

Asia: 1/66/2016

Valtioneuvoston asetus Syyttäjälaitoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Katsomme, etteivät tehdyt ehdotukset ole vielä olleet valmiita lausuntomenettelyyn. Valitettavasti asiaa vaivaa edelleen kiire, joka estää kunnollisen valmistelun.

Pidämme käsittämättömänä sitä seikkaa, ettei lakiehdotuksen kaikista muutoksista ja puutteista anneta mahdollisuutta lausua. Samoin sitä, että lakiehdotukseen ja asetusehdotukseen on edellisen työryhmänkokouksen jälkeen, vastoin edellisessä työryhmäkokouksessa sovittua, tehty useita hyvin merkityksellisiä muutoksia. Muutoksista ei ole kerrottu työryhmän jäsenille.

Tällaisia muutoksia ovat mm. siirtymäsäännösten poistaminen ja johtavien aluesyyttäjien virkojen määräaikaisuus, joka uhkaa poistaa kyseisiltä virkamiehiltä kokonaan pohjaviran. Samoin virassa olevia erikoissyyttäjiä koskevan siirtymäsäännöksen poistaminen asettaa eri virkamiehet eriarvoiseen asemaan suhteessa toisiinsa. Tämä on vastoin perustuslakia. Vielä lisäksi viran siirtämispöytäkirjan poistaminen avaa vaaran siirtää virkamiehiä ilman suostumusta eri puolelle Suomea. Tämän pykälän ottamisesta lakiin on nimenomaan sovittu työryhmän aiemmissa kokouksissa.

Syyttäjäyhdistyksen kaksi jäsentä on ollut mukana ehdotuksia valmisteltaessa. Heidän eriävää kannanottoa ei edes suostuttu ottamaan mukaan lausunтовaiheeseen, mikä on hyvin erikoista.

Lakiuudistukseen liittyen on vielä täysin käsittelemättä esimerkiksi lain valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (16.5.2002/362) koskeva esitys, joka pitäisi tehdä asiassa ja josta olisi asianmukaista antaa lausunnonantajien lausua.

Suomen syyttäjähdistyksen 12.06.2017 antamassa eriävässä mielipiteessä ilmaistut asiat on jätetty täysin huomiotta, vaikka niitä on tukenut useat lausuntopalautteen antajat. Tällaisia asioita ovat mm. johtavien aluepäälliköiden määräaikaisuudet, apulaispäälliköiden virat, syyttäjien virat ja syyttäjien virkanimikkeet. Näiltä osin asiaa ei mitenkään ole perusteltu.

Laissa olevat ongelmat ja puutteet.

Lakiin on tehty muutoksia, mutta perusteluja näiltä osin ei ole ehditty kirjoittaa. Lausunnonantajille perusteluja voidaan pitää hyvin olennaisena ja tarpeellisena asiana, jotta ylipäänsä voi lausua asiasta. Lain perusteluissa tulee olla tarkemmat perustelut kielellisistä oikeuksista, lain taloudellisesta vaikuttavuudesta ym. Näitä asioita ei työryhmässä ole ehditty käsitellä vielä ollenkaan.

Lakiehdotukseen on tehty lausuntopalautteen pohjalta myös hyviä muutoksia, esimerkiksi valtakunnansyyttäjän toimiston ja syyttäjälueiden tehtävät on tuotu lakiin. Valitettavasti ne sisällöltään kuitenkin korostavat entistä enemmän kaksiportaisuutta, mistä lainmuutoksella halutaan eroon. Valtakunnansyyttäjän toimiston tehtävät on lakimuutokseen määritelty vastaamaan suoraan valtakunnansyyttäjänviraston tämän hetkisiä tehtäviä.

Lain 27 §.

Sen osalta, kuka syyttää syyttäjää on tehty asianmukaisia muutoksia, mutta käsittelemättä on edelleen se, kuka voi syyttää ketäkin syyttäjää muissa kuin virkarikoksissa. Asian pohdinta on jäänyt täysin kesken.

Lain 29 §

Aiemman lakiehdotuksen 29 §, joka koski viran siirtämistä, on poistettu ilman mitään perusteluja. Säännös oli vielä mukana työryhmän viimeisessä kokouksessa. Säännösehdotuksen aikaisempi muoto oli ” virka voidaan siirtää työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain virkamiehen suostumuksella.” Näin oli yhteisesti sopien turvattu se tilanne, ettei viraston kattaessa koko maan ja virkojen ollessa koko viraston yhteisiä, virkoja voida virkamieslain 5 § mukaisesti siirtää ilman virassa olevan virkamiehen suostumusta missään tilanteessa. Virkamieslain säännöstä ei ole tehty huomioimaan virastoja, jotka kattavat koko maan ja säännös/tilanne on joka tapauksessa vähintäänkin epäselvä. Lainkäyttöhenkilökunnan osalta tällainen mahdollisuus ei ole asianmukainen. Se avaa mahdollisuuden epäasialliselle painostukselle syyttäjälaitoksen ulkopuolelta. Toteamme

täsmennyksenä, ettei säännös tietenkään koske avointa virkaa, joka tietenkin voidaan siirtää vapaasti. Se mahdollistaa aivan riittävästi resurssitarpeisiin liittyvän siirtotarpeen.

Mikäli oikeusministeriön ja valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan virkamieslain 5 §:ää tulkitaan siten, että yksikkö on yhtä kuin henkilön työskentelypaikka, eikä virkamiestä siten voitaisi siirtää työssäkäyntialueen ulkopuolelle, tulisi asiasta lausua lain perusteluissa. Epäselväksi jää miksi näin ei haluta tehdä.

Tämän lakiehdotuksen mukaisesta 29 §:stä on otettu pois se määräys, että asetuksessa säädettäisiin mm. johtavan aluesyyttäjän ja apulaispäällikön tehtävistä. Tämä tarkoittaisi sitä, että tehtävistä määrättäisiin ainoastaan työjärjestyksessä. Johtavan aluesyyttäjän ja apulaispäällikön tehtävät pitävät sisällään mm. juttujaon osalta hyvin kiinteästi lainkäyttöön liittyviä asioita. Olisi välttämätöntä ja asianmukaista, että tehtävistä säädettäisiin vähintään asetuksessa. Asetuksessa ei tehtävistä ole kuitenkaan säädetty. Tilanne tarkoittaa käytännössä sitä, että määräysvaltaa ollaan entistä enemmän viemässä pois eduskunnan ja valtioneuvoston käsistä. Se ei lainkäytössä ole hyväksyttävää. Se ei ole myöskään perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaista. Ottaen huomioon syyttäjän riippumattomuus, on välttämätöntä, että niistä säädettäisiin laissa.

Laissa pitää myös säätää siitä, mistä asioista on säädettävä asetuksessa. Tätä asiaa ei saa jättää täysin harkinnanvaraiseksi.

Lain 30 §

Lain ehdotettu 30 § säännös koskee työjärjestyksellä säädettäviä asioita. Sanamuotoa on muutettu siten, että säännöksen nojalla voitaisiin määrätä sisäiseen hallintoon kuuluvista tehtävistä. Kyseistä kirjausta on pidettävä liian epämääräisenä.

Lain 34 §

Lain ehdotetun 34 §:n osalta katsomme, että alkuperäisessä lakiehdotuksessa olleet siirtymäsäännökset tulisi säilyttää. Nekin olivat vielä mukana työryhmän viimeisessä kokouksessa.

Ehdotettu säännös jättäisi mm. nykyiset johtavat kihlakunnansyyttäjät kokonaan ilman pohjavirkaa. Ilman lakiin kirjoitettua siirtymäsäännöstä ei heille ole virkaa, johon he siirtyisivät. Toisaalta, kun johtavan aluesyyttäjän virkaa vielä ehdotetaan määräaikaiseksi, ei pohjavirkaa kukaan edes voisi saada.

Menettelyä, jossa nykyisin virassa oleva johtava kihlakunnansyyttäjä jää uudistuksessa ilman minkäänlaista virkaa, voidaan pitää täysin käsittämättömänä.

Erikoissyyttäjien virkoihin siirtyviä ei koske virkamieslain 2 luvun säännökset eikä asiaa ole vielä tältä osin ole työnantajan toimesta hoidettu loppuun. Siirtymäsäännöstä ei tule poistaa. Asia tulisi työnantajan toimesta saada hoidettua ennen lakiesityksen tekemistä. Kaikki kihlakunnansyyttäjän virat, jotka on perustettu erikoissyyttäjän tehtävien hoitamiseksi, tulee muuttaa erikoissyyttäjän viroiksi ennen lakimuutosta. Muu menettely ei ole lainmukaista. Vasta sen jälkeen siirtymäsäännös voitaisiin poistaa ja niin oli sovittu. Nyt tätä asiaa koskeva osio on poistettu ilman mitään perusteluja.

