

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 17/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist, oikeusministeriö
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- hallintojohtaja Joanna Autiovuori, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Syyttäjälaitoksesta. Esityksen mukaan syyttäjälaitoksen organisaatiota uudistettaisiin siten, että Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivista syyttäjänvirastoista muodostettaisiin yksi Syyttäjälaitos-niminen virasto.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 31 päivänä lokakuuta 2018.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan ennen muuta perustuslain 104 ja 119 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan esitykseen ei sisälly sellaisia perustuslain tai säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisiä ongelmia, jotka edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan käsittelyä.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2018 vp

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten esitystä on arvioitava Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä perustuslain säännösten kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan, että syyttäjälaitoksen organisaatiota uudistetaan. Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivista syyttäjänvirastoista muodostetaan ehdotuksen mukaan Syyttäjälaitos-niminen virasto.

Ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä ennen muuta perustuslain 104 §:n kannalta. Sen mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla. Sanottu säännös sisältyy lainkäyttöä koskevaan perustuslain 9 lukuun, joka liittyy läheisesti perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista (HE 1/1998 vp, s. 155/II).

Syyttäjälaitosta koskeva säännös perustuslaissa vastaa asiallisesti pääpiirteissään Suomen hallitusmuotoon vuonna 1997 otettua sääntelyä. Hallitusmuotoon otetun säännöksen tarkoituksena oli itsenäisen ja erillisen ylimmän syyttäjän viran perustaminen ja syyttäjälaitoksen johdon siirtäminen valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle (ks. myös PeVL 32/1996 vp, s. 1/II). Hallitusmuodon muuttamiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ylimmän syyttäjän valtio-oikeudellisella asemalla on merkitystä oikeuslaitoksen riippumattomuuden kannalta, koska syyttäjillä on aktiivinen tehtävä rikosasioiden vireilletulossa ja käsittelyssä (HE 131/1996 vp, s. 14/II).

Syyttäjälaitoksen itsenäisyydestä tai syyttäjien toiminnan riippumattomuudesta ei säädetä nimenomaisesti perustuslaissa. Riippumattomuuden vaatimus käy epäsuorasti ilmi perustuslain 27 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan valtakunnansyyttäjä ei voi toimia kansanedustajana. Säännös otettiin perustuslakiin nimenomaan syyttäjälaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi (HE 1/1998 vp, s. 83/II).

Syyttäjälaitoksen riippumattomuudella on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeä merkitys etenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Valiokunta korostaa riippumattomuuden merkitystä paitsi syytteestä päätettäessä myös niiden tehtävien kannalta, joita syyttäjällä on esimerkiksi rangaistusmääräystä annettaessa (PeVL 7/2010 vp) ja tuomioesitystä tehtäessä (PeVL 7/2014 vp).

Syyttäjän ja syyttäjälaitoksen riippumattomuus

Syyttäjällä on esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Lainkohdan perustelujen mukaan syyttäjä tekisi lain nojalla hänen päätösvaltaansa kuuluvat ratkaisut itsenäisesti ja riippumattomasti. Tällaisia päätöksiä olisivat paitsi syyteharkintaan

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2018 vp

liittyvät ratkaisut myös muut päätökset, joihin syyttäjällä on toimivalta esitutkinnassa tai rikosprosessissa (HE, s. 25—26).

Ehdotetun säännöksen sanamuodon voidaan sinänsä tulkita kattavan perusteluissa mainitut asiakokonaisuudet. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi kuitenkin sääntelyn selkeyden vuoksi ja syyttäjän riippumattomuuden korostamiseksi syytä harkita sääntelyn täydentämistä esimerkiksi perusteluissa käytetyin maininnoin.

Samoin perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena, että lakivaliokunta harkitsee Syyttäjälaitoksen riippumatonta ja itsenäistä asemaa selventävän säännöksen lisäämistä lakiin, esimerkiksi Syyttäjälaitoksen tehtäviä koskevaan 2 §:ään.

Johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuus

Johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetään 1. lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin mukaan enintään viiden vuoden määräajaksi. Johtava aluesyyttäjä johtaa lakiehdotuksen 18 §:n mukaan syyttäjälaitetta. Lakiehdotuksen perusteluissa korostetaan johtavan aluesyyttäjän johtamiseen ja hallintoon keskittyviä tehtäviä (s. 14). Johtavan aluesyyttäjän tehtävissä on kuitenkin kyse myös lainkäyttötehtävistä, vaikka niiden arvioidaan käytännössä jäävän vähäisiksi (HE, s. 14). Lisäksi johtavan aluesyyttäjän hallinnolliset tehtävät, esimerkiksi juttujen jakamisessa aluesyyttäjille, ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan usein välittömästi merkityksellisiä myös lainkäytön kannalta. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida erityisesti syyttäjän tehtävien riippumattomuuden takeiden kannalta.

Lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tältä osin tarkasteltu erityisesti päällikkötuomarien määräaikaaisuutta koskevaa sääntelyä. Tuomioistuinlain 11 luvun 2 §:n mukaan päällikkötuomarin virat täytetään seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Perustuslakivaliokunta ei tuomioistuinlakia koskevassa lausunnossa (PeVL 14/2016 vp) kiinnittänyt erikseen huomiota tähän sääntelyyn.

