyt lain. Sen mukaisesti Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että mikäli laki hyväksytään ennen vuoden 2018 loppua, tulisi sen voimaantuloajankohdaksi määrätä 1.7.2019.



Perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset lakiehdotuksen 21 ja 29 §:iin taikka näkökohdat, joita se on esittänyt muista ehdotetuista säännöksistä, eivät Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan vaikuta lain voimaantulon ajankohtaan.

Lain voimaantulon lykkääminen pitemmälle kuin 1.7.2019 aiheuttaisi tarpeettomasti huomattavan määrän hallinnollista lisätyötä, kun lukuisia 30.6.2019 saakka voimassa olevia, vanhan organisaation mukaisia johtavien kihlakunnansyyttäjien, kihlakunnansyyttäjien, apulaispäälliköiden ja erikoissyyttäjien määräaikaisia nimityksiä ja tehtävänmääräyksiä jouduttaisiin jatkamaan.

Helsingin syyttäjänvirasto on 26.9.2018 antanut lakivaliokunnalle syyttäjälaitoslain voimaantuloajankohtaa koskevan lausunnon, jossa se on viitannut useisiin sellaisiin syyttäjätöiminnan kehittämistä koskeviin hankkeisiin, joiden etenemisen se on katsonut vaikuttavan syyttäjälaitoslain voimaantuloajankohtaan.

Ehdotetussa syyttäjälaitoslaissa ei kuitenkaan ole kysymys sähköisistä esitutkintapöytäkirjoista ja asiankäsittelyjärjestelmästä, hankintatoimen uudistamisesta, rikosasioiden nopean käsittelyn järjestelyistä, eikä uudesta erikoissyyttäjäjärjestelmästä lukuun ottamatta sitä, että erikoissyyttäjät muuttuvat tehtävänmääräyksistä viroiksi. Nämä hankkeet etenevät itsenäisesti syyttäjälaitoslain voimaantulon ajankohdasta riippumatta. Tietojärjestelmien yhdistämisen ja työjärjestyksen antamisen edellyttämien toimenpiteiden loppuun suorittaminen taas on huomioitu Valtakunnansyyttäjänviraston aikataulusuunnittelussa.

Jukka Rappe
Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Joanna Autiovuori
Hallintojohtaja