Asetuksessa havaitut puutteet ja ongelmat

Asetuksen osalta katsomme, että kun asetuksen 1 §:ssä määrättyjen valtakunnansyyttäjän toimiston yksiköiden päälliköiden tehtävät ehdotetaan pysyviksi, olisi johdonmukaista, että myös apulaispäälliköt määrätään tehtävään pysyvästi. Muutoin sääntely on ristiriitaista ilman perusteluja.

Johdonmukaista ei missään tapauksessa ole se, että johtavat aluesyyttäjät olisivat määräaikaista, kun valtakunnansyyttäjänviraston uusi hallintopäällikkö on nimitetty vakituiseen virkaan. Hallintopäällikön virka ei ole syyttäjän virka eikä siten koske lainkäyttöä. Tämä tukee sitä, että johtavat aluesyyttäjät tulisi nimittää vakituiseen virkaan.

Eri tahot toivat aiemmassa lausuntopalautteessa voimakkaasti esiin sen, ettei virkojen määräaikaaisuuteen ole laissa säädettyjä perusteita. Asiaan liittyen ei ole tuotu esiin mitään perusteluja siitä, miksei kyseistä palautetta ole huomioitu ja mikä on se painava syy, jolla määräaikaaisuudet perustellaan.

Muutoinkin lausuntopalautteen huomioon ottamista rasittaa sen yksipuolisuus ja valikoivuus. Kuvaavaa pienenä yksityiskohtana on se, että nimikkeiden osalta Ahvenanmaan syyttäjänimike nyt ehdotetaan pidettäväksi ennallaan, kun kaksi lausunnon antajaa sitä kannatti (toinen Ahvenanmaan syyttäjänvirasto). Muiden syyttäjien kohdalla ei useiden lausunnon antajien kantaa siitä, ettei aluesyyttäjä ole asianmukainen nimike huomioitu mitenkään. Asia ei ole kokonaisuuteen nähden suuri, mutta hyvin merkityksellinen syyttäjien ammatti-identiteetin kannalta. Erikoista on, ettei kihlakunnansyyttäjänimikkeen säilyttämiselle näyttäisi työnantajan puolesta olevan estettä, mutta asialle ei kuitenkaan haluta tehdä mitään.

Asetuksessa tulisi määritellä johtavan aluepäällikön ja apulaispäällikön tehtävät eikä jättää asiaa pelkästään työjärjestyksessä määrättäväksi. Parempi olisi säätää asiasta laissa.

VNA 1 luku: Syyttäjälaitoksen organisaatio ja tehtävät

1 §

Olisi johdonmukaista, että jos valtakunnansyyttäjän toimiston yksiköiden päälliköiden tehtävät ovat pysyviä tulisi apulaispäälliköidenkin tehtävien olla. Jos johtamisen tulisi olla määräaikaista eivät nämäkään tehtävät voi olla pysyviä. Ei ole johdonmukaista, että hallintopäällikkö nimitettiin juuri pysyvään virkaan, kun hallintoyksikön johtaminen on muuta kuin lainkäyttöä, mutta johtavat aluesyyttäjät nimitetään määräaikaisesti. Johdonmukaista olisi, että kaikki virat olisivat pysyviä ja nimitykset tehdään toistaiseksi.

Valtakunnansyyttäjän toimiston sijainnin osalta puuttuu kokonaan vielä lain valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta koskeva esitys.

2 §

Syyttäjälalueiden osalta tuotiin lausuntopalautteessa esiin se, että jos päätoimipaikoista luovutaan tulisi alueille kuitenkin säätää postiosoite kansalaisten yhteydenpitoa varten. Asia tulisi huomioida.

VNA 2 luku: Henkilöstö, erityisesti syyttäjien hallinnolliset tehtävät, nimittäminen ja virkavapaus

3 §

Kun asetuksessa mainitaan, että syyttäjät ovat virkoja olisi sama asia johdonmukaista mainita myös laissa (7 §)

Johtavan aluesyyttäjän ja apulaispäällikön tehtävät (sekä lainkäyttöön liittyvät, että hallinnolliset tehtävät) tulisi määritellä vähintään asetuksessa, eikä jättää asiaa pelkästään työjärjestyksen varaan. Kyse on lainkäytöstä, joten asiasta tulee säätää ainakin asetustasolla. Pikemmin asiasta tulisi säätää laissa, jolloin eduskunta säätäisi asiasta. Nyt asiasta ei ole säädetty mitään.

8 §

Mielestämme voisi harkita onko erikoissyyttäjien virkojen kohdalla tarvetta ns. ruotsinkielisiin virkoihin. Vaarana voi olla se, että ruotsinkielisiin virkoihin nimitetyt erikoissyyttäjät joutuvat hoitamaan muitakin kuin erikoistumisalansa ruotsinkielisiä asioita. Ruotsin kielen osaaminen voidaan taata rekrytoinnin keinoin. Näin toimitaan nykyisinkin valtiosyyttäjien kohdalla. Ei heidänkään osalta ole ns. kielivirkoja.

10 §

Jollei viran siirtymissäännöstä säilytetä laissa tulisi 4 momentti muuttaa siten, että viralle määrätään virkapaikka eivätkä virat ole koko viraston yhteisiä. Virkapaikka-asia tulisi säätää laissa. Tämä on toinen vaihtoehto estää siirtämiset ilman suostumusta.

Nimittämis- ja virkavapauspykälissä (10, 11 ja 13 §) olisi selkeämpää määrätä mikä virkamies tekee nimitykset. Ehdotuksen mukaisella sääntelymenetelmällä voidaan nimittämisvalta delegoida työjärjestyksen nojalla ylläpitäville tasoille.

Se, että nimetään virkamies, joka nimitykset tekee, osaltaan tukisi myös sitä, että johtavan aluesyyttäjän tehtävät tulisi määrätä laissa tai asetuksessa.

VNA 3 luku: Erinäiset säännökset, erityisesti hallintokanteluasioiden ratkaiseminen

16 §

Lausuntopalautteessa esitettiin, että hallintokantelun valitusmenettely todettaisiin. Kannatamme asiaa.

VNA: Muita huomioita, tarve muille säännöksille

2 luku

Säättämättä on 2 luvussa se miten alueiden tulohajauksesta määrätään. Siitä tulisi olla säännös asetuksessa. Alueet tarvitsevat kuitenkin toimintaansa varten omia määrärahoja, joista ne itse vastaavat. Tämä ei tarkoittaisi sitä, että alueet olisivat itsenäisiä virastoja.

3 luku

Johtavan aluesyyttäjän ja apulaispäällikön tehtävät (sekä lainkäyttöön että hallinnollisiin asioihin liittyvät tehtävät) tulisi määritellä vähintään asetuksessa, eikä jättää asiaa pelkästään työjärjestyksen varaan. Korostamme edelleen kyseen olevan lainkäytöstä, joten asiasta tulee säätää ainakin asetustasolla. Pikemmin asiasta tulisi säätää lailla, jolloin eduskunta säätäisi asiasta. Nyt asiasta ei ole säädetty mitään.

Nykyisessä asetuksessa on säännökset (19 ja 20§) koskien päätösvaltaa eräitä henkilöitä koskevissa asioissa sekä sivutoimesta. Mielestämme olisi parempi, että niistä säädettäisiin edelleen asetuksessa eikä asiaa jätetä työjärjestyksen varaan tai sääntelemättä ollenkaan. Päätösvaltaa koskevassa säännöksessä tulisi ottaa huomioon valtiosyyttäjät sekä tehtävien peruutusmahdollisuudet koskien valtakunnansyyttäjän toimiston yksikön päälliköitä ja apulaispäälliköitä. Kyseinen tehtävämääräyksen peruuttaminen on virkamieslaissa sääntelemätön asia ja nyt päätökset perustuvat lähinnä oikeuskäytäntöön. Asia on tärkeä yksittäisen virkamiehen oikeussuojan ja tasa-arvoisen kohtelun kannalta.

Syyttäjälaitoslaki 1 luku 4 §: Valtakunnansyyttäjän toimiston tehtävät

Säännös pitää sisällään kopioituna nykyisen valtakunnansyyttäjänviraston tehtävät. Se korostaa edelleen jäljelle jäävää kaksipuortaisuutta eikä yhden viraston ajatusta.

Perusteluja asialle ei ole vielä ehditty kirjoittaa esiin. Sitä olisi voitu edellyttää.

Syyttäjälaitoslaki 1 luku 5 §: Syyttäjälueen tehtävät

Tämänkään pykälän perusteluja ei ole vielä ehditty kirjoittaa. Pykälä pitää sisällään kaikki alueelle kuuluvat tehtävät. Ohjaus voisi olla valtakunnansyyttäjän eikä toimiston. Muutos kuvaisi paremmin yhden viraston ajatusta eikä jäljelle jäävää kaksipuortaisuutta.

Syyttäjälaitoslaki 3 luku 20 §: Rikosasioiden jakaminen

Tämänkään pykälän perusteluja ei ole vielä ehditty kirjoittaa. Säännökseen ei ole huomauttamista.

Männikkö Mikko
Suomen syyttäjähdistys ry - SSY:n hallitus