Syyttäjälaitosta koskevasta ehdotuksesta poiketen tuomioistuinlakiin sisältyy kuitenkin määräajaksi nimitetyn päällikkötuomarin riippumattomuutta turvaava erityisjärjestely eli ns. virkatakuu. Jos päällikkötuomari on nimitetty vakinaisesti tuomarin virkaan, hän on tuomioistuinlain mukaan virkavapaana tästä virasta sen ajan, kun hän on päällikkötuomarin virassa. Lisäksi päällikkötuomarilla, jota ei ole nimitetty vakinaisesti muuhun tuomarin virkaan, on toimikauden päättyessä oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen tuomarin virkaan.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että tuomarin ja syyttäjän riippumattomuuden perustuslailisessa arvioinnissa on eroavaisuuksia. Perustuslaista ei valiokunnan mielestä seuraa ehdotonta estettä johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaaisuudelle.

Syyttäjän virkasuhteen pysyvyys on kuitenkin merkityksellistä syyttäjiä koskevan perustuslain 104 §:n ja oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Nyt ehdotettua sääntelyä paremmin syyttäjän ja syyttäjälaitoksen riippumattomuutta toteuttaisi tuomioistuinlain kaltainen sääntely johtavan aluesyyttäjän virkatakuusta ja se, että johtavaksi aluesyyttäjäksi nimitettäisiin

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2018 vp

viideksi vuodeksi eikä ehdotetun mukaisesti enintään viiden vuoden määräajaksi. Lakivaliokunnan tulee harkita sääntelyn muuttamista tältä osin.

Asian siirtäminen

Esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rikosasian siirtämisestä toiselle syyttäjälle. Sen mukaan syyttäjä voi antaa käsiteltävänä olevan rikosasian toisen syyttäjän tehtäväksi tämän suostumuksella, jos se on asian laatu ja muut seikat huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Siirtäminen edellyttää kummankin syyttäjän esimiehen suostumusta.

Lainkohdan perustelujen (s. 29) mukaan siirtäminen voisi tapahtua esimerkiksi, jos jutun asianosaiset ovat muuttaneet toiselle paikkakunnalle. Asian siirtämistä syyttäjältä toiselle voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä hyvin perustella asian käsittelyn sujumuuden näkökulmasta. Valiokunta pitää kuitenkin säännöksen muotoilua ongelmallisena perustuslain 2 §:n 3 momentissa säännellyn lainalaisuusperiaatteen ja 118 §:ssä säännellyn virkatoimia koskevan vastuun kannalta.

Säännöksen mukaan yksittäistä lainkäyttöasiaa ja siinä tehtävää ratkaisua valmisteleva virkamies voisi oma-aloitteisesti — joskin esimiehensä ja asian vastaanottavan syyttäjän sekä tämän esimiehen suostumuksella — siirtää virkatehtäviinsä kuuluvan asian toisen virkamiehen hoidettavaksi. Siirtäminen edellyttää siirron olevan tarkoituksenmukaista asian laatu ja muut seikat huomioon ottaen, mikä ei perustuslakivaliokunnan mielestä riittävästi osoita siirron olevan poikkeus siitä pääsäännöstä, että kukin syyttäjä hoitaa hänelle määrätty tehtävät.

Säännöstä on muutettava siten, että siitä käy ilmi siirron perustuminen syyttäjään nähden esimiesasemassa olevan päätökseen. Lisäksi edellytyksiä asian siirtämiselle tulee tiukentaa säännöksessä. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksen 1. lakiehdotuksen 29 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa syyttäjien tehtävistä ja niihin määrittämisestä. Perustuslakivaliokunta pitää syyttäjän toiminnan riippumattomuuden kannalta ongelmallisena, että valtioneuvosto voisi asetuksella säätää syyttäjälle kuuluvien lainkäyttötehtävien sisällöstä tai hoitamisesta. Valtuutussäännöstä on tältä osin välttämätöntä täsmentää niin, että asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ainoastaan syyttäjien hallinnollisista tehtävistä, mikä vastaisi myös esityksen perusteluja (s. 32). Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 16 §:n sääntelyyn hallintokanteluasioiden ratkaisemisesta. Pykälän 2 momentista voi saada sen käsityksen, että siinä pyritään epäsuorasti sääntelemään ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänjakoa. Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2018 vp

Apulaispäällikkö

Johtavan aluesyyttäjän apuna voi 1. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan toimia yksi tai useampi apulaispäällikkö. Apulaispäällikön asema, tehtävä ja toimivaltuudet sekä näiden suhde syyttäjän tehtäviin jäävät lakiehdotuksessa varsin epäselviksi. Lain 19 §:stä tosin käy epäsuorasti ilmi, että hallinnollisia asioita voidaan työjärjestyksellä määrätä apulaispäällikön ratkaistaviksi. Apulaispäällikköä koskevaa perussäätelyä laissa on perustuslain syyttäjälaitosta koskevasta säätelystä johtuen syytä täsmentää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen 21 ja 29 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 25.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowiec kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala