

14. 08. 2013

viite: OM 11/03/2012

ad 11 / 03 / 2012

OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISOHJELMAA VUOSILLE 2013-2025 KOSKEVA LAUSUNTO

Suomen syyttäjäyhdistys ry (jatkossa "yhdistys") lausuu ohjelman osalta seuraavaa, vaikka yhdistykseltä ei lausuntoa ole pyydettykään, mitä kummeksumme ottaen huomioon keskeinen asemamme rikosprosessin onnistumisessa:

1. Yleistä

Oikeusturvaa näytetään tuotettavan tulevaisuudessa entistä pienemmin resurssein. Uudistamisohjelman tavoitteita ja toimenpide-ehdotuksia leimaavat määrärahaileikkaukset ja henkilöstövähennykset, joita liiteasiakirjoina olevat henkilökunnan eläköitymistaulukot ja säästövaikutuslaskelmat korostavat, mistä syystä se olisi tullut suoraan nimetä oikeudenhoidon säästöohjelmaksi, joka näyttää iskevän rajusti paitsi syyttäjä- myös tuomioistuinlaitokseen.

Julkisia varoja tulee käyttää järkevästi ja tehokkaasti. Valtionhallinnon toimintojen tehostamista ja järkevöittämistä tulee tavoitella ja asioiden tulee voida kehittyä, myös oikeushallinnon alalla. Kansalaisten oikeusturvaa ei saa kuitenkaan heikentää tai vaarantaa, eikä Suomen asemaa länsimaiset oikeusvaltiokriteerit täyttävänä valtiona saa asettaa kyseenalaiseksi.

Esitetyt säästövelvoitteet ovat oikeusministeriön hallinnonalalle ja mielestämme erityisesti syyttäjälaitoksen osalle asetettuina liialliset ja kohtuuttomat, eikä yhdistys voi niitä hyväksyä. Syyttäjiä on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna vähän ja kansallisissa selvityksissä on todettu syyttäjälaitoksen osalta pikemminkin resurssivajausta kuin 76 henkilötyövuoden vähentämistarvetta. Ohjelmasta olisi tullut selvitä, onko säästövelvoitteita asetettu muille toimijoille ja kuinka paljon, eli esimerkiksi poliisille, rajavartiolaitokselle ja tullille. Yhdistys yhtyy asiassa sekä Suomen Lakimiesliiton että Suomen Asianajajaliiton antamiin lausuntoihin ja näkemyksiin säästövelvoitteiden vaikuttavuudesta oikeusvaltioon ja kansalaisten oikeusturvaan (lausunnot 19.6.2013, sivulla 1).

Vaikka ohjelmassa on useita kannatettavia esityksiä, voidaan sen osalta yleisesti todeta, että se näyttää koostuvan pääosin vain joukosta yksittäisiä toimenpide-esityksiä, joilla toivotaan saavutettavan säästöjä. Säästöt näyttävät kuitenkin syntyvän pitkälti oikeushallinnon palveluksessa olevan henkilöstön määrää vähentämällä, ei ohjelmassa mainituilla "uudistuksilla", jotka osin ovat säästöjen sijaan lisäämässä valtiolle aiheutuvia kuluja.

Ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten osalta ei ole käyty riittävää oikeus- ja yhteiskuntapoliittista keskustelua. Jatkovalmistelun yhteydessä tulisi pohtia muun muassa, onko tarkoituksenmukaista ja järkevää dekriminalisoida pelkästään tämän mittaluokan säästövelvoitteiden takia, minkälaisen yhteiskunnallisen signaalin dekriminalisointi tulisi antamaan kansalaisille ja minkälainen vaikutus tällä voi olla rangaistusten preventiivisen vaikutuksen suhteen ja mitä rikosnimikkeitä toimenpiteet koskisivat. Keskustelua tulisi käydä syvällisesti muun muassa sen suhteen, voidaanko ylipäättänsä ja missä määrin lainkäyttötoimintaa ja -valtaa siirtää esitutkintaviranomaisten hoidettavaksi vai voidaanko uudistuksen tavoitteet saavuttaa muutoin kansalaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Suomen Tuomariliitto, Laki-

miesliitto ja Asianajajaliitto ovat kukin lausunnoissaan kiinnittäneet näihin peruslähtökohtiin huomiota. Tuomariliitto on esittänyt jopa parlamentaarisen komitean perustamista keskustelun avaamiseksi. Yhdistys on edellä mainittujen liittojen kanssa samalla kannalla.

Yhdistys edellyttää myös, että esitysten kustannusvaikutukset selvitetään jatkovalmistelun yhteydessä asianmukaisesti ja kunnolla. Lausunnossa esitetyt säästöt ovat ylimalkaisia ja ylioptimistisia, eikä uudistusten aiheuttamia lisäkustannuksia ole osin huomioitu lainkaan. Esitysten plussat ja miinukset on arvioitava realistisesti. Valtiolle tuskin aiheutuu säästöjä siitä, että työtehtäviä siirretään toiselta viranomaiselta toiselle tai siitä, että toimitilamuuksia tehdään "kovalla rahalla" ja samalla valtiolle jää haltuun koko joukko ongelmakiinteistöjä eri puolille Suomea.

2. Yksityiskohtaiset kommentit

- ohjelman kohta 2 (ICT, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntäminen):

Yhdistys kannattaa ehdotusta sillä edellytyksellä, että seurauksena on hyvin toimivat järjestelmät, jotka säästävät paitsi syyttäjien, tuomareiden, myös asianajajien työtä ja aikaa.

-ohjelman kohta 5 (toimitilajohtaminen ym.):

Yhdistys katsoo, kuten Tuomariliittokin, että ainakin lainkäyttöhenkilökunnalle tulee kaikissa olosuhteissa taata häiriöttömän työskentelyn turvaamiseksi oma virkahuone, millä kyetään myös nähdäksemme kustannustehokkaimmin ja järkevimmin mahdollistamaan asetettujen sallasapitovelvollisuuksien täyttyminen, jotka täysin ovat jääneet huomiotta konseptia laadittaessa. Yhdistys ei kannata (muutoinkaan) avokonttorien muodostamista syyttäjävirastoihin ja viittaa viimeaikaisiin tutkimuksiin, joissa avokonttoreiden on todettu aiheuttavan työtehokkuuden, työhyvinvoinnin ja jaksamisen alentumista. Yhdistyksen näkemyksen mukaan toimitilakonseptin toteuttaminen voi jopa lisätä valtiolle aiheutuvia kokonaiskustannuksia kaavailtujen säästöjen sijaan, koska rakennuskustannukset tullevat olemaan huomattavat ja koska valtiolle tulee jäämään rasitteeksi koko joukko tyhjilleen jääviä ongelmavirastoja tai -tiloja.

- ohjelman kohta 9 (rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet jne.):

Yhdistys kannattaa asian selvitystyön jatkamista ja säännösten selkiyttämistä.

- ohjelman kohdat 11-12 (käräjäoikeuksien rakenneuudistus, hovioikeusverkoston uudistaminen)

Yhdistyksen käsityksen mukaan käräjäoikeuksien, käräjäoikeuksien sivukanslioiden ja hovioikeuksien karsimisella voidaan asetettujen tavoitteiden sijasta vaarantaa oikeusturvan toteutumista, lisätä oikeushallinnon henkilökunnan (syyttäjien, tuomareiden, käräjäsihteerien) työkuormittavuutta ja osin lisätä valtiolle aiheutuvia kustannuksia (lisääntyvät matkakulut avustajien, todistajien ja kuultavien osalta, poliisille aiheutuvat lisäkustannukset kiinniotettujen ja vankien kuljettamisesta). Käräjä- ja hovioikeuksille tulee turvata riittävät resurssit tältä, jotta muun muassa pääkäsittelyjä voidaan toimittaa sivukanslioissa ja nykyisillä istuntopaikoilla. Oikeushallinnon henkilökunnalle tulisi korvata aiheutuvat lisäkustannukset ja vapaaajan menetykset muutoinkin kuin pelkkänä päivärahakorvauksena.

Ohjelmassa esitetään myös sekä käräjä- että hovioikeuksien osalta päällikkövirkojen määrääkaista avoimeksilaittamista. Kysymys on yhdistyksen mukaan tuomariviroista, joihin liittyy korostettu perustuslaintasoinen itsenäinen ja riippumaton asema, kuten syyttäjienkin kohdalla.

Määräaikaaisuudet horjuttaisivat tätä asemaa, eikä laillisia perusteita määräaikaaisuuksien käyttämiseksi ole. Ohjelmassa puhutaan määräaikaaisista viroista. Missään tapauksessa tuomioistuinelaitoksessa ei tule ottaa puheena olevan uudistamishdotuksen osalta käyttöön sellaista tehtävämääräysjärjestelmää, joka on käytössä syyttäjälaitoksessa. Tällaisista tehtävämääräyksistä ei säädellä missään eikä mitenkään. Järjestelmään liittyvistä, jopa mahdollisesti perustuslaintasoisista, ongelmista on yhdistys hankkinut professori Olli Mäenpään lausunnon. Mäenpään lausunto on tämän lausunnon liitteenä otettavissa tarvittaessa huomioon tämän ohjelmakohdan jatkotyötä silmällä pitäen.

- ohjelman kohta 15 (laajennetaan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa):

Viimeaikaisten lehtitietojen valossa hovioikeuksien työmäärä on laskenut vuosien 2002-2012 välisenä aikana 25%, joten järjestelmän laajentamistarvetta on arvioitava kriittisesti. Aina-kaan syyttäjien mahdollisuutta muutoksenhakuun ei tule entisestään rajoittaa tai kiristää.

- ohjelman kohta 24 (lautamiesten lukumäärä):

Yhdistyksen näkemyksen mukaan koko lautamiesjärjestelmästä tulisi luopua. Tämän uudistuksen toteuttamisella kenenkään oikeusturva ei vaarannu ja valtio saa suoraa säästöä.

- ohjelman kohta 25 (hallinnolliset sanktiot) ja kohta 26 (rikosprosessin keventäminen):

Kyseisten ehdotuskohtien osalta tulee käydä laajaa ja syvällistä oikeus- ja yhteiskuntapoliittista keskustelua. Tältä osin yhdistys viittaa jo aiemmin yleistä-osiossa esille tuotuihin seikkoihin.

Yleisellä tasolla todettakoon, että yhdistys kannattaa mahdollisuutta laajentaa sekä rangaistusmääräysmenettelyä että niin sanottua kirjallista menettelyä. Kirjalliseen menettelyyn ohjautuu jo nykyisin suuri osa rikosasioista: menettely on yksinkertaista, kevyttä, kustannustehokasta ja oikeusturvavaatimukset täyttävää.

Dekriminalisointi on poliittisten päättäjien asia eikä yhdistys ota siihen enemmälti kantaa. Yhdistys kuitenkin viittaa tämän lausunnon yleisessä osassa tuomiimme näkökohtiin. Hallinnollisten sanktioiden lisääminen voi aiheuttaa useita ongelmia, joihin on viitannut muun muassa professori Mikko Vuorenpää 19.6.2013 antamassaan lausunnossa. Jos asiassa on tarve tehdä perustavankaltaisia muutoksia, tulee ne valmistella huolella ja tähdätä laadukkaaseen ja asioita selkeyttävään lainsäädäntötyöhön.

Rikosasioitten osalta on todettava myös tässä yhteydessä, että etenkin massarikosten tutkimuksessa on ollut (paljoltikin) parantamisen varaa. Yhdistys on kiinnittänyt tähän jo vuosia huomiota. Puheena olevaan ongelmaan on julkisuudessa kiinnittänyt huomiota myös VS Matti Nisinen (Turun Sanomat 24.6.2013). Miten voidaan ajatella kuormitettavan esitutkintaviranomaista uusilla vaativilla lainkäyttötoimintaa sisältävillä lisätehtävillä, jos esitutkinnan suorittamisessa on muutoinkin laadullisia ongelmia? Ohjelmaluonnoksessa esitetään esimerkiksi, että rattijuopumustapauksissa esitutkintaviranomainen voisi laatia haastehakemuksen. Julkisuudessa on puhuttu myös poliisisyyttäjien käyttöön ottamisesta. On surkuhupaisaa, että vuosia on julkisuudessa kiistelty muun muassa siitä, voiko syyttäjä tehdä syyksilukevan syyttämättäjäättämisspäättöksen vai ei. Nyt kun oikeushallinnolle on annettu muutaman miljoonan säästövelvoitteet, ratkaisuksi esitetään surutta ja ilman sen analyttisempää tarkastelua lainkäyttövallan siirtämistä esitutkintaviranomaiselle? Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt kriittistä huomiota tuomiovallan siirtämiselle tuomioistuinten ulkopuolisille tahoille, etenkin tutkintaa suorittavalle viranomaiselle, eli esimerkiksi poliisille (Petri Jääskeläinen, Asianajaja-päivät 13.1.2012).

Vaikka sivuutettaisiin puheena oleva oikeudellinen ongelmakenttä, lienee selvää, että uusien tehtävien hoitaminen edellyttäisi esitutkintaviranomaisten kouluttamista ja niille annettavia lisäresursseja? Miten on ajateltu hoidettavan näihin tutkintaviranomaisten ajamiin rikosasioihin liittyvät muut seikat, kuten esimerkiksi jäännösrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevat vaatimukset, nuoriso- yhdyskuntapalvelurangaistuksen ja valvontarangaistuksia koskevat vaatimukset ja selvitysten hankkimiset? Yhdistys suhtautuu erittäin kriittisesti esitettyihin ratkaisumalleihin.

Jos rikosasioiden hoitamista virtaviivaistetaan ja kevennetään, tulee se tehdä tarkan harkinnan jälkeen, eikä niin kuin nyt näyttää olevan, säästövelvoitteiden pakon edessä hutaisemalla. Yhdistys edellyttää, että samanaikaisesti ryhdyttäisiin valmistelemaan toimia, joilla esitutkintalakia muutettaisiin ja syyttäjistä tehtäisiin ns. Ruotsin mallin mukaisia tutkinnanjohtajia, jotka vaativimmissa jutuissa, tai milloin siihen muutoin on tarvetta, johtaisivat ja ohjaisivat esitutkintaa. Samalla vastuu- ja toimivaltasäännökset selkeytyisivät ja kansalaisten oikeusturva paranisi.

Yhdistys edellyttää, että muutosehdotusten kustannusvaikuttavuutta selvitetään totuudenmukaisesti ja huolellisesti ja että niistä esitetään seikkaperäiset laskelmat.

- kohta 29 (nopeutettu menettely, syyttäjähaaste):

Yhdistys suhtautuu esitykseen myönteisesti edellyttäen, että toimintojen järjestämiselle myönnetään riittävät resurssit, koska muun muassa järjestelmän laajamittainen käyttöönotto edellyttää päivistystarpeitten ja niistä aiheutuvien kustannusten huomioimista syyttäjien, tuomareitten ja avustajien osalta.

- kohta 31 (sähköinen toiminnanohjaus- ja dokumentinhallinta):

AIPA:aan on liitetty kovat säästöodotukset: 150 henkilötyövuotta. Säästöjen kohdentumista ei ole tarkemmin yksilöity, mutta ne kohdistunevat ensi sijassa toimistohenkilökuntaan tuomioistuimissa ja erityisesti syyttäjälaitoksessa. Kun otetaan huomioon käsillä olevat säästövelvoitteet ja niiden henkilötyövoiman vähennystarve muun muassa syyttäjälaitoksessa, 76 henkilötyövuotta, työntekijöiden määrä on vähenemässä rajusti. Yhdistyksen näkemyksen mukaan henkilösäästötavoitteet ovat ylimitoitettuja samoin kuin arviot säästövaikutuksista. Järjestelmät lienevät varsin kalliita ja ne edellyttävät uusien laitteiden hankkimista. Yhdistys suhtautuu järjestelmien käyttöönottoon myönteisesti, mutta haluaa korostaa, että niiden toimivuuteen ja käytettävyyteen voidaan ottaa kantaa vasta, kun ne on käytännössä koeteltu monin eri tavoin. Sihteeritöiden siirtämiseen syyttäjien ja tuomareitten hoidettavaksi yhdistys suhtautuu kielteisesti.

- kohta 33 (videotallenteiden käytön lisääminen hovioikeudessa) ja kohta 34 (videokuulemisen käytön lisääminen):

Yhdistys kannattaa esitystä. Uudistuksen tulee ulottua syyttäjiin siten, että syyttäjillä tulee voida olla tarvittaessa mahdollisuus ja oikeus videoneuvottelun käyttämiseen.

- kohta 34 (johtamismallien uudistaminen, hallinnon keventäminen tuomioistuinlaitoksessa):

Viittaamme edellä kohdassa 25 ja 26 lausuttuihin määräaikaisten virkojen / tehtävien käyttö-

misestä.

- kohta 40 (syyttäjälaitoksen organisaatio):

Esityksessä mainittujen lisäksi ei liene järkeviä perusteita vähentää syyttäjävirstojen määrää esitettyä enemmän. Jo nykyisten virstoalueiden laajuus ja pitkät etäisyydet aiheuttavat ongelmia, mistä syystä Lapin ja Oulun syyttäjävirstojen yhdistämisen mielekkyyttä voi perustellusti epäillä. Sivutoimipaikkojen vähentäminen lisää henkilökunnan matkustustarvetta ja vähentää sitä myötä työtehokkuutta, työhyvinvointia ja -viihtyvyyttä. Syyttäjävirstoissa on turvattava henkilökunnan oikeus hyvään johtamiseen, minkä vuoksi virstoissa tulee olla muun muassa riittävä määrä apulaispäälliköitä. Yhdistyksen näkemyksen mukaan johdettavia alaisia tulee olla apulaispäällikköä kohden enintään 15.

- kohta 41 (syyttäjän osallistuminen esitutkintaan):

Syyttäjähdistyksen mukaan syyttäjästä tulee tehdä tutkinnanjohtaja, joka vaativimmissa, esimerkiksi ETL 15 §:n mukaisissa tapauksissa, tai muutoin tarvittaessa, ohjaisi esitutkintaa. Kysymys olisi strategisesta tutkinnanjohtajuudesta, ei operatiivisesta, joka jäisi edelleen poliisin hoidettavaksi. Esitutkintaa tehdään syyttäjän työkaluksi syyteharkintaa ja mahdollista tulevaa oikeusprosessia varten. Syyttäjällä on rikosprosessissa yksin vastuu rikosvastuun toteutumisesta. Syyttäjän keskeinen asema on lainsäädännössä tunnustettava selkein toimivaltasäännöin, jotka antavat riittävät oikeudet tämän vaativan tehtävän hoitamiseksi, velvollisuuksineen. Yhteistyömallisäännökset jättävät liian monta kysymystä avoimeksi ja tämän asian hoitamisen puolitiehen.

- kohta 42 (syyteneuvottelumenettely):

Järjestelmää kannatetaan edellyttäen, että syyttäjälaitos saa tehtävän hoitamiseksi vaadittavat lisäresurssit. Ohjelmaesityksessä mainittu säästövaikutus on mainittu merkittäväksi ja määrällisesti on arvioitu säästettävän järjestelmällä 1-2 miljoonaa euroa vuodessa. Yhdistys pitää laskemia ylioptimistisinä. Jää nähtäväksi, miten laajalle voimaantullessaan sopimismenettely ulottuisi. Syyttäjille tulisi antaa tehtävän hoitamiseksi lisäkoulutusta ja syyttäjätöön vaativoitumisen tältä osin tulisi näkyä maksettavan palkan suuruudessa.

- kohta 43 (syyttäjälaitoksen osaaminen):

Erikoissyyttäjäjärjestelmä on syyttäjälaitoksessa parhaillaan tarkastelun alaisena, jonka osalta yhdistys on antanut oman lausuntonsa Valtakunnansyyttäjälle (Erikoistumistyyryryhmän mietintö 23.4.2013).

Yhdistys kannattaa esityksessä mainittuja tavoitteita, kuitenkin siten, ettei nähdäksemme järjestelmää voida rakentaa laittoman tehtävämääräysjärjestelmän varaan. Viittaamme tältä osin liitteenä olevaan professori Olli Mäenpään lausumaan ja aiemmin lausumaamme kohdassa 25-26. Syyttäjälaitokselle tulee osoittaa riittävät resurssit tavoitteen toteuttamiseksi käytännössä.

Helsinki 13.8.2013

Sari Aho
puheenjohtaja

Arto Mikkonen
hallituksen jäsen

Lausunto syyttäjälaitoksessa käytettävien tehtävämääräysten virkamiesoikeudellisesta merkityksestä ja soveltamisesta

Suomen syyttäjähdistys ry on pyytänyt oikeudellista arviotani syyttäjälaitoksessa käytettävien tehtävämääräysten virkamiesoikeudellisesta merkityksestä ja soveltamisesta. Esitän lausuntonani seuraavan.

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Suomen syyttäjähdistykseltä saamani informaation mukaan vaativimmat syyttäjätehtävät hoidetaan nykyisin syyttäjälaitoksessa joko toistaiseksi voimassa olevien tai määräaikaisten tehtävämääräysten perusteella. Erikoissyyttäjän tehtävämääräysten alana ovat talousrikokset, huumorikokset ja erityiset henkilöön kohdistuvat rikokset. Avainsyyttäjien tehtävämääräysten alana ovat tietotekniikkarikokset, kansainväliset rikokset, ympäristörikokset sekä työ- ja virkarikokset. Samoin apulaispäällikkyydet hoidetaan nykyään määräaikaisten tehtävämääräysten perusteella. Vuoden 2011 lopulla avain- ja erikoissyyttäjiä sekä apulaispäälliköitä on ollut noin 32 % syyttäjistä (poislukien johtavat kihlakunnansyyttäjät).

Syyttäjien keskuudessa on ilmennyt epäselvyyttä siitä, mitä pidetään virkoina, ja siitä, millainen virkamiesoikeudellinen asema tehtävämääräyksen saaneella virkamiehellä on. Erityisesti seuraavat kysymykset koskevat tehtävämääräyksen saanutta syyttäjää: Voiko työnantaja direktiovaltansa nojalla yksipuolisesti päättää tehtävämääräyksen ja millä perusteella? Voiko tehtävämääräys olla virka tai muodostua viraksi?

Ongelmaksi on koettu myös tehtävää koskevan päätöksenteon avoimuuden toteutuminen. Kun syyttäjälaitoksessa ilmoitetaan haettavaksi apulaispäällikön tai erikoissyyttäjän tehtävä, sitä voi saamani tiedon mukaan hakea vain kyseisessä virastossa oleva kihlakunnansyyttäjän virkaan nimitetty henkilö. Sen sijaan avainsyyttäjän tehtävät julistetaan haettavaksi valtakunnallisesti, ja näitä tehtäviä voivat hakea kaikki syyttäjänvirassa olevat henkilöt.

Suomen syyttäjähdistys on pyytänyt minua tarkastelemaan oikeudellisessa arviossani edellä pääpiirteissään esitetty informaatio huomioon ottaen erityisesti seuraavia kysymyksiä:

1. Ovatko syyttäjälaitoksessa käytettävät tehtävät ja niihin kohdistuvat tehtävämääräykset sellaisia virkoja, joita tarkoitetaan Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 125 ja 126 §:ssä sekä valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750, virkamieslaki), tai voidaanko ne virkamiesoikeudelliselta kannalta rinnastaa tällaisiin virkoihin?
2. Minkälainen on tehtävämääräyksen saaneen syyttäjän virkamiesoikeudellinen asema tuossa tehtävässä?
3. Voiko työnantaja yksipuolisesti päättää tehtävämääräyksen, ja millä perusteella tällainen tehtävämääräyksen päättäminen on mahdollista toteuttaa?
4. Millä perusteilla on mahdollista rajoittaa tehtävämääräyksen julkista hakua?

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä syyttäjälaitoksesta ja sen sääntelystä

Perustuslain lainkäyttöä koskevaan 9 lukuun sisältyy perussäännökset tuomioistuimista (PL 98-101 §), tuomareista (102-103 §), syyttäjistä (PL 104 §) ja armahduksesta (PL 105 §). Syyttäjiä koskevan perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Muuten syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain (13.5.2011/439, syyttäjälaitoslaki) 2 § määrittelee syyttäjälaitoksen perusorganisaation. Syyttäjälaitokseen kuuluvat Valtakunnansyyttäjänvirasto keskusvirastona, alueelliset syyttäjänvirastot ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirasto. Lain 3 §:n mukaan syyttäjälaitoksen tehtävänä on vastata syyttäjäntoimen järjestämisestä.

1. Syyttäjän virat ja syyttäjälle määrätyt tehtävät

Valtion virat

Perustuslain tasolla virkoja koskevat perustuslain 125 ja 126 §. Edellinen määrittelee yleisiä nimitysperusteita virkoihin ja Suomen kansalaisuutta viran kelpoisuusvaatimuksena. Jälkimmäinen määrittelee nimitystoimivaltaa valtion virkoihin. Kummankin säännöksen peruslähtökohtana on, että valtion virkamiehet toimivat valtion viroissa, joiden perustamisesta säädetään erikseen.

Virkamieslain 4 §:n mukaan valtion virkoja voidaan perustaa palkkauksiin käytävissä olevien määrärahojen rajoissa. Säännökset virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Valtion virkamiesasetuksen (14.11.1994/971, virkamiesasetus) 3 §:n 1 momentin mukaan asianomainen virasto päättää viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja viran muuttamisesta samoin kuin viran siirtämisestä samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu. Poikkeuksena ovat kuitenkin asetuksen 2 §:ssä tarkoitetut erittelyvirat, joihin syyttäjän virat eivät kuulu.

Virkamiesasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan perustettaessa virka on määrättävä viran nimi ja peruste, jonka mukaan viran palkkaus määräytyy. Virka on virkamiesasetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Ilmoituksessa on virkamiesasetuksen 7 a §:n 2 momentin mukaan mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen, virkaan valittavan tehtävät, haku- tai ilmoittautumisaajan päättymispäivä ja se viranomaisen, jolle hakemus tai ilmoittautuminen on osoitettava.

Valtion virkaehtosopimuslain (6.11.1970/664, virkaehtosopimuslaki) 2 §:n 1 momentin mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Virkaehtosopimuksella sovittavia palvelussuhteen ehtoja eivät kuitenkaan virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin mukaan ole siinä mainitut seikat. Säännöksen mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät ole muun muassa viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, eikä virkasuhteen syntyminen taikka sen loppaaminen.

Virkaehtosopimuslain 2 §:n 3 momentti sisältää luettelon asioista, joista ei saa sopia. Tällaisia ovat muun muassa momentin 1 kohdan mukaan virkamiehen velvollisuudet. Mainituista seikoista ei siten voida sopia virkaehtosopimuksella. Virkaehtosopimuslain 2 §:n 6 momentin mukaan virkaehtosopimuksen määräys, joka on muun muassa 2 §:n 2 tai 3 momentin vastainen, on mitätön.

Virkaan kuuluvat tehtävät

Virkaan kuuluu tiettyjä virkatehtäviä. Tämä yleinen lähtökohta käy ilmi muun muassa virkamieslain 14 §:stä, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on myös käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkaan kuuluvien tehtävien suorittaminen on virkamiehen päätehtävä. Tämä vaatimus käy ilmi muun muassa sivutoimia koskevista rajoituksista. Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään, eikä sivutoimi myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista (18.2 §).

Viran ja virkamiehen tehtävien välinen yhteys käy ilmi useasta virkamieslain säännöksestä. Esimerkiksi virkamieslain 5 b §:n 2 momentin mukaan organisaation uudelleenjärjestelyn yhteydessä siirrettävän viran nimike ja tehtävät muutetaan vastaanottavan viraston viraksi uudelleenjärjestelyn toteutumishetkellä. Lisäksi virkamieslain 5 c §:n 1 momentin mukaan on mahdollista, että viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti, jolloin viran tilalle voidaan perustaa myös uusi virka. Virka ja siihen kuuluvat tehtävät samastetaan muun muassa 8 b §:n 1 momentissa.

Vain Suomen kansalainen voidaan virkamieslain 7 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan nimittää virkaan, johon kuuluu syyttäjän tehtäviä.

Virkaan kuuluvat tehtävät määritellään pääpiirteissään virkaa perustettaessa, mutta virkaan kuuluvia tehtäviä voidaan määritellä erikseen myös lailla tai lain sisältämän nimenomaisen valtuutuksen nojalla asetuksella. Osaltaan myös viran nimi määrittelee siihen kuuluvia tehtäviä ja niiden luonnetta. Virkaan kuuluvia tehtäviä voidaan jossain määrin täsmentää ja muuttaa viran ollessa täytettynä. Viran tehtäviä ei tällöin kuitenkaan saa muuttaa niin, että ne samalla muuttuvat sisällöltään toisenlaisiksi. Olennaiset muutokset on toteuttava lakkauttamalla virka ja perustamalla uusi virka (PeVL 51/2010 vp, s. 3). Virkaan kuuluvien tehtävien täsmentäminen tapahtuu lähinnä työnjohto- ja valvontamääräyksillä, joiden noudattaminen on virkamiehen virkavelvollisuutena virkamieslain 14 §:n 1 momentin nojalla.

Virkamieslain 9 §:n 1 momentti sisältää lisäksi erityissäännöksen, jonka mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väli-

aikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiehestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Nimittävistä viranomaisista ja nimitysmenettelystä tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa säädetään erikseen.

Syyttäjien virat ja syyttäjän virkaan nimittäminen

Syyttäjälaitoslain 4 § sisältää luettelon syyttäjistä. Säännöksen mukaan syyttäjiä ovat 1) valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, 2) valtionsyyttäjä, 3) johtava kihlakunnansyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, 4) kihlakunnansyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä 5) apulaissyyttäjä. Säännös määrittelee tyhjentävästi syyttäjät. Lisäksi erityissyyttäjiä ovat syyttäjälaitoslain 5 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

Syyttäjälaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (21.12.2011/1390, syyttäjälaitosasetus) 10 § määrittelee syyttäjänvirastojen henkilöstöä. Säännöksen mukaan syyttäjänvirastossa on johtavan kihlakunnansyyttäjän virka ja kihlakunnansyyttäjän virkoja. Lisäksi virastossa voi olla muita sen toiminnan edellyttämiä virkoja.

Syyttäjän virkaan kuuluvat lakisääteiset tehtävät

Syyttäjän tehtävät määritellään syyttäjälaitolaissa. Lain 6 §:n 1 momentti sisältää syyttäjän tehtäviä koskevan perussäännöksen: "Syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänänsä olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla." Syyttäjän toimivaltaa sääntelevän syyttäjälaitoslain 7 §:n 1 ja momentin mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta, ja syyttäjä on toimivaltainen syyttäjän tehtävissä koko maassa.

Syyttäjän tehtävien tarkempi sääntely asetuksella

Syyttäjän tehtävistä on syyttäjälaitoslain 6 §:n 2 momentin mukaan lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Tarkempien säännösten perusteita ja antamista määrittelevän syyttäjälaitoslain 32 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin valtakunnansyyttäjän tehtävistä Valtakunnansyyttäjänviraston päällikkönä ja johtavan kihlakunnansyyttäjän tehtävistä syyttäjänviraston päällikkönä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan

säättää tarkemmin myös syyttäjälaitoksen henkilöstön tehtävistä sekä niihin määräämisestä.

Henkilöstön tehtävien tarkempaa sääntelyä ja tehtäviin määräämistä koskeva asetuksenantovaltuus lisättiin syyttäjälaitoslakiin lailla syyttäjälaitoslain 32 §:n muuttamisesta (9.12.2011/1239). Lainmuutoksen niukkojen perustelujen mukaan tarkoituksena on, että "[s]äännöksen nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä Valtakunnansyyttäjänviraston ja syyttäjänvirastojen viroista ja henkilöstön erityistehtävistä ja niihin määräämisestä. Tällaisia tehtäviä olisivat apulaispäällikön ja erikois- ja avainsyyttäjätehtävät sekä syyttäjille annettavat hallinnolliset tehtävät." (HE 92/2011 vp, s. 2).

Syyttäjätehtävään nimeäminen tai määrääminen

Syyttäjälaitoslain 32 §:n 1 momentin sisältämän asetuksenantovaltuuden nojalla annetun syyttäjälaitosasetuksen 13 § koskee otsikkonsa mukaan erikois- ja avainsyyttäjätehtäviä. Säännös koskee nimeämistä tällaisiin tehtäviin, mikä rinnastuu ainakin jossain määrin sanonnallisesti nimittämiseen. Tosin säännöksen mukaan samaan tehtävään myös määrätään. Säännös on seuraavansisältöinen:

"Valtakunnansyyttäjänvirasto voi syyttäjänviraston esityksestä nimetä syyttäjän toimimaan oman erikoistumisalueensa erikois- tai avainsyyttäjätehtävissä. Määräys annetaan enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Erikois- tai avainsyyttäjätehtäviin nimetyn syyttäjän tehtävänä on syyttäjätehtäviensä lisäksi osallistua syyttäjien kouluttamiseen ja muutenkin oman erikoistumisalueensa valtakunnalliseen koordinointiin ja ohjaukseen."

Erikois- ja avainsyyttäjätehtävät ja tehtävään määrääminen

Syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n tarkoittamat erikois- ja avainsyyttäjätehtävät eivät ole perustuslaissa tai valtion virkamieslaissa tarkoitettuja virkoja. Ne eivät ole myöskään syyttäjälaitoslaissa tarkoitettuja syyttäjän virkoja. Kyseiset tehtävät ovat sen sijaan syyttäjän virassa olevalle virkamiehelle määrääjäksi määrättyjä tehtäviä. Tällaisten tehtävien sääntelyllä voidaan ainoastaan antaa tarkempia säännöksiä syyttäjän virkaan lain mukaan kuuluvista tehtävistä.

Syyttäjän virkaan kuuluvat tehtävät määritellään syyttäjälaitoslain 6 §:n 1 momentissa. Koska syyttäjän tehtävät kuuluvat lain mukaan syyttäjän virkaan, syyttäjälle asetuksella määritellyt erityistehtävät eivät voi muodostaa itsenäisiä virkoja. Sama arvio kohdistuu tehtävään, johon syyttäjä määrätään tai nimetään.

Nimeäminen tai määrääminen erikois- tai avainsyyttäjätehtävään ei virkamiesoikeudellisesti arvioiden sisällä nimittämistä virkaan. Tällaiseen tehtävään nimeämiseen eivät siten tule sovellettaviksi virkaan nimittämistä sääntelevät perustuslain, virkamieslain tai syyttäjälaitoslain säännökset. Kysymys ei myöskään voi olla virkamieslain 9 §:n 1 momentin tarkoittamasta virkamieheksi nimittämisestä määrääjäksi, sillä tällaiselle määrääjäksi nimittämiselle ei voine olla lain kohdan edellyttämiä poikkeuksellisia perusteita, jotka liittyvät työn luonteeseen, sijaisuuteen, virkatehtävien hoidon väliaikaiseen järjestämiseen tai harjoitteluun. Näin ollen nimeäminen tai määrääminen erikois- tai avainsyyttäjätehtävään on luonteeltaan lähinnä erityislaatuinen tehtävään määrääminen, jonka perusteita ei määritellä virkamieslaissa tai syyttäjälaitoslaissa.

2. Tehtävämääräyksen saaneen syyttäjän virkamiesoikeudellinen asema

Erikois- tai avainsyyttäjätehtävän määrittely

Syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n 1 momentin mukaan Valtakunnansyyttäjänvirasto voi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan nimetä syyttäjän toimimaan oman erikoistumisalueensa erikois- tai avainsyyttäjätehtävissä. Käytännössä erikoissyyttäjän ja avainsyyttäjän tehtävät rinnastuvat sisällöllisesti erityisiin, tehtäväalueeltaan rajoitettuihin syyttäjän tehtäviin. Syyttäjän virkoja ne eivät edellä esitetty huomioon ottaen ole. Myöskään syyttäjälaitoslain 4 §:n sisältämässä syyttäjien luettelossa ei mainita erikois- tai avainsyyttäjiä.

Syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n 2 momentista käy ilmi, että erikois- tai avainsyyttäjätehtäviin nimetyn syyttäjän tehtäviin kuuluvat nimenomaan syyttäjätehtävät. Asetuksella ei olisi edes mahdollista säätää tältä osin poiketen syyttäjälaitoslain 6 §:ssä määritellyistä syyttäjän tehtävistä. Lisäksi syyttäjälaitoslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi tarkoituksena olevan, että erikois- ja avainsyyttäjät hoitaisivat syyttäjän toimivaltansa nojalla muun muassa erikoistumisalueensa rikosasioita syyttäjänviraston toimialueen ulkopuolella ilman erityistä syytemääräystä (HE 286/2010 vp, s. 19). Koska syyttäjä on syyttäjälaitoslain 7 §:n 2 momentin mukaan toimivaltainen syyttäjätehtävissä koko maassa, erityistä syytemääräystä ei tarvita.

Syyttäjälaitoslaissa ei kuitenkaan säännellä erikois- tai avainsyyttäjiä eikä erikoissyyttäjätehtäviä tai avainsyyttäjätehtäviä. Toisaalta syyttäjälaitoslain nojalla annetussa syyttäjälaitosasetuksen 13 §:ssä ei myöskään määritellä tällaisten tehtävien tarkempaa sisältöä. Pelkästään tehtävien nimittäminen erikois- tai avainsyyttäjän tehtäviksi ei millään tavoin määrittele tehtävien sisältöä. On siten mah-

dollista, että tällaisten tehtävien konkreettinen sisältö määräytyy käytännössä yksinomaan tehtävään määräämisen tai nimeämisen yhteydessä tai muulla tavoin erikseen työnjohto- ja työnvalvontamääräyksin.

Syyttäjän syytetoimintaan liittyvien tehtävien sisällöllinen määrittely pelkästään tehtävämääräyksellä tai työnjohto- ja työnvalvontamääräyksin olisi kuitenkin yleisesti arvioiden ongelmallista sekä syyttäjän tehtävien riippumattomuuden että perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen kannalta. Myös syyttäjälaitoslain 6 §:n 2 momentti edellyttää, että syyttäjän tehtävistä säädetään erikseen, mikä lähtökohtaisesti sulkee pois syyttäjän syyttäjäntoimeen liittyvien tehtävien hallinnollisen määrittelyn mahdollisuuden.

Erikoissyyttäjän tai avainsyyttäjän tehtävässä toimivan yksittäisen syyttäjän asema on virkamiesoikeudellisesti epämääräinen ja ristiriitainen. Tällaisessa tehtävässä toimivalle syyttäjälle käytännössä kuuluvat tehtävät eivät välttämättä ole lakisääteisiä, vaan ne voivat perustua keskeisiltä osiltaan hallinnolliseen määräykseen tai työnjohtomääräykseen. Näin laaja hallinnollinen määräysmahdollisuus voi rajoittaa syyttäjän tehtävien hoitamiseen elimellisesti kuuluvaa itsenäistä ja riippumatonta syyteharkintaa.

Sangen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että erikois- ja avainsyyttäjätehtävät rinnastuvat asiallisesti varsin pitkälle virkoihin, mutta niihin eivät tule sovellettaviksi mitkään virkaa koskevat säännökset. Tällaista tehtävää ei muun muassa voida pitää virkaan rinnastettavalla tavalla pysyvänä.

Syyttäjän nimeäminen tai määrääminen erikois- tai avainsyyttäjän tehtävään

Syyttäjälaitoslain 14 ja 22 § määrittelevät yleisesti syyttäjien nimittämistoimivallan käyttäjät. Molemmat pykälä valtuuttavat nimittämistä säättämisen toteutettavaksi pääosin asetuksella. Syyttäjälaitosasetuksen 5 ja 16 § määrittelevät muiden virkamiesten kuin syyttäjien nimittämistoimivallan käyttäjän.

Erikois- ja avainsyyttäjätehtävät eivät edellä esitetyn mukaisesti ole virkoja, eikä niihin siten voida nimittää virkamiesoikeudellisessa menettelyssä. Nimittämismenettelyn sijasta syyttäjälaitosasetuksen 13 §:n mukaan syyttäjä joko "nimetään" tai "määrätään" toimimaan erikois- tai avainsyyttäjätehtävässä. Nämä erityispiirteet merkitsevät, että tehtävään nimettäessä tai määrättäessä eivät tule sovellettaviksi virkamiehen nimittämiseen virkamieslain mukaan kohdistuvat kelpoi-

suutta tai menettelyä koskevat vaatimukset – ainakaan nimeävää tai määrävää tahoa oikeudellisesti velvoittavalla tavalla.

Virkamiesoikeudelliselta kannalta voidaan pitää erityisen pulmallisena, että nimeämisen tai määräämisen edellytyksiä tai siinä noudatettavan menettelyn perusteita ei ole miltään osin määritelty laissa. Mikäli nimeämistä tai määräämistä pidetään tehtävän suorittamista koskevana määräyksenä, myöskään hallintolain menettelysäännökset ja harkintavaltaa rajoittavat oikeusperiaatteet eivät tule sovellettaviksi hallintolain 4 §:n 1 momentin sisältämän rajoituksen vuoksi. Ainoastaan tehtävän enimmäiskesto – neljä vuotta – on määritelty asetuksen tasolla. Tämä sallii sinänsä myös lyhyemmät tai epäyhtenäisin perustein määritellyt syyttäjätehtävän kestoajat.

3. Tehtävämääräyksen päättämisen oikeudelliset perusteet ja puitteet

Virkamiehen irtisanomisperusteista on säännökset valtion virkamieslain 7 luvussa, joka sääntelee virkasuhteen päättämistä. Sen sijaan virkasuhteessa olevalle syyttäjälle annetun erikois- tai avainsyyttäjän tehtävämääräyksen päättämisen oikeudellisia perusteita ei ole määritelty valtion virkamieslaissa tai muussakaan laissa.

Sääntelyn puuttumista on tältä osin paikallaan arvioida perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että tämä "säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työ-sopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt" (HE 309/1993 vp, s. 69/I).

Vaikka erikois- tai avainsyyttäjän tehtävässä toimivan tehtävämääräyksen irtisanomisen perusteita ei määritellä laissa, tätä ei voitane pitää suoranaisesti perustuslain 18 §:n 3 momentin vaatimusten vastaisena. Tehtävämääräyksen yksipuolinen päättäminen ei nimittäin voi samalla automaattisesti johtaa syyttäjän virkasuhteen päättymiseen. Tällä seikalla on merkitystä, sillä perustuslakivaliokunta on pitänyt hyvin perustuslain 18 §:n 3 momentin säännöksen tarkoitusta vastavana, että siinä mainitun erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työn-teon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa (PeVL 11/1996 vp, s. 2). Tehtävämääräyksen päättämisellä ei ainakaan sellaisenaan ja välittömästi voi olla tällaista oikeusvaikutusta.

Erikois- tai avainsyyttäjän tehtävämääräyksen päättämisen tai keskeyttämisen edellytyksiä määrittelevän lainsäädännön puuttuminen ei perustuslain 18 §:n 3 momentin vaatimusten kannalta aiheuta suoranaista ristiriitaa perustuslain kanssa. Koska syyttäjälle määriteltävä tehtävä kuitenkin monessa suhteessa rinnastuu virkaan, tehtävämääräyksen päättämisen perusteiden määrittelemättömyys sopeutuu huonosti perustuslain 18 §:n 3 momentin sisältämään perusajatuksen. Syyttäjän itsenäisen ja riippumattoman aseman takaamisen kannalta puuttuvaa sääntelyä voidaan tältä osin pitää erittäin ongelmallisena.

4. Tehtävämääräyksen julkisen haun rajoittaminen

Perustuslain 125 §:n sääntelee yleisesti julkisiin virkoihin nimittämistä määrittelmällä muun muassa yleiset nimitysperusteet. Kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisessä huomioon otettavista seikoista säädetään yleisesti virkamieslain 3 luvussa. Nimitysmenettelyä säännellään lähinnä virkamiesasetuksessa, jonka 7 §:n 1 momentin mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Siinäkin tapauksessa, että virka saadaan 7 §:n 1 momentin tai tuomarin virkojen täyttämistä koskevien säännösten nojalla täyttää haettavaksi julistamatta, viran avoinna olemisesta on virkamiesasetuksen 7 a §:n 1 momentin mukaan ilmoitettava ennen viran täyttämistä.

Selostetut säännökset kohdistuvat muodollisesti vain julkisiin virkoihin. Koska tehtävät eivät ole virkoja, julkista hakua tai ilmoitusmenettelyä edellyttävä sääntely ei tule suoraan sovellettavaksi valmisteltaessa tehtävämääräyksiä. On kuitenkin ilmeistä, että haku- ja nimitysmenettelyn julkisuus kuuluu olennaisena osana virkamiesoikeuden peruslähtökohtiin. Avoimuudesta ei tältä osin pitäisi olla mahdollista luopua pelkästään sillä perusteella, että kysymys on nimeämisestä tai määräämisestä virkaan rinnastettaviin tehtäviin.

Yhteenveto

Erikois- ja avainsyyttäjiä toiminnan tehtäväperustainen järjestäminen on syyttäjälaitoksen kokonaisuus huomioon ottaen verraten laajaa. Tällaisen tehtävän perustamiseen, sisällön määrittelyyn, tehtävän muuttamiseen tai lakkauttamiseen kohdistuvaa päätöksentekoa ei kuitenkaan ole määriteltä lailla. Asetuksen tasolla on määriteltä ainoastaan tällaisten tehtävien nimikkeet. Tehtävään nimeämiseen tai tehtävän päättämiseen kohdistuvaa päätöksentekoa tai siinä noudatettavaa menettelyä ei ole myöskään määriteltä lailla.

Tällä tavoin järjestettyyn tehtäväsääntelyyn liittyy ongelmallisia piirteitä perustuslain sisältämien, laintasoista sääntelyä edellyttävien perusvaatimusten kannalta. Siihen sisältyy haasteellisia järjestelyjä myös virkamiesoikeuden perusteiden kannalta. Lisäksi laajasti käytettyä tehtävämäärittelyä on vaikea sovittaa yhteen syyttäjän itsenäistä ja riippumatonta asemaa koskevien vaatimusten kanssa.

Perustuslain kannalta on aiheellista kiinnittää huomiota etenkin perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain esitöissä säännöksen todetaan kattavan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131). Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut virkamiesten oikeusaseman perusteita koskevaa sääntelyä (ks. PeVL 3/2000 vp, s. 3, PeVL 1/2005 vp, s. 3, PeVL 41/2005 vp, s. 2). Valiokunta ei kuitenkaan ole tältä kannalta arvioinut erityisesti virkamiehen tehtävien sääntelyä ja tehtäviin määräämistä. Valiokunnalla ei ole sinänsä ollut huomauttamista virkamiehen lakisääteistä tehtäviin määräämistä koskevaan laintasoiseen sääntelyyn, joka koskee rajavartiolaitosta (PeVL 17/1998 vp), puolustusvoimia (PeVL 40/1998 vp) tai ulkoasiainhallintoa (PeVL 15/1999 vp).

Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien osalta kysymys on hallinnon aloista, joilla on lähinnä operatiivisia hallintotehtäviä ja sisäisiä käskyvaltasuhteita. Ulkoasiainhallinnon erityispiirteet puolestaan liittyvät toiminnan sisältöön ja yhteinäisvirkajärjestelmään. Näitä hallintotoiminnan aloja ei siten voida virkamiesten toiminnan luonteen kannalta verrata syyttäjälaitoksen toimintaan, joka kuuluu lainkäyttöön. Yksinomaan lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen kannalta voidaan lisäksi todeta, että tehtäväperusteisuus ja tehtäviin määrääminen perustuvat edellä mainituilla hallinnonaloilla laintasoiisiin erityissäännöksiin, joissa on otettu huomioon kunkin hallinnonalan erityispiirteet.

Syyttäjälaitoksessa käytetty tehtävämäärittely ja tehtäviin määrääminen perustuu hyvin väljään asetuksen tasoiseen sääntelyyn ja pääasiassa hallinnollisiin ratkaisuihin. Syyttäjälaitosta koskevan sääntelyn taso ja täsmällisyys eivät ilmeisesti tältä osin täytä perustuslain 80 §:n 1 momentin määrittelemiä vähimmäisvaatimuksia, vaikka syyttäjälaitoslain säätämisen tarkoituksena oli nimenomaan saattaa sääntely myös tältä osin perustuslain edellyttämälle tasolle (HE 286/2010 vp, s. 28). Myös syyttäjälaitoslain 32 §:n 1 momentin sisältämä asetuksenantovaltuus, joka on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, on tässä suhteessa ongelmallisen väljä.

Virkamiesoikeuden perusteiden kannalta arvioituna tehtävä rakenne ja tehtäviin määrääminen muodostavat poikkeuksellisen tavan järjestää viranomaisen – tässä tapauksessa syyttäjälaitoksen – virkarakenne. Tehtävä rakenteesta näyttäisi sovelletulla tavalla muodostuneen virkamieslain edellyttämälle virkarakenteelle rinnakkainen tapa järjestää syyttäjän tehtävien hoitaminen. Virkamiesoikeudelliselta kannalta arvioituna syyttäjät toimivat sinänsä virkamiehinä, jotka on nimetty syyttäjän virkoihin. Tosiasiallisesti huomattava osa syyttäjistä toimii kuitenkin tehtäväperustaisessa organisaatiossa, jolle muodollinen virkarakenne muodostaa lähinnä ulkoisen perustan tai kuoren.

Syyttäjälaitoksessa sovellettuun tehtäväperustaiseen rakenteeseen eivät suoraan sovellu mitkään virkamieslain perussäännökset, eikä tehtäväperustaista rakennetta koskevaa päätöksentekomenettelyä ole millään tavoin säännelty. Tilannetta ei voida pitää virkamieslain peruslähtökohtien mukana.

Syyttäjän itsenäinen ja riippumaton asema on perusteltua ottaa huomioon arvioitaessa tehtäväperusteista syyttäjien toiminnan järjestämistä. Tässä tehtäväperusteissa rakenteessa tehtäviin määräämisen perusteita ei ole säännelty millään tavoin, eikä tehtävien pysyvyyttä ole myöskään taattu. Tehtävän hallinnollisen muuttamisen tai tehtävämääräyksen päättämisen mahdollisuus on ainakin potentiaalisesti olemassa, mikä voi jo sellaisenaan heikentää syyttäjän aseman itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tehtävä rakenteen ja siihen kohdistuvan päätöksenteon perusteiden ylimalkainen sääntely ja rajoitettu avoimuus ovat myös syyttäjien erityisaseman kannalta pulmallisia piirteitä. Vaikuttaa siltä, että tehtävä rakenteeseen perustuvaa syyttäjäntoimen järjestämistä ei ole lainkaan arvioitu suhteessa syyttäjäntoimen erityispiirteisiin ja -vaatimuksiin osana perustuslaissa määritellyä lainkäyttöfunktia.

Helsingissä, kesäkuun 25 päivänä 2012

Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori