

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus

Mietintöjä ja lausuntoja 28/2017

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus

Oikeusministeriö, Helsinki 2017



Oikeusministeriö

ISBN:1798-7091 (painettu)

ISSN:1798-7105 (PDF)

ISBN:978-952-259-593-5 (painettu)

ISBN:978-952-259-594-2 (PDF)

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	12.6.2017	
Tekijät	Mika Appelsin		
Julkaisun nimi	Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 28/2017		
Diaari/hankenumero	1/66/2016	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-593-5	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-594-2	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-593-5		
Sivumäärä	72	Kieli	suomi
Asiasanat	Syyttäjälaitos, syyttäjä, valtakunnansyyttäjä		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriö asetti 24.5.2016 työryhmän, jonka tehtävä oli syyttäjälaitoksen organisaation ja toiminnan kehittämistä laaditun selvityksen, siitä saadun lausuntopalautteen ja oikeusministeriön linjausten perusteella valmistella syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) ja siihen liittyvien asetusten muutokset siten, että syyttäjälaitos tulevaisuudessa toimisi yhtenä virastona jakautuen neljään alueelliseen yksikköön. Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänviraston asemaan uudistuksella ei ollut tarkoitus tehdä muutoksia.</p> <p>Työryhmä on valmistellut uuden lain Syyttäjälaitoksesta, joka kumoaisi nykyisen syyttäjälaitoksesta annetun lain sekä tämän lain nojalla annetut asetukset.</p> <p>Lakiehdotuksen mukaan syyttäjälaitos toimisi yhtenä virastona, jonka nimeksi tulisi Syyttäjälaitos. Valtakunnansyyttäjänviraston ja syyttäjänvirastojen toiminta itsenäisinä virastoina lakkaisi. Syyttäjälaitos jakautuisi hallinnollisesti valtakunnansyyttäjän kansliaan ja viiteen syyttäjälueeseen. Valtakunnansyyttäjän kanslia hoitaisi keskushallinnon tehtäviä ja syyttäjälueet vastaisivat alueellisesti rikosvastuun toteuttamisesta. Valtakunnansyyttäjä johtaisi virastoa ja valtakunnansyyttäjän kansliaa. Valtakunnansyyttäjän asema ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä säilyisi. Samoin säilyi valtakunnansyyttäjän devoluutio- ja substitutio-oikeus.</p> <p>Kihlakunnansyyttäjän virkanimike vaihtuisi aluesyyttäjäksi. Uutena virkanimikkeenä olisi myös erikoissyyttäjä.</p> <p>Syyttäjälueen päällikkönä toimiva johtava aluesyyttäjä nimitettäisiin virkaansa enintään viiden vuoden määräajaksi.</p> <p>Lisäksi lakiin otettaisiin eräitä muita syyttäjän toimintaa ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä sekä nimittämisen- ja kelpoisuusvaatimuksia koskevat säännökset. Valtakunnansyyttäjän oikeutta antaa henkilölle syyttäjävaltuudet rajattaisiin aiemmasta. Varalla olevalle syyttäjälle annettaisiin oikeus ryhtyä toimenpiteisiin toisen syyttäjän toimivaltaan kuuluvassa asiassa, mikäli asia ei siedä viivytystä.</p> <p>Työryhmä päätyi toimeksiannosta poiketen esittämään myös Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänviraston nimen muuttamista Ahvenanmaan syyttäjälueeksi. Ahvenanmaan aseman säilyttäminen itsenäisenä maakunnansyyttäjänvirastona valtakunnallisen viraston osana ei ole perusteltavissa. Työryhmän näkemyksen mukaan on välttämätöntä muodostaa Ahvenanmaasta oma syyttäjälueensa sen sijaan, että valtakunnassa toimisi kaksi erillistä itsenäistä syyttäjänvirastoa tai että Ahvenanmaa säilyisi itsenäisenä virastona toisen itsenäisen viraston osana. Muodostamalla Ahvenanmaasta oma syyttäjälueensa, pystyy se parhaiten säilyttämään toimintansa omat erityispiirteet.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	12.6.2017	
Författare	Mika Appelsin		
Publikationens titel	Publikation om organisering av åklagarväsendet		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 28/2017		
Diarie-/projektnummer	1/66/2016	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-593-5	ISSN tryckt	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-594-2	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-593-5		
Sidantal	72	Språk	finska
Nyckelord	Åklagarväsendet, åklagare, riksåklagaren		
Referat	<p>Justitieministeriet tillsatte den 24 maj 2016 en arbetsgrupp med uppgift att utifrån en utredning om utvecklande av åklagarväsendets organisation och verksamhet, responsen på utredningen och justitieministeriets riktlinjer bereda ändringar av lagen om åklagarväsendet (439/2011) och de förordningar som har samband med den så att åklagarväsendet i framtiden utgör ett enda ämbetsverk som är indelat i fyra regionala enheter. Reformen avsåg inte att ändra den ställning som landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland har.</p> <p>Arbetsgruppen har berett en ny lag om Åklagarväsendet som ska upphäva den gällande lagen om åklagarväsendet och de förordningar som utfärdats med stöd av den.</p> <p>Enligt lagförslaget ska åklagarväsendet utgöra ett enda ämbetsverk som ska heta Åklagarväsendet. Riksåklagarämbetets och åklagarämbetenas verksamhet som självständiga ämbetsverk ska upphöra. Åklagarväsendet ska administrativt sett delas in i riksåklagarens kansli och fem åklagardistrikt. Riksåklagarens kansli sköter centralförvaltningens uppgifter och åklagardistriktet svarar för att straffansvaret förverkligas på regional nivå. Ämbetsverket och riksåklagarens kansli leds av riksåklagaren. Riksåklagarens ställning som högsta åklagare och chef för åklagarna kvarstår. Likaså förblir riksåklagarens devolutions- och substitutionsrätt oförändrad.</p> <p>Tjänstebeteckningen häradsåklagare ändras till distriktsåklagare. En nyttkommen tjänstebeteckning är specialiståklagare.</p> <p>Ledande distriktsåklagaren, som är chef för åklagardistriktet, ska utnämnas till sin tjänst för en tidsperiod på högst fem år.</p> <p>Dessutom ska det i lagen tas in vissa andra bestämmelser om åklagarens verksamhet och befogenheter samt bestämmelser om utnämning och behörighetskrav. Riksåklagarens rätt att bevilja en person åklagarbefogenheter ska begränsas. En åklagare som står i beredskap ska ges rätt att vidta åtgärder i ett ärende som hör till en annan åklagares behörighet, om ärendet inte tål uppskov.</p> <p>Arbetsgruppen beslutade med avvikelse från sitt uppdrag att föreslå att också namnet på landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland ändras så att det blir Ålands åklagardistrikt. Att landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland bevaras som ett självständigt landskapsåklagarämbete som i sin tur utgör en del av ett nationellt ämbetsverk är inte motiverat. Enligt arbetsgruppen är det nödvändigt att Åland utgör ett eget åklagardistrikt i stället för att det i riket finns två separata självständiga åklagarämbeten eller att landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland förblir ett självständigt ämbetsverk som utgör en del av ett annat självständigt ämbetsverk. Att Åland utgör ett eget åklagardistrikt ger Åland de bästa möjligheterna att bevara särdragen i sin verksamhet.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.justitieministeriet.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Valtakunnansyyttäjä asetti 29.5.2015 selvityshenkilöt selvittämään syyttäjälaitoksen uudelleenorganisointia joko neljän tai yhden viraston rakennemallin mukaisesti. Selvityksessä pyrittiin tarkastelemaan syyttäjälaitoksen uudistamista erityisesti toiminnallisista lähtökohdista. Ahvenanmaan asema jätettiin selvityksen ulkopuolelle. Selvitystyön tuloksena selvityshenkilöt päätyivät esittämään uudeksi organisaatiomalliksi yhden viraston mallia.

Selvitystyö oli laajalla lausuntokierroksella ja se luovutettiin oikeus- ja työministerille 7.4.2016.

Hankkeen toteuttamiseksi oikeusministeriö asetti 24.5.2016 hankkeen ja siihen liittyen säädös- ja valmisteluryhmän sekä ohjausryhmän, joiden toimikautena oli 24.5.2016–31.12.2017. Säädös- ja valmisteluryhmän tehtävänä oli laatia hallituksen esitys syyttäjälaitoksen organisaatio-uudistuksen edellyttämiksi lainmuutoksiksi, valmistella uudistuksen edellyttämät asetusmuutokset, arvioida syyttäjälaitoksen työjärjestyksiin tehtävät muutokset ja valmistella ohjausryhmän päätettäväksi kuuluvat asiat sekä suorittaa muut ohjausryhmän määräämät tehtävät.

Säädös- ja valmistelutyöryhmän puheenjohtajana ja sihteerinä toimi neuvotteleva virkamies Mika Appelsin ja työryhmän jäsenenä hallitusneuvos Ulla Mohell, hallitussihteerinä Juho Martikainen, valtiosyyttäjä Christer Lundström, valtiosyyttäjä Jukka Rappe, pääluottamusmies Sari Aho ja hänen varajäsenenään kihlakunnansyyttäjä Jukka Haavisto. Työryhmä kokoontui 16 kertaa.

Ohjausryhmän tehtävänä oli ohjata hankkeen valmistelua, täytäntöönpanoa ja seuranta, tehdä hankkeen toteuttamisen edellyttämät linjaukset, esitellä ministeriön johdon päätöstä edellyttävät asiat ministeriön kansliapäällikölle ja ministerille sekä raportoida tarvittaessa hankkeen etenemisestä kansliapäällikölle ja ministerille. Ohjausryhmään kuuluivat puheenjohtajana ylijohtaja Arto Kujala oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, sihteerinä neuvotteleva virkamies Mika Appelsin oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta sekä valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen ja apulaisvaltakunnansyyttäjä Raija Toiviainen Valtakunnansyyttäjänvirastosta. Nissinen jäättyä virkavapaalle huhtikuussa 2017 ohjausryhmää täydennettiin valtiosyyttäjä Christer Lundströmillä Valtakunnansyyttäjänvirastosta sekä hallitusneuvos Katariina Jahkolalla oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta. Ohjausryhmä kokoontui 8 kertaa.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti valmistellut uuden lain säännökset ja siihen liittyvän asetuksen. Työryhmä esittää mietinnössään uuden lain säätämistä. Uusi laki korvaisi nykyisin voimassa olevan lain syyttäjälaitoksesta.

Työryhmä ehdottaa, että säädettäisiin uusi laki Syyttäjälaitoksesta, jolla syyttäjälaitoksesta muodostettaisiin yksi Syyttäjälaitos-niminen virasto. Nykyään syyttäjälaitos muodostuu keskushallintoyksikkönä toimivasta Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja kymmenestä syyttäjänvirastosta sekä Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirastosta. Uudella organisaatorakenteella pyritään keventämään syyttäjälaitoksen hallintoa ja parantamaan mahdollisuuksia yhtenäistää syyttäjätöitä koko maassa. Lakimuutoksella ei olisi vaikutusta toimipaikkojen tai henkilöstön määrään.

Virasto jakautuisi hallinnollisesti keskushallintoyksikkönä toimivaan valtakunnansyyttäjän kansliaan ja operatiivisia tehtäviä hoitaviin viiteen syyttäjälaitokseen. Virastoa johtaisi valtakunnansyyttäjä, joka toimisi myös valtakunnansyyttäjän kanslian päällikkönä. Valtakunnansyyttäjä pysyisi edelleen ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä. Myös valtakunnansyyttäjän substitutio- ja devoluutio-oikeus säilyisi nykyisellään.

Syyttäjälaitos vastaisi syyttäjän tehtävistä alueensa rikosasioissa. Syyttäjälaitoksen päällikkönä toimisi johtava aluesyyttäjä, jonka apuna toimisi yksi tai useampi apulaispäällikkö. Johtava aluesyyttäjä nimitettäisiin virkaansa enintään viiden vuoden määräajaksi.

Kihlakunnansyyttäjän ja maakunnansyyttäjän virkanimike muuttuisi aluesyyttäjäksi.

Erikoissyyttäjät toimisivat vastaisuudessa erikoissyyttäjän virassa aiemman tehtävämääräyksen sijaan. Erikoissyyttäjä toimisi syyttäjänä erikoistumisalaansa kuuluvissa erityisen vaativissa rikosasioissa sekä muissa hänelle määrättyissä asioissa.

Valtionsyyttäjän tehtäväkuva muutettaisiin siten, että heidän tehtäviään koskevassa säännöksessä ei olisi enää toimimisesta syyttäjänä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä asioissa ja hovioikeuden ensi asteena käsitelmissä asioissa. Käsite ”yhteiskunnan kannalta merkittävin” on epämääräinen ilmaisu. Hovioikeus käsittelee ensi asteena myös vähäisempiä rikoksia, joiden ajaminen ei välttämättä edellytä valtionsyyttäjän ammattitaitoa ja kokemusta. Valtionsyyttäjien tehtävät tulevat yhä enemmän keskittymään muuhun syyttäjätoiminnan asiantuntijatyöhön sekä syyttäjätoiminnan tukemiseen ja ohjaamiseen. Valtionsyyttäjän lainkäyttöön liittyvänä tehtävänä olisikin toimia syyttäjänä hänen käsiteltäväkseen määrättyissä asioissa.

Valtakunnansyyttäjän oikeutta antaa syyttäjänvaltuudet rajattaisiin nykyisestä siten, että syyttäjänvaltuudet voitaisiin antaa vain nimetyille syyttäjänvirastaan virkavapaalla olevalle, toisessa virassa toimivalle virkamiehelle. Säännöksellä pyrittäisiin siihen, ettei syyttäjänvaltuuksia voitaisi antaa henkilölle, jolla ei ole syyttäjän kokemusta ja henkilö toimisi määrättyjä syyttäjänvaltuuksia käyttäessään edelleen myös selkeästi virkavastuulla.

Työryhmä päätyi toimeksiannosta poiketen esittämään myös Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänviraston muuttamista Ahvenanmaan syyttäjälueeksi. Ahvenanmaan aseman säilyttäminen itsenäisenä virastona valtakunnallisen viraston osana ei ole perusteltavissa. Työryhmän näkemyksen mukaan on välttämätöntä muodostaa Ahvenanmaasta oma syyttäjälueensa sen sijaan, että valtakunnassa toimisi kaksi erillistä syyttäjänvirastoa. Muodostamalla Ahvenanmaasta oma syyttäjälueensa, pystyy se parhaiten säilyttämään toimintansa omat erityispiirteet.

Työryhmässä on henkilöstön edustajana ollut Suomen Syyttäjähdistys ry. Yhdistys on jättänyt mietintöön liitteenä olevan eriävän mielipiteen.

Saatuun mietintönsä valmiiksi, työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2017



Mika Appelsin



Juho Martikainen



Ulla Mohell



Christer Lundström

Sari Aho



Jukka Rappe

Sisältö

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	13
YLEISPERUSTELUT.....	14
1 Johdanto.....	14
2 Nykytila	16
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	16
2.2 Tilanne muissa pohjoismaissa.....	18
2.2.1 Ruotsi.....	18
2.2.2 Norja.....	19
2.2.3 Tanska.....	20
2.3 Nykytilan arviointi.....	20
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	25
3.1 Tavoitteet	25
3.2 Keskeiset ehdotukset ja toteuttamismahdollisuudet.....	26
4 Esityksen vaikutukset.....	31
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	31
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	32
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	33
5 Asian valmistelu	34
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	34
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	34
6 Riippuvuus muista esityksistä	35

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	36
1 Lakiehdotusten perustelut.....	36
1.1 Laki Syyttäjälaitoksesta.....	36
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset	48
3 Voimaantulo.....	48
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	49
LAKIEHDOTUKSET	51
LAGFÖRSLAG.....	59
ERIÄVÄ MIELIPIIDE	67

**Hallituksen esitys eduskunnalle
Syyttäjälaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Syyttäjälaitos muodostuisi keskushallintoyksikkönä toimivasta valtakunnansyyttäjän kansliasta ja viidestä viraston osastoina toimivasta syyttäjäalueesta.

Kihlakunnansyyttäjän virkanimike muuttuisi aluesyyttäjäksi. Erikoissyyttäjät toimisivat vastedes erikoissyyttäjän virassa.

Kaikki virat olisivat Syyttäjälaitoksen yhteisiä ja sijoittuisivat syyttäjäalueelle tai valtakunnansyyttäjän kansliaan. Syyttäjäaluetta johtaisi johtava aluesyyttäjä, joka nimitettäisiin virkaansa määrääjäksi.

Laissa säädettäisiin edelleen syyttäjän tehtävistä, toimivallasta, tiedonsaantioikeudesta, esteellisyydestä, varallaolosta ja asiamiehenä toimimisesta.

Muilta osin esityksessä tehtäisiin voimassa oleviin säännöksiin lähinnä teknisiä muutoksia.

Lailla ei olisi vaikutusta nykyisten toimipaikkojen tai henkilöstön määrään.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1. huhtikuuta 2018.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Syyttäjälaitoksen tehtävänä on rikosvastuun toteuttaminen. Tätä tehtävää varten syyttäjälaitoksessa on Valtakunnansyyttäjänvirasto keskusviranomaisena ja sen alaisuudessa 11 syyttäjänvirastoa. Viime vuosina tehtyjen toimipaikkojen yhdistämisten jälkeen syyttäjänvirastoissa on 11 päätoimipaikkaa ja 23 palvelutoimistoa.

Syyttäjänvirastot kehittävät syyttäjälaitoksen toimintaa omilla alueillaan sekä vastaavat syyttäjän toiminnan tuloksellisuudesta. Syyttäjänvirastot myös valvovat toimialueensa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta.

Syyttäjän tehtävät ovat viime vuosina muuttuneet yhä vaativammiksi ja monipuolisemmiksi. Työvoimaa sitovien vaativien rikosasioiden määrä on ollut kasvussa. Kansainväliset liitynnät rikosasioissa ovat lisääntyneet ja syyttäjille on edelleen tulossa uusia kansainväliseen oikeudenhoitoon liittyviä tehtäviä. Esitutkintalaki (805/2011) velvoittaa syyttäjän myös osallistumaan jo jutun esitutkintaan.

Tehtävien määrän ja vaativuuden lisääntyessä syyttäjien resurssit eivät kuitenkaan ole lisääntyneet samassa suhteessa. Syyttäjälaitoksen kehys vuosille 2018–2021 on aleneva. Syyttäjälaitoksen tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää usein toimintatapojen ja toimintojen kehittämistä sekä organisaatorakennetta, joka parhaiten tukee tätä kehittämistyötä.

Valtakunnansyyttäjän asettamat selvitysmiehet selvittivät vuosina 2015–2016 vaihtoehtoja organisoida syyttäjälaitos uudelleen toiminnan tehostamiseksi. Selvityksessä vertailtiin lähinnä yhden ja neljän viraston mallin eroja. Selvityksessä kuultiin myös syyttäjänvirastojen päälliköitä. Syyttäjälaitoksen johdossa oli varsin yhtenäinen käsitys siitä, että toimintatapoja on välttämätöntä uudistaa ja tämä edellyttää myös uudenlaisia organisaatorakennetta. Molempien vertailtujen mallien eduiksi nykyiseen organisaatiomalliin verrattuna koettiin muun muassa toimintojen ja ratkaisukäytäntöjen yhtenäistyminen, mahdollisuus kehittää työrooleja vaativampaan suuntaan, henkilöresurssien käytön ja jakamisen joustavuus, tulohjauksen keveneminen, joustavuus toiminta-

taympäristön muutoksissa, tiedonkulun paraneminen, johtamisen ammattimaistuminen ja hallinnon keveneminen. Vaihtoehtoisten mallien riskiksi arvioitiin sidosryhmien määrän kasvu, mikä edellyttäisi neljän viraston mallissa lähellä sidosryhmiä olevia selkeitä sidosryhmäyhteistyön johtajia ja yhden viraston mallissa vahvaa alueorganisaatiota.

Selvityksessä päädyttiin siihen, ettei yhden viraston ja neljän viraston mallien välillä ollut merkittäviä eroja. Yhden viraston mallin eduiksi kuitenkin katsottiin yhtenäisyys, resurssien joustava käyttö ja resurssikestävyys sekä parempi joustavuus tulevaisuuden muutoksissa.

Organisaatiouudistuksen perusteina ovat toimintalähtöiset syyt, kuten toiminnan yhtenäisyyden ja ammattimaisen johtamiskulttuurin edistäminen, toiminnan tehostaminen ja syyttäjälaitoksen asiantuntijuuden syventäminen. Yhtenä virastona syyttäjälaitos voisi paremmin edistää yhdenmukaisia syyttäjäkäytäntöjä ja vastata yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Uusien tietojärjestelmien mahdollisuuksia voidaan yhtenä virastona hyödyntää tehokkaammin ja siten saavuttaa asetetut tuottavuustavoitteet.

Oikeus- ja työministeri asetti 24. toukokuuta 2016 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella muutokset lainsäädäntöön siten, että syyttäjälaitos voisi toimia jatkossa yhtenä virastona. Hallituksen esityksessä ehdotetaankin, että syyttäjälaitoksesta muodostettaisiin yksi virasto. Asiasta säädettäisiin uudella lailla Syyttäjälaitoksesta. Lakiin otettaisiin lisäksi eräitä syyttäjien toimintaa, nimittämistä, kelpoisuutta ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä, jotka pääosin vastaavat nykyisen lain säännöksiä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa valtakunnansyyttäjä. Muuten syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin syyttäjälaitoksesta annetussa laissa (439/2011) sekä sen nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksessa syyttäjälaitoksesta (1390/2011) ja oikeusministeriön asetuksessa syyttäjänvirastojen palvelutoimistoista (586/2014).

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 2 §:ssä on määritelty syyttäjälaitoksen organisaatio. Syyttäjälaitokseen kuuluvat Valtakunnansyyttäjänvirasto, alueelliset syyttäjänvirastot ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirasto. Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä.

Lain 3–7 §:ssä on säännökset syyttäjien toimivallasta ja tehtävistä sekä määritellään, ketkä ovat syyttäjiä. Valtakunnansyyttäjänvirastossa syyttäjänä on valtakunnansyyttäjä, apulaisvaltakunnansyyttäjä ja valtiosyyttäjä. Alueellisessa syyttäjänvirastossa syyttäjänä on johtava kihlakunnansyyttäjä, kihlakunnansyyttäjä ja apulaissyyttäjä sekä Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirastossa johtava maakunnansyyttäjä ja maakunnansyyttäjä.

Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta ja hän on toimivaltainen koko maassa. Osa syyttäjistä toimii erikoissyyttäjinä, jotka hoitavat pääasiassa omaan erikoistumisalaansa liittyviä vaativia rikosasioita. Erikoissyyttäjät toimivat pääasiassa määrääjän tai toistaiseksi voimassa olevilla tehtävämääräyksillä. Osa erikoissyyttäjätehtävää hoitavista on aikanaan nimitetty sen palkkausluokan kihlakunnansyyttäjän virkaan, joka silloin vastasi erikoissyyttäjätehtävää.

Lain 8 §:ssä on säännös Valtakunnansyyttäjänviraston organisaatiosta ja 9 §:ssä sen tehtävistä. Valtakunnansyyttäjänvirastoa johtaa valtakunnansyyttäjä ja hänen apunaan toimii apulaisvaltakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjänviraston tehtävänä on ohjata ja kehittää syyttäjälaitosta, vastata syyttäjälaitoksen toiminnan tuloksellisuudesta, valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta, huolehtia syyttäjälaitoksen yleiseen hallintoon, viestintään ja koulutukseen liittyvistä tehtävistä sekä huolehtia toimialaansa kuuluvasta kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Valtakunnansyyttäjän tehtävänä taas on toimia syyttäjänä hänelle kuuluvissa tai hänen ratkaistavakseen ottamissa asioissa, päättää syyttäjän valituslupahakemuksen jättämisestä korkeimpaan oikeuteen ja syyttäjien edustamisesta siellä, edistää syyttä-

jätoiminnan oikeudellista laatua ja yhdenmukaisuutta sekä huolehtia muista tehtävistä, jotka hänelle erikseen säädetään.

Perustuslain 104 §:n mukaan valtakunnansyyttäjän nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 14 §:n mukaan apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittää myös tasavallan presidentti ja valtiosyyttäjän valtioneuvosto. Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän nimittää valtakunnansyyttäjä. Kansliahenkilökunnan nimittää johtava kihlakunnansyyttäjä.

Lain 17 §:ssä säädetään alueellisen syyttäjänviraston organisaatiosta. Syyttäjänvirastoa johtaa johtava kihlakunnansyyttäjä apunaan apulaispäälliköitä, joiden tehtävä on määräaikainen. Syyttäjänvirastossa syyttäjiä ovat lisäksi kihlakunnansyyttäjät ja apulaissyttäjät.

Lain 18 §:ssä on Ahvenanmaata koskeva erityissäännös, jossa säädetään syyttäjän-toimen järjestämisestä Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirastoa johtaa johtava maakunnansyyttäjä.

Syyttäjänvirastojen tehtävänä on lain 19 §:n mukaan omalla toimialueellaan kehittää syyttäjän-toimintaa, vastata syyttäjän-toiminnan tuloksellisuudesta, valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta sekä huolehtia viranomaisyhteistyöstä.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 25–29 §:ssä on lisäksi säännöksiä syyttäjän tiedon-saantioikeudesta, vaitiolo-velvollisuudesta, esteellisyydestä, varallaolosta sekä asia-miehenä tai avustajana toimimisesta.

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa johtaa syyttäjä. Tästä tutkinnanjohtajuudesta säädetään esitutkintalain (805/2011) 4 §:ssä. Tutkinnanjohtajuus on merkittävin laissa syyttäjälle säädetty velvoite varsinaisten syyteasioiden hoitamisen lisäksi.

Syyttäjän tehtävien hoitamisesta on säännöksiä myös oikeudenkäyntiä koskevassa lainsäädännössä. Erityisesti oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997) on keskeisiä säännöksiä syyttäjän velvollisuuksista rikosprosessissa. Esitutkintaan liittyvistä syyttäjän velvollisuuksista on säädetty esitutkintalaissa ja pakko-keinoihin liittyvistä tehtävistä pakkokeinolaissa (806/2011). Sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) on säännöksiä syyttäjän tehtävistä näissä menettelyissä. Lisäksi eräissä kansainväliseen yhteistyöhön rikosoikeuden alueella liittyvissä laeissa säädetään syyttäjän rikosprosessiin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Syyttäjillä on myös eräitä tehtäviä ja toimivaltuuksia, jotka eivät liity välittömästi rikosprosessiin. Tällaisista on säädetty esimerkiksi kuolemansyyntä selvittämistä annetussa laissa ja yhdistyslaissa.

Muulla lainsäädännössä viitataan lakiin syyttäjälaitoksesta. Oikeuskäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 12 pykälän 3 momentissa on viittaus syyttäjälaitoksesta annetun lain 25 a pykälän 1 ja 2 momenttiin. Viittauksessa mainittu lainkohta koskee syyttäjän velvollisuutta ja oikeutta olla todistamatta. Viittaussäännös tulisi muuttaa vastaamaan uuden lain vastaavaa pykälää.

Perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Syyttäjälaitos käyttää tehtävissään julkista lainkäyttövaltaa. Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta ei voida toteuttaa ilman lainsäädännön uudistamista.

2.2 Tilanne muissa pohjoismaissa

2.2.1 Ruotsi

Ruotsissa säännökset syyttäjälaitoksesta sisältyvät oikeudenkäymiskaaren 7 lukuun, syyttäjäasetukseen (åklagarförordning, 2004:1265) ja syyttäjälaitoksen menettelyohjeita koskevaan asetukseen (förordning med instruktion för åklagarmyndigheten, 2015:743).

Ruotsissa syyttäjätöimi kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle. Syyttäjätöimi koostuu kahdesta viranomaisesta, syyttäjäviranomaisesta ja taloudellista rikoksista vastaavasta viranomaisesta (ekobrottsmyndigheten).

Vuonna 2005 Ruotsissa perustettiin koko maan käsittävä yksi syyttäjäviranomainen. Tällöin syyttäjäviranomaiset (jotka olivat jakaantuneet paikallisiin syyttäjäkamareihin) ja keskusviranomainen eli Valtakunnansyyttäjä yhdistettiin yhdeksi virastoksi.

Operatiivisesta syyttäjätöiminnasta huolehtivat seitsemän maantieteellisesti määrittäytyvää syyttäjälaitetta ja kansallinen syyttäjälaitos. Syyttäjälaitokset koostuvat 32 yleisestä syyttäjäkamarista, joiden maantieteellinen alue vastaa pääosin läänijakoa. Tukholmassa ja Malmössä on useita syyttäjäkamareita. Syyttäjäviranomaiseen kuuluvat myös kolme kansainvälistä ja neljä kansallista syyttäjäkamarista. Lisäksi on perustettu kolme kehityskeskusta, jotka vastaavat kehitystöiminnasta sekä oikeuskäytännön seuraamisesta.

Ruotsissa syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä, apulaisvaltakunnansyyttäjä, ylisyyttäjä, apulaisylisyyttäjä, päällikkösisyyttäjä, apulaispäälikösisyyttäjä, ja kamarisyyttäjä. Lisäksi on apulaisyyttäjiä.

Valtakunnansyyttäjä on korkein syyttäviviranomainen. Valtakunnansyyttäjällä on kolme tehtävää. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä on yleinen syyttäjä korkeimmassa oikeudessa. Hän voi määrätä muun syyttäjän ajamaan syytettä korkeimmassa oikeudessa. Korkeimman syyttäjän ominaisuudessa valtakunnansyyttäjä johtaa syyttäjätöimintää ja vaikuttaen toiminnan lainmukaisuuteen ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen. Valtakunnansyyttäjän kolmantena tehtävänä on toimia syyttäviviranomaisen päällikkönä.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä on valtakunnansyyttäjän sijainen ja hoitaa valtakunnansyyttäjän määräämiä syyttäjän tehtäviä.

Syyttäjillä on toimivalta koko maassa. Yleiset syyttäjät toimivat syyttäjinä käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa, mutta korkeimmassa oikeudessa syyttäjänä toimii valtakunnansyyttäjä. Hallitus nimittää valtakunnansyyttäjän, apulaisvaltakunnansyyttäjän, ylisyyttäjän ja apulaisylisyyttäjän. Muut syyttäjät nimittää syyttäviviranomainen.

2.2.2 Norja

Norjassa ei ole erillistä lakia syyttäjälaitoksesta, vaan syyttäjälaitoksen tehtävistä säädetään pääosin rikosprosessilain 7 luvussa.

Norjassa syyttäjälaitos kuuluu oikeus- ja valmiusministeriön hallinnonalalle. Syyttäjälaitokseen kuuluu Valtakunnansyyttäjänvirasto, kymmenen alueellista valtiosyyttäjänvirastoa, kansallinen valtiosyyttäjänvirasto sekä 11 poliisipiiriä.

Syyttäjälaitoksessa on kolme tasoa: valtakunnansyyttäjä, valtiosyyttäjän ja syyttäviviranomainen poliisissa. Valtiosyyttäjänalueet, kansallinen valtiosyyttävivirasto, valtakunnansyyttäjänvirasto ja taloudellisiin ja ympäristörikoksiin keskittynyt virasto (Økokrim) muodostavat Korkeamman syyttäviviranomaisen (den høyere påtalemyndighet).

Ylimmäinen vastuu rikosasioiden käsittelystä on valtakunnansyyttäjällä. Valtakunnansyyttäjä ohjaa ja johtaa syyttäjien toimintaa. Vaikka vastuu rikosasioiden käsittelystä on valtakunnansyyttäjällä, oikeusministeriö ja poliisihallitus vastaavat hallinnollisista ja taloudellisista kysymyksistä sekä poliisiasioista. Resurssihajauksesta ja hallinnosta valtiosyyttäjänvirastoissa vastaa valtakunnansyyttäjänvirasto, mutta poliisipiireissä vastuu kuuluu poliisihallitukselle.

Valtiosyyttäjä johtaa syyttäjien toimintaa myös poliisipiireissä.

2.2.3 Tanska

Tanskassa säännökset syyttäjälaitoksesta ovat pääosin oikeudenkäymiskaaren 10 luvussa. syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle.

Syyttäjälaitokseen kuuluu valtakunnansyyttäjä, kolme alueellista valtiosyyttäjävirstoa, valtiosyyttäjävirsto talousrikollisuutta ja kansainvälistä rikollisuutta varten sekä Färsaarten ja Grönlannin poliisipiirit. Alueellisten valtiosyyttäjävirstojen alaisuudessa toimii 12 poliisipiiriä.

Virallisia syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä, valtiosyyttäjä, poliisipäälliköt sekä henkilöt, jotka on nimetty avustamaan näitä rikosasian käsittelyssä. Ylimpänä syyttäjänä toimii valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjä toimii syyttäjänä korkeimmassa oikeudessa. Valtiosyyttäjät toimivat syyttäjinä hovioikeudessa (landsretten) ja poliisijohtajat toimivat syyttäjinä käräjäoikeudessa (byretten).

2.3 Nykytilan arviointi

Syyttäjiä syyttäjälaitoksessa on noin 370 ja muuta henkilökuntaa noin 150. Määrän odotetaan pysyvän ennallaan vuoteen 2020 asti. Viime vuosina tapahtuneiden toimipaikkojen yhdistämisten jälkeen maassa on 11 syyttäjävirstoa. Virstoilla on 11 päätoimipaikkaa ja 23 palvelutoimistoa.

Vuosina 2008–2015 syyttäjille saapuneiden rikosasioiden kokonaismäärä vuositasolla pysyi lähes muuttumattomana ja laski hieman vuonna 2016. Saapuneiden asioiden kokonaismäärän ennakoidaan pysyvän samalla tasolla vuoteen 2020 asti.

Syyteprosentti on laskenut viime vuosina tasaisesti ja syyte nostetaan nykyään noin 67 prosentissa rikosasioita. Keskimääräisissä syyteharkinta-ajoissa on ollut merkittäviä eroja maan eri osissa. Vuonna 2016 keskimääräiset syyteharkinta-ajat eri syyttäjävirstoissa vaihtelivat 1,2–3,4 kuukauden välillä. Vaativien rikosasioiden keskimääräiset käsittelyajat vaihtelivat 2,9–8,2 kuukauden välillä.

Syyteharkintaan tulleiden rikosasioiden lisäksi syyttäjät ratkaisivat vuonna 2016 noin 100 000 rangaistusmääräysasiaa. Joulukuussa 2016 voimaan tulleen sakkomenettelylain soveltamisen arvioidaan laskevan syyttäjille saapuneiden summaaristen asioiden määrän noin 70.000:een.

Vuonna 2014 voimaan tullessa esitutkintalaissa syyttäjälle asetettiin lakisäätäinen velvoite osallistua esitutkintaan. Syyttäjille on tullut viime vuosina myös muita uusia

velvoitteita kuten eurooppalaiseen tutkintamääräykseen liittyviä tehtäviä. Myös valmis-teilla olevien siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakien mukaisen tiedustelutoimin-nan ennakoidaan tuovan syyttäjille ainakin noin kahta henkilötyövuotta vastaavan määrän lisätehtäviä.

Vaativiin ja tutkinnallisesti hankaliin rikosasioihin käytetyn työn osuus syyttäjien koko-naistyömäärästä on kasvanut merkittävästi rikosprosessissa ja juttukannassa tapah-tuneiden muutosten vuoksi. Sen sijaan yksinkertaisimpiin rikosasioihin käytetty työ-määrä on vähentynyt vuodesta 2003 noin kolmanneksen ja niin sanottuihin erittele-mättömiin eli muihin kuin tavanomaisiin ja vaativiin asioihin käytetty työmäärä noin kymmenen prosenttia. Työmäärien vähennykset on saatu aikaan työprosesseja kehit-tämällä, esitutinnan rajoittamismenettelyllä ja kirjallisen oikeudenkäyntimenettelyn laajalla hyödyntämisellä.

Vaativimmat rikosasiat ovat määrältään vähälukuisia, mutta vaativat keskimääräisiin asioihin verrattuna monikymmenkertaisen työmäärän kokeneimpien syyttäjien työtä. Syyttäjälaitoksen voimavaroista näihin juttuihin käytettiin vuonna 2011 45 % kaikkien syyttäjien henkilötyövuosista. Vuonna 2016 vastaava luku oli jo 58 %. Samansuuntai-sen kehityksen ennakoidaan myös jatkuvan.

Pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on jatkanut nousuaan, mikä on oikeusturvan toteutumisen kannalta huolestuttavaa. Vuoden 2011 alussa oli syyttäjillä ratkaisematta yhteensä 1 839 asiaa, jotka olivat olleet syyteharkinnassa 6–12 kuu-kautta. Vastaava luku vuoden 2016 lopussa oli 2 173. Vastaavasti yli vuoden syyte-harkinnassa olleita asioita oli vuoden 2011 alussa 189, kun taas niiden määrä vuoden 2016 lopussa oli 264. Kaikkien yli 6 kk syyteharkinnassa olleiden asioiden rästi on siten kasvanut kuudessa vuodessa 20 %:lla ja yli vuoden vanhojen asioiden peräti noin 40 %.

Vanhimpien asioiden suhteellinen osuus kaikista vireillä olevista rikosasioista on kas-vanut. Yli 6 kk vanhojen asioiden osuus kaikista vireillä olevista oli vuoden 2011 päät-tyessä 16 %, mutta vuoden 2016 päättyessä peräti 19%.

Perussyynä tähän oikeusturvan toteutumisen kannalta kielteiseen kehitykseen voi-daan pitää syyttäjälaitoksen henkilöstövoimavarojen alimitoitusta käsiteltävien asioi-den kokonaismäärään, asioiden jatkuvasti vaikeutuvaan laatuun ja lakisääteisten me-nettelytapojen vaatimaan työhön verrattuina.

Parhaillaan vireillä olevilla uusilla hankkeilla oikeusprosessien keventämiseksi voi-daan saavuttaa joitakin työmäärää helpottavia vaikutuksia, mutta niillä ei voida realis-

tisesti arvioiden odottaa saatavan aikaan sellaisia syyttäjän toimintaan vaikuttavia muutoksia, jotka voisivat pysäyttää edellä kuvatun kielteisen kehityksen.

Henkilöstömenot muodostavat noin 80 prosenttia syyttäjälaitoksen kaikista menoista. Henkilöstömenoista 80 % kohdistuu syyttäjien palkkaukseen. Vaikeuksiin joutuneella syyttäjänvirastolla ei näin ollen ole käytännössä muuta tehokasta keinoa sopeutua yllättäviin lisäkuluihin kuin jättää virastoon sijoitettuja virkoja täyttämättä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kysymys on henkilömääriin liittyvistä käytännön syistä yleensä syyttäjänviroista, kohdistuvat pakon edessä tehdyt säästötoimet välittömästi kysymyksessä olevan viraston ydintoimintaan eli syyttäjän tehtävien hoitamiseen.

Syyttäjälaitoksen kehitys vuosille 2018–2021 on aleneva. Syyttäjälaitoksen voimavaroja ei siten voida merkittävästi lisätä vaan paine on voimavarojen vähentämisessä. Laitoksen toimintaympäristön merkittävimpiin kuuluvissa muuttujissa, kuten rikollisuustilanteessa ja esitutkintaviranomaisten toiminnassa ei ole odotettavissa muutoksia, joiden johdosta syyttäjälaitoksen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrä vähenisi tai laatu kehittyisi keskimäärin joutuisemmin käsiteltäväksi.

Kasvavan työmäärän vuoksi syyttäjälaitoksen organisaation tulisi olla sellainen, että se mahdollisimman hyvin vastaisi muuttuviin työkuviin ja mahdollistaisi yhä paremmin sähköisten työvälineiden tehokkaan käytön sekä työtaakan alueellisen tasaamisen. Tämän vuoksi sekä rakenteelliset että toiminnalliset muutokset ovat välttämättömiä.

Nyt ehdotettavat uudistukset ovat johdonmukaista jatkoa syyttäjälaitoksessa vuonna 2007 tehtyihin laajoihin rakenteellisiin uudistuksiin, joilla syyttäjän toiminnan tehokkuutta ja joustavuutta parannettiin muun ohella suurentamalla merkittävästi paikallisyksiköiden kokoa.

Valtakunnansyyttäjänviraston alaisten syyttäjänvirastojen tehtäviin kuuluu paljon hallinnollisia asioita. Syyttäjänvirastoilla on omat työjärjestyksensä sekä sisäiset toimintatapa- ja muut ohjeistuksensa, jotka poikkeavat toisistaan. Syyttäjälaitos on ollut itsenäinen kirjanpitoyksikkö syksystä 2016 alkaen ja henkilöstö- ja taloushallintoa on samalla keskitetty Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Tukitoimintoja olisi mahdollista keskitää aiempaa enemmän. Kun otetaan huomioon laitoksen henkilöstön ja talouden suhteellisen pieni koko ja tietojärjestelmien tarjoama mahdollisuus niihin liittyvien tukitoimintojen sujuvaan valtakunnalliseen hoitamiseen, ei rajallisten voimavarojen sitominen organisaation pieniin alayksiköihin ole tukitoimintojen osalta perusteltua.

Jo toteutetut ja valmisteltavana olevat, erityisesti digitalisaation mukanaan tuomat koko syyttäjälaitosta koskevat muutokset syyttäjän toiminnassa ja siihen liittyvissä

tukitoiminnoissa edellyttävät syyttäjälaitoksen yhdenmukaisen valtakunnallisen ohjaamisen tehostamista. Vastaavasti tarve paikallisten erityisratkaisujen tekemiseen ja niihin liittyvään paikalliseen ohjaamiseen ja johtamiseen tulee vähenemään.

Paikallisesti kehittyneet erilaiset menettelytavat ovat osaltaan ohjanneet syyttäjien ratkaisutoimintaa epäyhtenäiseen suuntaan, mikä on voitu havaita esimerkiksi toimenpiteistä luopumismenettelyjen valtakunnallisessa seurannassa. Osa eroista selittyy eri virastojen erilaisella juttukannalla. Siirryttäessä isompiin hallinnollisiin alueisiin ja sitouttamalla aluepäälliköt tiiviimmin koko viraston yhtenäiseen kehittämiseen erityisesti johtoryhmätyöskentelyn kautta, voidaan paremmin edistää yhdenmukaisten käytäntöjen syntymistä valtakunnallisesti. Syyttäjälalueilla puolestaan voidaan tehdä aiempaa joustavammin henkilöstöjärjestelyjä sen mukaan kuin toimipaikkojen työtilanne niitä vaatii.

Syyttäjälaitoksen organisoiminen yhdeksi virastoksi, jossa syyttäjän tehtävistä huolehditaan itsenäisten paikallisvirastojen sijasta viraston osastot muodostavilla syyttäjälalueilla, antaa nykyistä paremmat edellytykset jakaa laitoksen ohjaus- ja johtamisvastuut tarkoituksenmukaisemmin. Uudessa järjestelmässä tehdään valtakunnallisesti merkittäviä asioita koskevat ratkaisut ja linjaukset valtakunnansyyttäjän kansliassa, jonka toimintaan syyttäjälalueiden johtavat aluesyyttäjät osallistuvat syyttäjälaitoksen johtoryhmän jäsenenä. Syyttäjälalueilla taas voidaan ratkaista ja niille määrätä ohjaus- ja tulosvastuuta asioissa, joista on tarkoituksenmukaisinta huolehtia paikallistasolla.

Lukuisiin itsenäisiin virastoihin perustuvassa organisaatiossa on voimavarojen joustava uudelleen suuntaaminen toimintatilanteen yllättäen muuttuessa vaikeaa, ellei suorastaan mahdotonta. Muutokset ovat liittyneet esimerkiksi poikkeuksellisen työllistävien juttujen saapumiseen pieneen syyttäjänvirastoon, pitkiin sairauslomiin tai kokeneiden syyttäjien muihin poistumisiin. Lähtökohtaisesti näissä tilanteissa on jouduttu juttujen uudelleen jakoihin, jolloin heijastusvaikutukset kohdistuvat laajemmin viraston toimintaan.

Kun syyttäjälaitos organisoidaan yhdeksi virastoksi, jonka kaikki virat ja toimintamäärärahat ovat viraston yhteisiä, poistuvat edellä kuvatut ongelmat, koska voimavaroja ei nykyiseen tapaan sidota pienten alueellisten yksiköiden käyttöön. Uudessa yhdeksi virastoksi muodostettavassa organisaatiossa ovat laitoksen kaikki voimavarat tarpeen tullen välittömästi koko laitoksen käytettävissä. Syyttäjän toiminnan operatiivista järjestämistä varten muodostettavat syyttäjälalueet, jotka ovat luonteeltaan Syyttäjälaitosviraston osastoja eivätkä itsenäisiä virastoja, eivät ole esteenä koko laitoksen yhteisten voimavarojen käyttämiseksi tilanteen kulloinkin vaatimalla tarkoituksenmukaisella tavalla. Tuleva AIPA-tietojärjestelmä mahdollistaa nykyistä paremmin töiden tasaisen jakamisen ympäri maata.

Vastaavasti voidaan henkilöstön eläköitymisen vuoksi ja muista syistä vapautuvia virkoja täyttää koko laitoksen tarpeet huomioon ottaen niihin toimipaikkoihin, joihin viraston valtakunnallinen työtilanteen takia on kohdennettavaksi lisää voimavaroja.

Merkittävät muutokset syyttäjälaitoksen toimintaympäristössä edellyttävät joustavaa ja nopeaa valtakunnallista ohjausta ja linjausten tekemistä. Viime vuosina tällaisia koko laitokseen vaikuttavia muutoksia ovat olleet esimerkiksi äkillisesti lisääntyneeseen turvapaikanhakijoiden maahantuloon liittyvät uudet rikollisuusilmiöt kuten sota- ja viharikokset, syyttäjien käyttöön tulleet uudet menettelyt kuten syyteneuvottelujärjestelmä, sekä rikosasioihin liittyvien kansainvälisten kytkentöjen ja oikeudellisen yhteistyön nopea monipuolistuminen ja lisääntyminen.

Paikallisella tasolla tehtävällä ohjauksella on edelleen tarkoituksenmukaista huolehtia esimerkiksi erilaisista syyttäjien lähiesimiestehtävistä kuten työnjaosta, välittömästä esimiesvalvonnasta, kehityskeskusteluista ja suoritusarvioinneista. Vastaavasti on syyttäjien hoidettavana oleviin rikosasioihin liittyvästä paikallisesta sidosryhmäyhteistyöstä esimerkiksi esitutkintaviranomaisten ja tuomioistuimien kanssa tarkoituksenmukaista huolehtia syyttäjälueilla.

Valtakunnansyyttäjänvirasto käy vuosittain tulosneuvottelut kaikkien syyttäjänvirastojen kanssa. Tulosohtausjärjestelmä on nyky muodossaan raskas. Syyttäjälueiden tulosohtaus olisi uudessa organisaatorakenteessa mahdollista järjestää merkittävästi kevyempänä, koska alueita on vähemmän ja tulosohtauksessa voitaisiin aiempaa enemmän keskittyä alueiden toiminnalliseen ohjaukseen ja tavoitteisiin.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esitetyn uudistuksen tavoitteena on helpottaa syyttäjän toiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa sekä lisätä valtionhallinnon tulosohjauksen vaikuttavuutta.

Rakennemuudistuksella varauduttaisiin myös tulevien tietotekniikkahankkeiden täysimääräiseen hyödyntämiseen, mikä lisäisi tuottavuutta. Vuoden 2016 lopussa syyttäjälaitoksessa otettiin käyttöön AIPA-tietojärjestelmähankkeen ensimmäinen osio. AIPA-hankkeen tavoitteena on luoda yhtenäinen asiainhallintajärjestelmä, joka korvaisi syyttäjälaitoksen käytössä olevan Sakari-järjestelmän ja toimisi yhteneväisesti muiden oikeushallinnon sidosryhmien asiainhallintajärjestelmien kanssa. Uudella organisaattiorakenteella syyttäjälaitos valmistautuu hyödyntämään tulevaa AIPA-tietojärjestelmää mahdollisimman tehokkaasti.

Uusi organisaatiomalli edistäisi uusien keskitettyjen toimintojen luomista, millä voitaisiin tehostaa syyttäjien toimintaa ja yhtenäistää työprosesseja valtakunnallisesti nopeasti käsiteltävissä asioissa. Näihin kuuluisi esimerkiksi kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviä asioita, esitutinnan rajoittamispäätöksellä ratkaistavia asioita, sekä yksinkertaisia rikosasioita, joissa syytteen ajamisesta oikeudessa voisi huolehtia muu kuin syyteharkinnan suorittanut syyttäjä. Valtakunnallisesti keskitetyillä toiminnoilla olisi mahdollisuus päästä lyhyempiin kokonaiskäsitelyaikoihin. Tästä seuraavat resurssisäästöt voitaisiin ohjata edelleen esitutkintayhteistyöhön ja muihin syyttäjän tehtäviin vaativammissa ja yhteiskunnan kannalta merkittävissä asioissa ja lyhentää näidenkin asioiden käsittelyaikoja.

Syyttäjälaitoksen organisoiminen yhdeksi virastoksi helpottaa ja yksinkertaistaa erikoissyyttäjien työpanoksen suuntaamista heidän erikoisosaamistensa mukaisesti, valtakunnallisesti tärkeimpiin tehtäviin. Erikoistumisjärjestelmän uudistamisella pyritään syyttäjän työn oikeudellisen laadun yleisen parantamisen lisäksi myös syyttäjän toiminnan määrälliseen tehostamiseen syyttäjien osaamista kehittämällä.

Suomen turvallisuusympäristö ja sisäisen turvallisuuden haasteet ovat muuttuneet viime vuosina merkittävästi. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on pyrkiä turvaamaan se, että syyttäjät voisivat paremmin kohdistaa työpanostaan vaativimpiin rikosasioihin.

Ehdotettu organisaatio lisäisi syyttäjälaitoksen kykyä vastata joustavasti ja tehokkaasti yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutoksiin.

Syyttäjän toiminnan ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden lisääntyessä kansalaisten oikeusturva ja yhdenvertaisuus lain edessä paranisivat. Valtakunnallisilla keskitetyillä toiminnoilla menettelyt ja viiveet pyrittäisiin saamaan samanlaisiksi riippumatta siitä, missä rikos on tapahtunut ja millaiset asioiden käsittelyprosessit kullekin paikkakunnalle ovat muodostuneet. Yhtenäiset työprosessit taas lisääisivät syyttämiskäytäntöjen yhdenmukaisuutta, joka on myös syyttäjälaitoksen keskeisiä tavoitteita.

Uudistuksella siirryttäisiin erillisistä syyttäjänvirastoista yhtenä virastona toimivaan Syyttäjälaitokseen, jonka osastoina toimivat syyttäjälueet olisivat toimialueiltaan ja henkilöstöltään selvästi nykyisiä syyttäjänvirastoja suurempia. Niin syyttäjälueen päällikön kuin hänen apunaan toimivan apulaispäällikön johtamistehtävä olisi aiempaa vaativampi. Tavoitteena olisi myös kehittää johtamista ammattimaisemmaksi, mikä edellyttää päälliköiden vahvaa sitoutumista ja johtamistaitojen kehittämistä.

3.2 Keskeiset ehdotukset ja toteuttamisvaihtoehdot

Yksi virasto

Esityksessä ehdotetaan, että syyttäjälaitoksesta muodostettaisiin yksi virasto. Nykyisestä virastorakenteesta siirryttäisiin malliin, jossa maa jaettaisiin viiteen viraston osastoina toimivaan syyttäjälueeseen. Valtakunnansyyttäjän kanslia toimisi viraston keskusyksikkönä hoitaen pääasiassa keskushallinnon tehtäviä sekä erikseen määrättyjä syyttäjän tehtäviä.

Aiempi usean viraston rakenne korvattaisiin yhdellä virastolla, jonka nimeksi tulisi Syyttäjälaitos. Syyttäjälaitoksen henkilöstömäärä ei edellytä laitoksen jakautumista nykyisen kokoihin virastoihin. Uudistuksella selkeytettäisiin syyttäjälaitoksen rakennetta ja johtamista.

Uusien syyttäjälueiden toimialueet noudattelisivat nykyisten syyttäjänvirastojen toimialuejakoa.

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta selvittäneet selvitysmiehet arvioivat loppuraportissaan (Uudistuva ja yhtenäinen syyttäjälaitos, 19. helmikuuta 2016, Dnro 24/34/15) myös mahdollisuutta muodostaa syyttäjälaitos neljäksi virastoksi. Neljän

viraston rakenteessa ei todettu olevan kovin suurta eroa yhden viraston malliin. Yhden viraston mallissa kuitenkin toiminnan yhtenäisyys, resurssien joustava käyttö, resurssikestävyys sekä joustavuus tulevaisuuden muutoksissa koettiin paremmiksi.

Valtakunnansyyttäjän kanslia toimisi operatiivisten tehtäviensä lisäksi Syyttäjälaitoksen toimintaa ohjaavana, valvovana ja kehittäväenä yksikkönä sekä vastaisi keskitetyksi Syyttäjälaitoksen tukitoimintojen hoitamisesta. Oikeusministeriön rooli tulosohjaajana säilyisi ja Syyttäjälaitoksen tulosneuvottelut käytäisiin käytännössä valtakunnansyyttäjän kanslian kanssa.

Yksittäisessä rikosasiassa syyttäjän tehtävistä huolehtivat yksittäiset syyttäjät, mutta kokonaisvastuu syyttäjän toiminnan järjestämisestä kuuluisi Syyttäjälaitokselle. Syyttäjälaitoksen tulisi tarjota syyttäjille edellytykset varsinaisten syyttäjän tehtävien hoitamista varten. Tähän kuuluisi muun muassa rikosilmiöihin varautuminen, tarvittavan koulutuksen järjestäminen henkilöstölle, kansainvälisen yhteistyön hoitaminen sekä työhyvinvoinnista huolehtiminen. Käytännössä vastuu Syyttäjälaitoksen toimintaedellytysten turvaamisesta kuuluisi pääosin keskushallintoyksikkönä toimivalle Valtakunnansyyttäjän kanslialle. Omalla toimialueellaan syyttäjän tehtävistä huolehtisivat syyttäjälähteet.

Käytännössä syyttäjät hoitaisivat pääasiassa syyttäjälähteensä toimialueelle rajoittuvia asioita. Syyttäjillä säilyisi edelleen koko maan kattava toimivalta, joka mahdollistaisi kuitenkin joustavia järjestelyjä sellaisissa tilanteissa, joissa syyttäjän käsiteltävänä oleva rikosasia ulottuisi useamman syyttäjälähteen toimialueelle tai syyttäjä olisi määrätty yksin tai syyttäjäryhmässä hoitamaan muun alueen rikosasiaa. Valtionsyyttäjät eivät hoitaisi rikosasioita määrättyllä syyttäjälähteellä, vaan asioita, jotka valtakunnansyyttäjä määrää erikseen heidän hoidettavakseen. Myös erikoissyyttäjät voisivat hoitaa erikoistumisalueensa rikosasioita syyttäjälähteensä ulkopuolella.

Syyttäjälähteellä ei olisi enää erillisiä palvelutoimistoja ja päätoimipaikkaa vaan kaikki toimipisteet olisivat toimipaikkoja. Toimipaikkojen jaottelulle päätoimipaikkaan ja palvelutoimistoihin ei ole enää uudessa organisaatorakenteessa tarvetta, koska syyttäjälähteet eivät enää olisi virastoja vaan yhden yhtenäisen viraston hallinnollisia osia. Kyseessä olisi ensisijaisesti paikka, mihin syyttäjälaitoksen henkilöstö on sijoitettu. Kansalaiset asioivat toimipaikoissa enää hyvin harvoin.

Syyttäjälaitoksella olisi ehdotuksen mukaan yksi yhteinen työjärjestys, jossa määrätäisiin tarkemmin erikseen laissa säädetyistä asioista.

Syyttäjälaitoksen virat olisivat laitoksen yhteisiä ja niiden sijoituspaikat joko syyttäjälaitoksella tai valtakunnansyyttäjän kansliassa. Viran siirtäminen työssäkäyntialueen ulkopuolelle edellyttäisi virkamiehen suostumusta.

Johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaisuus

Syyttäjälaitosta johtaisi johtava aluesyyttäjä, joka nimitettäisiin johtavan aluesyyttäjän virkaan enintään viiden vuoden määräajaksi. Nykyisten syyttäjänvirastojen päällikköinä toimineiden johtavien kihlakunnansyyttäjien virat ovat olleet vakituisia virkoja.

Syyttäjälaitokset tulisivat olemaan huomattavasti laajempia kokonaisuuksia kuin yksittäiset syyttäjänvirastot. Johtavan aluesyyttäjän alaisuuteen tulisi enemmän henkilöitä ja toimialueet kasvaisivat. Johtavan aluesyyttäjän tehtävässä olisi kyse ennen muuta johtamisesta eikä hänelle jäisi juurikaan lainkäyttöllisiä tehtäviä, vaikka syyttäjän virkaan perustuva toimivalta hänellä säilyisi. Syyttäjälaitoksen johtamisen tavoitteena olisi luoda edellytykset sille, että oikeusturva toteutuu rikosasioissa tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Johtava aluesyyttäjä osallistuisi Syyttäjälaitoksen johtoryhmätyöhön ja olisi siten tiiviimmin vaikuttamassa myös valtakunnalliseen päätöksentekoon ja toimintatapojen yhtenäistämiseen. Syyttäjälaitoksen johtamiseen liittyvät vaatimukset olisivat yksittäisten syyttäjänvirastojen johtamista suuremmat, mikä edellyttäisi johtamistehtävässä menestymistä sekä sitoutumista ja motivaatiota. Tästä syystä tehtävässä onnistumista tulisi myös määrääjain arvioida.

Erikoissyyttäjät

Erikoissyyttäjä olisi uusi virkanimike erikoissyyttäjänä toimiville syyttäjille. Erikoissyyttäjät ovat toimineet määräaikaissa tai toistaiseksi voimassa olevissa tehtävissä. Osa erikoissyyttäjätehtäviä hoitavista on aikanaan nimetty sen palkkausluokan kihlakunnansyyttäjän virkaan, joka silloin vastasi erikoissyyttäjätehtävää. Tehtävämääräyksiä ei enää olisi vaan kaikki erikoissyyttäjät toimisivat erikoissyyttäjän virassa. Erikoissyyttäjän tehtävät ovat olleet pysyväis-luonteisia ja aiemmat tehtävämääräykset on jo ennen lain voimaantuloa pyritty muuttamaan viroiksi. Lain voimaan tullessa nämä virat muuttuisivat erikoissyyttäjän viroiksi.

Kunkin erikoissyyttäjän erikoisosaaminen on painottunut tiettyyn rikollisuuden osa-alueeseen. Erikoissyyttäjän tehtävänä olisi ehdotuksen mukaan toimia syyttäjänä erikoistumisalaansa kuuluvissa erityisen vaativissa rikosasioissa sekä muissa hänelle määrättyissä rikosasioissa. Erikoissyyttäjien lainkäyttötehtävät koostuisivat siten pääasiassa kunkin erikoistumisalan vaativimmista rikosasioista. Työtilanteen salliessa he voisivat hoitaa muita erikoistumisalansa rikosasioita sekä muita heidän hoidettavakseen määrättyjä rikosasioita. Erikoissyyttäjien muista tehtävistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Nimikkeet

Kihlakunnansyyttäjän ja maakunnansyyttäjän virkanimikkeen tilalle tulisi uudeksi virkanimikkeeksi aluesyyttäjä. Kihlakuntia ei Suomessa enää ole eikä syyttäjän toimivalta ole sidoksissa entisten kihlakuntien alueisiin, joten nykyinen nimike ei enää vastaa aluetason syyttäjien asemaa. Syyttäjien virat tulisivat olemaan Syyttäjälaitoksen yhteisiä, mutta viran sijoituspaikka olisi syyttäjälueella tai valtakunnansyyttäjän kansliassa. Syyttäjät myös pääsääntöisesti hoitaisivat oman syyttäjälueensa rikosasioita.

Aluesyyttäjä-virkanimikkeen vaihtoehtona on esitetty myös valtiosyyttäjä-nimikettä. Tällöin valtakunnansyyttäjän kansliassa työskentelevän nykyisen valtiosyyttäjän uusi virkanimike olisi joko valtakunnansyyttäjän kanslian valtiosyyttäjä tai syyttäjäneuvos. Valtiosyyttäjä on kuitenkin vakiintunut virkanimike Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskenteleville syyttäjille. Saman nimikkeen käyttö nykyisistä kihlakunnansyyttäjistä olisi omiaan aiheuttamaan sekaannusta nimikkeistä.

Syyttäjänä toimivien virkamiesten luetteloon lisättäisiin uutena nimikkeenä erikoissyyttäjä. Erikoissyyttäjät toimisivat jatkossa erikoissyyttäjän virassa aiempien tehtävämääräysten sijaan.

Syyttäjän toimivaltuudet

Valtakunnansyyttäjän oikeutta antaa syyttäjän toimivaltuudet rajattaisiin. Rajaus koski henkilöpiiriä, jolle toimivaltuudet voidaan antaa. Voimassa olevan lain mukaan valtakunnansyyttäjä on voinut antaa henkilölle, joka täyttää syyttäjän kelpoisuusvaatimukset, määräajaksi sellaiset toimivaltuudet, jota tämä määrätysssä tehtävässään tarvitsee. Ehdotuksen mukaan valtakunnansyyttäjä voisi antaa syyttäjän toimivaltuudet toisessa virkasuhteessa olevalle virkamiehelle, joka on virkavapaalla syyttäjän virastaan. Laki ei siten enää mahdollistaisi syyttäjän toimivaltuuksien antamista esimerkiksi henkilölle, joka ei ole aiemmin toiminut syyttäjän tehtävässä eikä henkilölle, joka ei enää toimi virkamiehenä. Säännös on edelleen tarpeellinen, koska syyttäjän tehtäviä hoitavat muun muassa valtakunnansyyttäjänviraston määräaikaiset ylitarkastajat, jotka ovat virkavapaalla syyttäjän virasta. Syyttäjällä voi myös olla virkavapaalle jäädessään tuomioistuimessa vireillä yksittäisiä laajoja tai vaativia rikosasioita. Suostumuksellaan valtakunnansyyttäjän antamalla syyttäjänvaltuudella syyttäjä voisi hoitaa esimerkiksi muutoksenhakuun liittyvien asiakirjojen laatimisen tai tietyt kesken olevat oikeudenkäynnit osin tai kokonaan. Tämän voidaan nähdä olevan rikosasioiden joutuisan käsittelyn ja asianosaisten oikeusturvan vuoksi perusteltua. Virkavapaalla olevan syyttäjän käsiteltäväksi voi myös tulla hänen aikaisemmin hoitamaansa asiaan liittyviä kysymyksiä, kuten uuden selvityksen vaikutuksen arvioiminen syyttämättäjäntämispäätöksellä ratkaistussa asiassa.

Muut ehdotukset

Valtionsyyttäjän tehtävistä poistettaisiin maininta siitä, että valtionsyyttäjä toimii syyttäjänä "yhteiskunnan kannalta merkittävimmässä rikosasioissa". Valtionsyyttäjän toimivalta säilyy silti entiseltään. Yhteiskunnan kannalta merkittävimpien rikosasioiden määrittely on hyvin hankalaa. Toisaalta valtionsyyttäjien tehtävät yhä enemmän tulevat keskittymään muuhun syyttäjätöiden asiantuntijatyöhön sekä syyttäjätöiden tukemiseen ja ohjaamiseen uudessa organisaatiossa. Varsinaisten syyttäjätöiden hoitaminen pyritään keskittämään enemmän syyttäjäalueille.

Tarvetta ei olisi enää myöskään säätää laissa siitä, että valtionsyyttäjä toimisi syyttäjänä niissä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena. Hovioikeus käsittelee ensiasteena myös vähäisempiä rikoksia, joiden käsittely ei edellytä valtionsyyttäjän osaamista ja kokemusta. Valtakunnansyyttäjä voisi harkintansa mukaan määrätä syyttäjän hovioikeuden ensiasteena käsittelemiin rikosasioihin.

Kaikki erikoissyyttäjät toimisivat erikoissyyttäjän virassa. Erikoissyyttäjien tehtävänä olisi hoitaa erikoistumisalueensa vaativia rikosasioita sekä muita erikseen määrättyjä rikosasioita. Muut asiat voisivat olla joko erikoissyyttäjän oman erikoistumisalan tavanomaisempia rikosasioita tai muita rikosasioita. Valtionsyyttäjien syyttäjätöiden vähentyessä erikoissyyttäjät hoitaisivat myös aiemmin tyypillisesti valtionsyyttäjille kuuluneita rikosasioita.

Syyttäjälaitoksella tulisi olemaan yksi yhteinen työjärjestys, jolla pyritään toimintojen yhdenmukaistamiseen valtakunnallisesti ja hallinnollisen sääntelyn keventämiseen. Lisäksi alueilla olisi omia alemman tason ohjeistuksia muun muassa joustavan käytännön toiminnan järjestämiseksi paikallisten sidosryhmien kanssa.

Lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan virka voitaisiin siirtää työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain virkamiehen suostumuksella.

Syyttäjälle tulisi valtakunnallisesti varalla ollessaan lupa ryhtyä myös toisen itsenäisen syyttäjän hoidettavana olevassa asiassa toimiin, jotka eivät siedä viivytystä. Tällä varmistettaisiin se, että syyttäjällä olisi riittävä toimivalta hoitaa valtakunnallisella päivystysvuorollaan itsenäisesti erityisen kiireelliset toisen syyttäjän toimivaltaan kuuluvat asiat.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä voitaisiin saavuttaa jonkin verran taloudellisia säästöjä johtamisrakenteen ja tulosohjausprosessien keventymisen sekä keskittämällä ja yhdenmukaistamalla nopeasti käsiteltävien rikosasioiden käsittelyjärjestelyjä. Nykyisten 11 viraston päällikön sijaista uudessa organisaatiossa olisi neljä aluepäällikköä. Vastaavasti apulaispäälliköitä olisi nykyiseen verrattuna hiukan suurempi määrä. Niiden tarkka määrä varmistuu jatkovalmistelun aikana. Syyttäjälaitokselle laadittaisiin jatkossa yksi yhteinen tulossopimus. Tänä päivänä laaditaan oma tulossopimus jokaiselle virastolle. Vastaavasti joka virasto laati oman toimintakertomuksensa ja puolivuosisiraporttinsa. Jatkossa laadittaisiin vaan yksi asiakirja. Tällä säästetään hallinnollista työtä. Johtamis- ja hallinnollisista tehtävistä vapautuneet resurssit olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista suunnata varsinaiseen syyttäjän toimintaan, koska yhä suurempi osa syyttäjien työmäärästä tulee edellä kerrotuin tavoin sitoutumaan vaativiin ja tutkinnallisesti hankaliin rikosasioihin, joissa on lisäksi usein monenlaisia kansainvälisiä liityntöjä. Myös tulosohjauksen rakenne kevenee.

Toimintaa on tarkoitus tehostaa keskittämällä nopeasti käsiteltäviä asioita määrättyjen syyttäjien hoidettavaksi, jolloin muut syyttäjät voivat keskittyä nykyistä paremmin vaativiin rikosasioihin. Tämänkaltainen työnjako on jo toteutettu Helsingin syyttäjänvirastossa ja erilaisia kokeiluja tehty monessa muussa syyttäjänvirastossa. Näiden kokemusten perusteella voidaan arvioida, että nopeasti käsiteltävien asioiden keskittäminen koko valtakunnassa yhdenmukaisessa menettelyssä hoidettavaksi tehostaisi toimintaa niin, että vaativampiin asioihin olisi suunnattavissa varovasti arvioiden 10 henkilötyövuotta suurempi syyttäjien työpanos kuin nykyisin. Taloudellisten vaikutusten tarkempi arvioiminen on kuitenkin hankalaa, koska toiminnan tehostuminen toteutuu organisaation rakenteen ja menettelytapojen uudistamisen sekä muiden rikosasioiden käsittelyketjuun kuuluvien viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön kehittämisen tuloksena.

Henkilötyövuosien ja toimintamäärärahojen määriä, jotka voidaan yhden viraston organisaatioon siirtymisen johdosta kohdentaa tehokkaammin kuin nykyisessä organisaatiossa, ei ole mahdollista osoittaa täsmällisillä laskelmilla. On kuitenkin ilmeistä, että erilaisia tarpeita henkilöstön työpanoksen tarkoituksenmukaisempaan kohdentamiseen on kaikissa nykyisissä syyttäjänvirastoissa. Syyttäjälaitoksen kokonaisresurssit ovat myös uudessa organisaatiossa paremmin hyödynnettävissä koko organisaation tarpeiden mukaan. Jo tällä perusteella on arvioitavissa, että laitoksen organisoimi-

nen yhdeksi virastoksi tarjoaa mahdollisuuden tarkastella tästä näkökulmasta ainakin 20 syyttäjähenkilötyövuoden suuntaamista nykyistä tehokkaampaan käyttöön.

Uudessa organisaatiossa tukitoimet on tarkoitus keskittää tulevaan keskusyksikköön, jolloin alueet saavat keskittyä syyttäjälaitoksen ydintoimintaan. Virastoilla on tällä hetkellä 10 hallintosihteeriä. Jokaisella heistä on sijainen, joka on käyttänyt erisuuruisen työpanoksen viraston hallinnollisiin töihin. Henkilöstö- ja taloushallinnon Kieku-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä heitä on organisoitu tiimeiksi, jotka vastaavat henkilöstö- ja talousasioista maan laajuisesti. Tällä keskittämällä tavoitellaan mahdollisimman laadukkaita tukipalveluita. Tämä myös tuo syyttäjälaitokselle paremmat edellytykset toteuttaa ne yleiset uudistukset, jotka ollaan toteuttamassa valtiohallinnossa henkilöstö- ja taloushallinnon osalta. Tukitoimintojen pienen koon takia ei varsinaisia taloudellisia säästöjä voida arvioida tulevan.

Tietojärjestelmiin, erityisesti Sakari-järjestelmään tulisi tehdä tietokantojen yhdistämiä ja eräitä muita muutoksia. Uudistuksella olisi myös vaikutuksia eräisiin muihin tietojärjestelmiin. Uudet toimintayksiköiden nimet ja virkanimikkeet aiheuttaisivat jonkin verran muutostöitä asiakirjapohjiin ja niistä tulisi myös tiedottaa sidosryhmille. Tästä aiheutuva kertaluontoinen kulu ei ole kuitenkaan merkittävä.

Uudistuksella ei olisi vaikutuksia toimitila- tai muihin toimintameneihin, koska toimipaikkojen määrä säilyy entisellään. Myöskään henkilöstön määrä ei esityksen johdosta muuttuisi, joten taloudelliset vaikutukset tulisivat jäämään vähäisiksi.

Ehdotetut muutokset voidaan toteuttaa syyttäjälaitokselle valtiontalouden kehyspää- töksissä ja valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen puitteissa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistuksella yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin syyttäjälaitoksen rakennetta ja johtamista. Uusi organisaatorakenne myös joustaisi paremmin toimintaympäristön tulevilla muutoksilla. Suuremmissa toimintakokonaisuuksissa johtaminen ammattimaistuisi. Laitoksen johdon osaaminen olisi laajempaa, koska johto muodostuisi taiseemmin sekä keskus- että aluetason johdosta.

Henkilöstöresurssien käyttö ja jakaminen voitaisiin suuremmissa yksiköissä tehdä aiempaa joustavammin.

Suuremmat toimintayksiköt mahdollistavat myös toimintatapojen yhtenäistämisen ja mahdollistavat paremman toiminnan kehittämisen ja ohjauksen. Henkilöstön erikoistumis- ja kehittymismahdollisuudet laajenevat.

Sidosryhmien toimintaan organisaation uudistamisella ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Toimipaikkojen ja toimialueiden säilyessä nykyisellään palveluihin ei tulisi muutoksia eivätkä suhteet sidosryhmiin siten merkittävästi muuttuisi. Aluekoon kasvaessa sidosryhmäyhteistyön järjestämiseen ja ohjaamiseen tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota.

Tulosohjausprosessit kevenisivät siirryttäessä suurempiin yksiköihin. Tulosneuvottelut käytäisiin oikeusministeriön ja Syyttäjälaitoksen välillä. Valtakunnansyyttäjän kanslia huolehtisi tämän jälkeen tulossopimuksen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamisesta Syyttäjälaitoksessa.

Tiedonkulun voidaan arvioida paranevan siirryttäessä 11 syyttäjänvirastosta viiteen hallinnolliseen syyttäjälueeseen. Uudessa organisaatiossa, jossa johtavat aluesyyttäjät osallistuvat välittömästi yhtenä virastona toimivan syyttäjälaitoksen johtamiseen sen johtoryhmän jäsenenä, tieto on keskitetympää ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen helpompaa. Toimintatapojen yhdenmukaistaminen johtaa viranomaisyhteistyön kehittämiseen ja mahdollisiin toimintatapojen muutoksiin. Myös resurssien yhteensovittaminen sidosryhmien kanssa on yhdessä virastossa ja suurilla alueilla toimittaessa helpompaa.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Syyttäjäkäytäntöjen yhdenmukaisuus on yksi keskeisimmistä oikeusturvatakeista. Yhtenä virastona toimiminen antaisi valtakunnansyyttäjän kanslialle paremmat mahdollisuudet toteuttaa tehtäviään syyttäjälaitoksen ohjaamisessa ja kehittämisessä sekä syyttäjien toiminnan yhdenmukaisuuden valvomisessa ja edistämisessä. Syyttäjälaitoksen yhdenmukainen ohjaaminen ja kehittäminen parantaisi asioiden tasapuolista ja yhtäläistä käsittelyä maan eri puolilla.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtakunnansyyttäjä asetti 29. syyskuuta 2015 selvityshenkilöt selvittämään syyttäjälaitoksen uudelleen organisointia. Selvityshenkilöt järjestivät syyttäjänvirastojen johdolle, pääluottamusmiehille ja avain henkilöstölle asiasta kuulemisyöpäajan. Erityisesti syyttäjänvirastojen johdossa oli varsin yksimielinen näkemys siitä, että toimintatapoja olisi välttämätöntä uudistaa, mikä edellyttäisi myös toisenlaista organisaatorakennetta. Myös henkilöstön mielestä toimintatapoja oli tärkeää uudistaa, mutta se voitaisiin tehdä myös nykyisessä organisaatiomallissa.

Selvityshenkilöt tarkastelivat sekä neljän että yhden viraston mallia. Selvityshenkilöt päätyivät siihen, että toiminnan kehittämistä tukisi parhaiten yhden viraston malli.

”Uudistuva ja yhtenäinen syyttäjälaitos – Selvitys syyttäjälaitoksen organisaation ja toiminnan kehittämisestä” valmistui 19. helmikuuta 2016. Tämän jälkeen selvityksestä pyydettiin lausunnot useilta eri tahoilta. Valtakunnansyyttäjänvirastossa laadittiin lausunnoista lausuntoyhteenveto 18. maaliskuuta 2016 (Dnro 24/34/16).

Valtakunnansyyttäjä esitti 4. huhtikuuta 2016 oikeus- ja työministerille muistion ”Esitys syyttäjälaitoksen organisaation ja toiminnan kehittämiseksi” (Dnro 24/34/16). Oikeus- ja työministeriministeri antoi 24. toukokuuta 2016 Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta valmistelevan hankkeen asettamispäätöksen (OM 1/66/2016).

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriössä Valtakunnansyyttäjänvirastossa tehdyn selvityksen pohjalta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esitys laiksi Syyttäjälaitoksesta on ollut laajalla lausuntokierroksella. Lausuntopalautteesta on laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausuntopalautteen perustella ehdotukseen on tehty seuraavia muutoksia:...

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole riippuvainen muista esityksistä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki Syyttäjälaitoksesta

1 luku. Tehtävät ja organisaatio

1 §. Soveltamisala. Laissa säädettäisiin Syyttäjälaitoksen tehtävistä ja hallinnosta sekä syyttäjien tehtävistä. Samoin laissa säädettäisiin päätöksenteosta syyttäjälueille ja virkamiesten toimivaltasuhteista. Laissa olisivat lainkäyttötehtäviä koskevat säännökset. Viraston, sen hallinnollisten osien ja syyttäjien hallinnollisista tehtävistä säädettäisiin asetuksella.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin muihin säännöksiin, jotka koskevat syyttäjän toimintaa. Tällaisia säännöksiä liittyy esimerkiksi esitutkintalakiin, oikeudenkäymiskaareen ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

2 §. Syyttäjälaitoksen tehtävä. Syyttäjälaitos vastaisi syyttäjän toimien järjestämisestä koko maassa.

3 §. Syyttäjälaitoksen organisaatio. Valtakunnansyyttäjän kanslia toimisi Syyttäjälaitoksen keskushallintoyksikkönä. Maa olisi lisäksi jaettu viraston osastoina toimiviin syyttäjälueille, jotka vastaisivat syyttäjän tehtävien hoitamisesta omilla toimialueillaan.

Valtakunnansyyttäjä toimisi edelleen ylimpänä syyttäjänä ja kaikkien syyttäjien esimiehenä syyttäjän toiminnassa. Syyttäjän toiminnassa valtakunnansyyttäjällä olisi nykyiseen tapaan 9 § 2 momentin mukainen toimivalta puuttua yksittäisen syyttäjän ratkaisuihin. Säännöksellä tuotaisiin esiin Syyttäjälaitoksen kaksijakoinen rakenne

syyttäjän toimintaan ja hallintoon. Syyttäjän toiminnalla tarkoitetaan rikosasioiden käsittelyyn rikosprosessissa liittyvien syyttäjälle kuuluvien tehtävien hoitamista.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että Syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.

4 §. Ahvenanmaan syyttäjäläy. Pykälässä säädettäisiin syyttäjän toimien järjestämisestä Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan toimialueena olisi Ahvenanmaan maakunta ja sen toimipaikka olisi Maarianhaminassa. Ahvenanmaan erityisaseman ja siellä sovellettavan erityislainsäädännön vuoksi Ahvenanmaan syyttäjäläyestä olisi laissa erillinen säännös.

Pykälässä viitattaisiin lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksiin maakunnan virastoissa käytettävästä kielestä ja henkilöstön kielitaidosta. Itsehallintolain 42 §:n 1 momentin nojalla on annettu valtioneuvoston asetus Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta (1218/2007). Asetuksessa määritellään tarkemmin kielitaitovaatimukset Ahvenanmaalla.

2 luku. Syyttäjät ja syyttäjän tehtävät

5 §. Syyttäjät. Pykälässä lueteltaisiin syyttäjänä toimivat virkamiehet. Kihlakunnan syyttäjän ja maakunnansyyttäjän virkanimikkeen tilalle tulisi aluesyyttäjä ja syyttäjäläyksen päällikön virkanimike olisi johtava aluesyyttäjä. Erikoissyyttäjät toimisivat erikoissyyttäjän virassa. Kaikki virat olisivat Syyttäjälaitoksen yhteisiä ja ne sijoitettaisiin joko valtakunnansyyttäjän kansliaan tai syyttäjäläyelle.

Pykälän 2 momentti vastaisi aiemmin voimassa olevaa säännöstä. Suomen kansallisen jäsenen asemasta Eurojustissa säädetään Eurojustia koskevan päätöksen eräiden määräysten täytäntöönpanosta annetussa laissa (742/2010), jonka mukaan Suomen kansallinen jäsen Eurojustissa toimii määräaikaisena valtiosyyttäjänä.

6 §. Erityissyyttäjät. Pykälässä säädettäisiin erityissyyttäjinä toimivista valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä, joilla on oikeus nostaa syyte perustuslain 110 §:n nojalla. Perustuslain 110 §:n mukaan heillä on syyteoikeus tuomarin virkarikosasioissa ja laillisuusvalvontaan kuuluvissa asioissa. Pykälä vastaisi voimassa olevaa säännöstä.

7 §. Syyttäjän tehtävät. Säännös olisi voimassa olevan lain mukainen. Syyttäjän keskeisimpänä tehtävänä olisi huolehtia siitä, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa rikosoikeudellinen vastuu toteutuu asianosaisten oikeusturvan edellyttämällä tavalla.

la. Tehtävän hoitamisessa tulisi toimia tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti. Syyttäjä käyttää tehtävässään julkista valtaa. Tehtävä on lainkäyttötehtävä.

Rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen jakautuu kahteen osa-alueeseen. Ensinnäkin syyttäjä tekee syyteharkinnan eli päättää, onko syytettä lainkaan nostettava. Tähän liittyy esitutkintalain 2 luvun 1 § 3 momentissa syyttäjälle säädetty velvollisuus osallistua esitutkintaan. Pakkokeinolain 3 luvun mukaan syyttäjä voi päättää myös tiettyjen pakkokeinojen käytöstä. Syyttäjän on huolehdittava siitä, että esitutkinnassa kerätty aineisto on riittävä syyteharkinnan pohjaksi ja että esitutkinnassa on otettu huomioon sekä epäillyn syyllisyyden puolesta että sitä vastaan puhuvat tosiseikat. Syyteharkinnassa syyttäjän on arvioitava, täyttääkö tutkittava teko jonkin rikoksen tunnusmerkistön ja onko epäillyn syyllisyydestä tähän tekoon riittävä näyttö. Syyteharkinnassaan syyttäjän tulee kattavasti harkita kaikkia asiaan soveltuvia ratkaisuvaihtoehtoja. Toiseksi syyttäjä ajaa syytettä oikeudenkäynnissä nostettuaan syytteen. Lisäksi syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta koskevassa asiassa.

Näiden tehtävien lisäksi syyttäjälle säädetään useissa laeissa erilaisia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen liittyviä velvollisuuksia. Syyttäjällä on velvollisuuksia muun muassa rangaistusmääräysasioiden käsittelyssä, sakon muuntorangaistusasioiden käsittelyssä ja eräissä kansainvälisissä rikosoikeuteen liittyvissä asioissa.

Syyttäjällä on tehtäviä myös rikosprosessin ulkopuolella. Syyttäjä käyttää valtion puhevaltaa esimerkiksi eräissä immateriaalioikeuksiin liittyvissä asioissa. Pykälän 2 momentissa säädetäisiin viittaus syyttäjälle muualla lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin. Näitä ei kuitenkaan luettelaisi säännöksessä yksityiskohtaisesti.

8 §. Syyttäjän toimivalta. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa lakia. Syyttäjä vastaisi itsenäisesti ja riippumattomasti hänelle määrättyjen rikosasioiden käsittelystä. Syyttäjä tekisi lain nojalla hänen päätösvaltaansa kuuluvat ratkaisut itsenäisesti ja riippumattomasti. Tällaisia päätöksiä olisivat paitsi syyteharkintaan liittyvät ratkaisut myös muut päätökset, joihin syyttäjällä on toimivalta esitutkinnassa tai rikosprosessissa.

Kaikilla syyttäjillä olisi edelleen toimivalta hoitaa syyttäjän tehtäviä koko maassa.

Pykälän 2 momentti koskee syyttäjien keskinäistä tehtäväjakoja. Syyttäjällä olisi oikeus siirtää käsiteltävänä oleva rikosasia toisen syyttäjän käsiteltäväksi tämän suostumuksella, jos se olisi asian laatu huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Siirto edellyttäisi sekä rikosasiansa siirtävän että sen vastaanottavan syyttäjän esimiehen suostumusta. Syyttäjien esimiesten suostumus oli siirtämisen edellytys, jotta esimiehet

voisivat arvioida siirrettävän rikosasian aiheuttamaa työmäärää sekä siirtämisen muita edellytyksiä ja tarkoituksenmukaisuutta. Esimiehen suostumus voisi olla vapaamuotoinen ja se voitaisiin antaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädetään siitä, kuinka menetellään rikosasioissa, joita käsittelemään tarvitaan useampia syyttäjiä asian laajuuden tai vaativuuden vuoksi. Samaan asiaan olisi mahdollista määrätä useampi syyttäjä, mutta samalla tulisi määrätä heidän keskinäisestä vastuunjaostaan. Näin ei tulisi epäselvyyttä siitä, kuka syyttäjistä vastaa asiasta ja miltä osin. Vastuunjako voisi olla esimerkiksi sellainen, että yksi syyttäjistä vastaa asiasta ja muut toimivat avustajina tai sellainen, että kukin syyttäjä vastaa jostakin asian osakokonaisuudesta. Päätöksen useamman syyttäjän määräämisestä voisivat tehdä valtakunnansyyttäjä, ja johtava aluesyyttäjä silloin, kun kyseessä olisivat hänen syyttäjäl alueensa syyttäjät.

9 §. *Valtakunnansyyttäjän tehtävät ylimpänä syyttäjänä ja ratkaisuvälillä.* Pykälässä säädettäisiin niistä tehtävistä, joita valtakunnansyyttäjällä on ylimpänä syyttäjänä. Kyseessä olisivat sellaiset tehtävät, jotka liittyvät syyttäjän toimintaan ja valtakunnansyyttäjän asemaan syyttäjien esimiehenä. Valtakunnansyyttäjän tehtävistä Valtakunnansyyttäjän kanslian päällikkönä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella ehdotetun lain 29 §:n nojalla.

Kuten nykyisinkin valtakunnansyyttäjän tehtävänä olisi käsitellä hänen tehtäväkseen säädetyt tai hänen itse käsiteltäväkseen ottamansa syyteasiat. Valtakunnansyyttäjä päättäisi edelleen myös syyttäjän valituslupahakemuksen jättämisestä korkeimpaan oikeuteen. Valtakunnansyyttäjän tehtävänä olisi valvoa ja edistää koko maan syyttäjän toiminnan oikeudellista laatua ja valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Tätä tehtävää hoitaakseen valtakunnansyyttäjä voi antaa valtakunnallisia yleisiä ohjeita. Ohjeet voisivat koskea esimerkiksi esitutkintaa, syyteharkintaa tai seuraamusharkintaa. Lisäksi valtakunnansyyttäjän tulisi huolehtia muista hänen tehtäväkseen säädetyistä asioista kuten rikoslain 1 luvussa tarkoitettujen syytemääräysten antamisesta.

Valtakunnansyyttäjä määräisi myös poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohtajina toimivat syyttäjät. Säännös ei muuta valtakunnansyyttäjällä jo aiemmin ollutta toimivaltaa, josta on ollut säännös valtioneuvoston asetuksen syyttäjälaitoksesta 21 §:ssä. Valtakunnansyyttäjä antaisi nimetyille syyttäjille määräyksen toimia näissä asioissa tutkinnanjohtajana joko määrääjäksi tai rajattuna tiettyyn rikosasiaan tai asiakokonaisuuteen. Syyttäjä käyttää tutkinnanjohtajana merkittävää lainkäyttövaltaa. Asiasta olisi syytä säätää lain tasolla.

Pykälän 2 ja 3 momenteissa säädettäisiin valtakunnansyyttäjälle kuuluvista erityistoimivaltuuksista. Valtakunnansyyttäjän toimivallasta syyteasioissa säädettäisiin 2 momentissa vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa. Perinteisesti valtakunnansyyttä-

jällä on ollut oikeus puuttua muiden alaiensa syyttäjien ratkaisuihin, vaikka nämä ovatkin itsenäisiä ja riippumattomia. Valtakunnansyyttäjä voisi siten edelleen ottaa ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan rikosasian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettä taikka tekemään syyteharkinnan asiassa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtakunnansyyttäjän oikeudesta antaa nimetyille toista virkaa hoitavalle virkamiehelle, joka on syyttäjänvirastaan virkavapaalla, sellaiset erityiset syyttäjänvaltuudet, joita tämä määrätyssä tehtävässä tarvitsee. Voimassa olevaa lakia on tältä osin tarkennettu ja toimivallan antamista rajoitettu. Syyttäjänvaltuudet voitaisiin siten antaa vain virkamiehelle, jolla on syyttäjän virka ja joka hoitaa toista virkaa. Syyttäjänvaltuuksia ei enää voitaisi antaa esimerkiksi yksityisen palvelukseen siirtyneelle, eläkkeellä olevalle tai sellaiselle henkilölle, jolla ei ole syyttäjän virkaa.

10 §. Apulaisvaltakunnansyyttäjä. Pykälän 1 momentissa todettaisiin apulaisvaltakunnansyyttäjän tehtävästä toimia valtakunnansyyttäjän apuna ja sijaisena.

Apulaisvaltakunnansyyttäjän toimivaltasäännöstä ei muutettaisi. Apulaisvaltakunnansyyttäjällä olisi toimivalta ratkaista hänelle kuuluvat asiat samoilla toimivaltuuksilla kuin valtakunnansyyttäjälläkin. Syyttäjälaitoksen työjärjestyksessä voitaisiin määrätä tarkemmin tehtävien jaosta valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän välillä.

11 §. Valtionsyyttäjät. Valtionsyyttäjä toimii valtakunnansyyttäjän kansliassa. Syyteasioissa valtionsyyttäjä hoitaisi hänen käsiteltäväkseen määrättyjä asioita. Valtionsyyttäjän toimivaltaa ei enää sidottaisi yhteiskunnan kannalta merkittävimpiin rikosasioihin. Yhteiskunnan kannalta merkittävimmät asiat ovat olleet vaikeasti määriteltäviä. Valtionsyyttäjä hoitaisi siten vastaisuudessa asioita, jotka hänen käsiteltäväkseen määrätään.

Valtionsyyttäjät eivät enää toimisi syyttäjänä kaikissa hovioikeuden ensiasteena käsitelmissä rikosasioissa.

12 §. Erikoissyyttäjät. Erikoissyyttäjä toimisi syyttäjänä erikoistumisalaansa kuuluvissa erityisen vaativissa rikosasioissa sekä muissa hänelle määrättyissä rikosasioissa. Kukin erikoissyyttäjä on kouluttautunut jonkin rikollisuuden osa-alueen rikosasioiden hoitamiseen. Tällaisia erikoistumisaloja ovat olleet muun muassa talousrikokset, huumausainerikokset, ympäristörikokset, työrikokset, naisiin- ja lapsiin kohdistuvat rikokset sekä virkarikokset. Yhdellä syyttäjällä voi olla myös useampia erikoistumisaloja. Erikoissyyttäjän pääasiallisena tehtävänä olisi toimia syyttäjänä erikoistu-

misalueensa vaativissa rikosasioissa. Erikoissyyttäjä voisi kuitenkin toimia syyttäjänä myös muissa hänelle määrättyissä rikosasioissa.

13 §. Aluesyyttäjät ja apulaissyyttäjät. Aluesyyttäjä ja apulaissyyttäjä vastaisivat ensisijaisesti syyttäjäalueensa rikosasioiden hoitamisesta. Tämän lisäksi he toimisivat syyttäjinä muissa heille määrättyissä asioissa. Aluesyyttäjän tehtävät vastaisivat voimassa olevassa laissa säädettyjä kihlakunnansyyttäjän tehtäviä. Apulaissyyttäjä olisi määräaikaaisessa virkasuhteessa, jonka aikana hänet koulutettaisiin syyttäjäntehtäviin.

Aluesyyttäjät ja apulaissyyttäjät hoitaisivat lain 7 §:ssä tarkoitettuja syyttäjän tehtäviä syyttäjäalueella. Tämä tarkoittaisi pääasiassa syyttäjäalueen toimialueella tapahtuneiden rikosasioiden käsittelyä. Lain 8 §:ssä säädetty syyttäjien valtakunnallinen toimivalta mahdollistaa kuitenkin myös sellaisten rikosasioiden käsittelyn, jotka ovat kokonaan tai osaksi tapahtuneet muulla syyttäjäalueella.

14 §. Kelpoisuusvaatimukset. Pykälä vastaisi voimassa olevia säännöksiä. Sekä oikeustieteen kandidaatin että oikeustieteen maisterin tutkinto antaisivat edelleen kelpoisuuden syyttäjäntehtäviin. Kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin ylempi korkeakoulututkinto sen sijaan ei antaisi kelpoisuutta syyttäjän tehtäviin, koska se ei vastaa sisällöltään perinteistä oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa.

Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimuksena olisi lisäksi tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus. Tällä tarkoitettaisiin kokemusta oikeushallinnon tehtävistä kuten syyttäjäntoimesta tai tuomarintoimesta. Samoin kokemus hallintotehtävistä kuuluisi monipuoliseen kokemukseen.

Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimukseen kuuluisi edelleen myös käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Johtamistaito voitaisiin hankkia muussakin kuin varsinaisessa johtamistehtävässä kun taas johtamiskokemus voitaisiin hankkia vain todellisessa johtamis- tai esimiestehtävässä.

Johtavien aluesyyttäjien kelpoisuusvaatimuksena olisi syyttäjän yleisten kelpoisuusvaatimusten lisäksi käytännössä osoitettu johtamistaito. Tehtävän hoitamisen vaatimaa taitoa arvioidaan nimittämismenettelyssä.

15 §. Nimittäminen. Valtakunnansyyttäjän nimittämisestä säädetään perustuslain 104 §:ssä, jonka mukaan valtakunnansyyttäjän nimittää tasavallan presidentti. Apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittäisi edelleen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Valtionsyyttäjän nimittämistoimivalta säilyisi edelleen valtioneuvostolla, joka nimittäisi valtionsyyttäjän valtakunnansyyttäjän esityksestä.

Johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän ja aluesyyttäjän nimittäisi valtakunnansyyttäjä. Johtavan aluesyyttäjän virkasuhteeseen nimitettäisiin enintään viiden vuoden määräajaksi.

Apulaissyyttäjän nimittäisi määräaikaiseen virkasuhteeseen syyttjäalue.

3 luku. Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

16 §. *Viraston johtaminen.* Pykälässä säädettäisiin valtakunnansyyttäjän hallinnollisesta asemasta viraston johtajana. Valtakunnansyyttäjä olisi viraston johtaja ja toimisi myös koko viraston henkilökunnan ylimpänä esimiehenä. Viraston johtajana hän ratkaisisi koko laitosta koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen hoidettavaksi.

Perustuslain 104 §:ssä säädetään, että syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä. Perustuslain säännös määrittää valtakunnansyyttäjän aseman ylimpänä syyttäjänä.

17 §. *Valtakunnansyyttäjän kanslia.* Pykälässä säädettäisiin, että viraston keskushallintoyksikkönä toimivaa valtakunnansyyttäjän kansliaa johtaisi valtakunnansyyttäjä.

Valtakunnansyyttäjän kanslian tehtävistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

18 §. *Asioiden ratkaiseminen valtakunnansyyttäjän kansliassa.* Pykälässä säädettäisiin hallinnollisten asioiden ratkaisemisesta Valtakunnansyyttäjän kansliassa. Säännös ei koskisi syytetoimintaa koskevien asioiden ratkaisemista. Lähtökohtaisesti valtakunnansyyttäjä ratkaisisi kansliassa käsiteltävät asiat. Apulaisvaltakunnansyyttäjällä olisi vastaava toimivalta. Syyttäjälaitoksen työjärjestyksessä voitaisiin määrätä jokin asia myös muun virkamiehen ratkaistavaksi lukuun ottamatta sellaisia asioita, jotka on laissa säädetty valtakunnansyyttäjän ratkaistavaksi. Yksittäisissä asioissa valtakunnansyyttäjä voisi aina pidättää itsellään päätösvallan, vaikka ratkaisuvallalta olisikin määrätty muulle virkamiehelle.

19 §. *Syyttjäalueet.* Syyttjäaluetta johtaisi johtava aluesyyttäjä, jonka apuna voisi toimia yksi tai useampi apulaispäällikkö.

Maa jakautuisi viiteen syyttjäalueeseen, joihin kuuluisi yksi tai useampi kunta. Hallinnollisesti syyttjäalueet olisivat yhtenä virastona toimivan syyttäjälaitoksen osastoja. Ahvenanmaan syyttjäalueesta olisi erillissäännös lain 4 §:ssä.

Syyttäjäalueet hoitavat operatiivista toimintaa ja niiden ensisijaisena tehtävänä olisi vastata syyttäjäntehtävistä alueensa rikosasioissa. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin syyttäjäalueista, toimipaikoista ja syyttäjäalueen muista tehtävistä.

20 §. Asioiden ratkaiseminen syyttäjäalueilla. Säännös koskisi hallinnollisten asioiden ratkaisemista syyttäjäalueilla ja se olisi vastaava, kuin 19 § asioiden ratkaisemisesta Valtakunnansyyttäjän kansliassa.

4 luku. Erinäiset säännökset

21 §. Tiedonsaantioikeus. Syyttäjällä olisi edelleen laaja tiedonsaantioikeus eri viranomaisten rekistereistä virkatehtäviensä hoitamiseksi. Syyttäjällä olisi lähtökohtaisesti oikeus saada viranomaisilta tietoa virkatehtäviensä hoitamiseksi salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaantiin olisi oikeus myös yritys- ja vakuutuslainsäädännön estämättä. Syyttäjän tiedonsaantioikeudesta säädetään lisäksi useissa eri laeissa. Säännös vastaisi voimassa olevan lain tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä.

22 §. Vaitiolo- ja vaitiolo-oikeus. Syyttäjän vaitiolo- ja vaitiolo-oikeus säilyisivät voimassa olevan lain mukaisina. Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kuuluvaan sovelletaan, mitä poliisilain (872/2011) 7 luvun 1 ja 5 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo- ja vaitiolo-oikeudesta. Ensiksi mainittu pykälä koskee vaitiolo- ja vaitiolo-oikeutta luottamuksellisia tietoja antaneen taikka valeostajan tai peitehenkilön henkilöllisyydestä, kun tiedon ilmaiseminen vaarantaisi sanotun henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden. Poliisilain 7 luvun 5 § koskee ilmaisuvallisuutta tutkittaessa mainitun henkilön tässä asemassaan epäillyksi tekemää rikosta.

Pykälän 2 momentin mukaan syyttäjällä olisi vaitiolo-oikeus poliisilain 7 luvun 3§:n 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista, jotka hän on saanut toimiessaan esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna tutkinnanjohtajana. Näitä ovat luottamuksellisia tietoja antaneen henkilöllisyys sekä salassa pidettävät tekniset ja taktiset menetelmät. Syyttäjällä olisi vaitiolo-oikeus vain, jos hän on saanut edellä tarkoitettujen tiedon toimiessaan esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna tutkinnanjohtajana. Lukuun ottamatta sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä käsiteltäviä asioita, syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana, kun poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tai kun poliisimiehen muun epäillyn rikoksen vakavuus ja asian laatu sitä edellyttää. Tutkinnanjohtajana toimivalla syyttäjällä on samat toimivaltuudet kuin vastaavassa tehtävässä toimivalla päällystön kuuluvalla poliisimiehellä.

Vaitiolo-oikeus ei koski muita kuin tutkinnanjohtotehtävissä toimivia syyttäjiä eikä muita Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kuuluvia. Vaitiolo-oikeus ei siten koski esimerkiksi poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaan osallistuvaa ja asian syyteharkinnan tekevää syyttäjää.

Rikoksen tehokas tutkiminen edellyttää muun ohessa, että tutkiva viranomaisen tarvittaessa voi pitää salassa luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevan tiedon. Tällaisen tiedon takaaminen voi toisinaan olla edellytys sille, että tiedon haltija ylipäänsä uskaltaa kertoa siitä rikosta tutkivalle viranomaiselle. Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän tulisi olla samassa asemassa kuin muun rikoksen tutkinnasta vastaava, esitutkintaviranomaisiin kuuluva tutkinnanjohtaja. Vastaavan vaitiolo-oikeuden puuttuminen heikentäisi syyttäjän mahdollisuuksia toimia tutkinnanjohtajana. Tämä olisi myös omiaan heikentämään tällaisen rikoksen johdosta toimitettavan esitutkinnan asianmukaisuuteen kohdistuvaa luottamusta.

Syyttäjällä olisi vastaavanlainen poliisilain 7 luvun 5 §:ssä säädetty ilmaisuvellisuus kuin poliisin henkilöstöön kuuluvalla. Pykälä koskee esitutkinnan aloittamisesta päättämiseksi tai esitutkinnan toimittamiseksi tarpeellista tietoa, kun peitehenkilön, valeostajan tai luottamuksellisesti tietoja antaneen epäillään tuossa asemassaan syyllistyneen rikokseen.

Pykälän 3 momentin mukaan Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kuuluvan velvollisuudesta todistaa oikeudenkäynnissä 1 tai 2 momentissa tarkoitetusta vaitiolo-velvollisuudesta tai -oikeudesta huolimatta säädettäisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 § 2 momentissa.

23 §. Esteellisyys. Syyttäjän esteellisyyttä koskeva säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä. Syyttäjä olisi esteellinen, jos hänen sukulaisensa olisi asianosainen, asiassa olisi odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen, hän tai hänen läheisensä avustaisi tai edustaisi asianosaista taikka sitä, jolle asiassa olisi odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, hän olisi palvelussuhteessa tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen taikka siihen, jolle asiassa olisi odotettavissa hyötyä tai vahinkoa tai hän olisi hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tai hallintoneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka olisi asianosainen tai jolle asiassa olisi odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Lisäksi syyttäjä olisi esteellinen, jos jokin muu seikka on omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asiassa.

Läheisellä tarkoitetaan hallintolain (434/2003) 28 § 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Syyttäjä ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään ja olisi velvollinen ilmoittamaan esteellisyydestään sille, joka määrää hänelle sijaisen.

24 §. Varallaolo. Koska varallaolo vaikuttaa virkamiesten oikeusasemaan, säädettäisiin siitä laissa. Valtakunnansyyttäjä päättäisi syyttäjien virastoajan ulkopuolisen varallaolon järjestämisestä tarkoituksenmukaisella tavalla esimerkiksi alueittain tai asiaryhmittäin. Johtava aluesyyttäjä voisi päättää syyttäjien varallaolon järjestämisestä syyttäjäalueellaan sen turvaamiseksi, että syyttäjä olisi virastoaikana tavoitettavissa tämän päätösvaltaan kuuluvien kiireellisten asioiden ratkaisemiseksi. Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevaa säännöstä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtakunnansyyttäjän virastoajan ulkopuoliseen varallaolotehtävään määrämän syyttäjän toimivallasta päättää varalla ollessaan toimenpiteistä toisen syyttäjän hoidettavaksi määrätystä asiassa, jos toimenpide ei siedä viivytystä. Asiasta ei ole ollut aiemmin säännöstä. Varalla olevalla syyttäjällä tulee olla tilanteissa, joissa toimenpide ei siedä viivytystä, oikeus tehdä tarvittavat toimenpiteet toisen syyttäjän hoidettavaksi määrätystä asiassa syyttäjän riippumattomuuden estämättä. Tällaiset tilanteet liittyvät pääasiassa kiireellisiin pakkokeinoihin tai kansainväliseen oikeusapuun.

25 §. Asiamiehenä ja avustajana toimiminen. Syyttäjän oikeuteen toimia asiamiehenä sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 3 §:ää. Syyttäjä ei voisi toimia asiamiehenä tai avustajana oikeudenkäynnissä, jos se olisi vastoin hänen virkavelvollisuuttaan. Lisäksi syyttäjä voisi toimia avustajana tai asiamiehenä vain läheistensä asioissa kuten tuomarikin.

Pykälän 2 momentissa olisi viittaussäännös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:ään, jossa säädetään syyttäjän velvollisuudesta ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta rikosasian yhteydessä.

26 §. Virkasyytteen käsittely. Pykälässä säädettäisiin syyttäjiä koskevien virkasyytteiden käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytettäisiin virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiosyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytettäisiin virkarikoksesta ensiasteena hovioikeudessa. Koska kaikki syyttäjät toimivat yhdessä virastossa, määräisi valtakunnansyyttäjä syyttäjän näihin virkarikosasioihin lain 23 §:n esteellisyysäännökset huomioon ottaen.

27 §. Syyttäjälaitosta koskevien vahingonkorvausasioiden käsittely. Syyttäjälaitosta koskevien vahingonkorvausasioiden käsittelystä säädettäisiin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa. Kyseisen lain toimialaan kuuluvassa vahingonkorvausasiassa toimivaltainen viranomaisena on Valtiokonttori, jonka tulee ennen vahin-

gonkorvausasian ratkaisua varata sille viranomaiselle, jonka toimialalla vahinko on aiheutettu, tilaisuus tulla kuulluksi, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Syyttäjälaitoksen edustamisesta voidaan tarkemmin määrätä Syyttäjälaitoksen työjärjestyksessä.

28 §. Viran siirtäminen. Viran sijoituspaikan siirtäminen työssäkäyntialueen ulkopuolelle edellyttäisi virkamiehen suostumusta.

29 §. Tarkemmat säännökset. Pykälässä säädettäisiin asetuksenantovaltuus sellaisista asioista, joista ei ole muualla laissa säädetty erikseen. Valtakunnansyyttäjän tehtävistä Valtakunnansyyttäjänviraston päällikkönä ja johtavan aluesyyttäjän tehtävistä syyttäjälueen päällikkönä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Samoin muista syyttäjien hallinnollisista tehtävistä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Tällä tarkoitettaisiin syyttäjille kuuluvia muita kuin syyttäjentehtäviä. Asetuksella voitaisiin säätää esimerkiksi syyttäjän hallinnollisista tehtävistä syyttäjälueella, erikoissyyttäjänä tai valtiosyyttäjänä.

Myös muiden Syyttäjälaitoksen virkamiesten kelpoisuudesta voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Tämä koskisi muita kuin syyttäjän tehtävissä toimivia virkamiehiä.

30 §. Syyttäjälaitoksen työjärjestys. Syyttäjälaitoksen työjärjestyksen vahvistaisi valtakunnansyyttäjä. Työjärjestyksessä voitaisiin määrätä valtakunnansyyttäjän kanslian ja syyttäjälueiden sisäisestä organisaatiosta, syyttäjien tehtävistä, henkilöstöstä, virkamiesten tehtävien hoitamisesta ja sijaisuuksista, syyteasioiden jakamisesta syyttäjille, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta virastossa sekä muista Syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

31 §. Viittaussäännös. Muualla lainsäädännössä on useita viittauksia viralliseen syyttäjään, Valtakunnansyyttäjänvirastoon, syyttäjänvirastoon, johtavaan kihlakunnansyyttäjään ja kihlakunnansyyttäjään. Näitä säännöksiä sovellettaisiin tämän lain voimaan tultua syyttäjään, valtakunnansyyttäjän kansliaan, syyttäjälueeseen, johtavaan aluesyyttäjään ja aluesyyttäjään.

5 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

32 §. *Voimaantulo.* Laki tulisi voimaan keväällä 2018.

Lailla kumottaisiin syyttäjälaitoksesta annettu laki.

33 §. *Tehtäviä koskevat siirtymäsäännökset.*

Tämän lain voimaan tullessa syyttäjänvirastoissa ja Valtakunnansyyttäjänvirastossa vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät Syyttäjälaitokselle.

34 §. *Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälässä olisi säännökset koskien henkilöstön asemaa lain voimaan tullessa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin valtakunnansyyttäjän sijaintipaikasta ja tehtävistä sekä syyttäjälajeista ja niiden tehtävistä.

Asetuksella säädettäisiin tarkemmin myös Syyttäjälaitoksen henkilöstöstä, henkilöstön tehtävistä sekä niihin määräämisestä, henkilöstön virkasuhdetta koskevasta päätösvallassa ja muiden Syyttäjälaitoksen virkamiesten kuin syyttäjien kelpoisuudesta ja nimittämisestä voitaisiin antaa tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi asetuksella voitaisiin antaa tarkemmat säännökset valtakunnansyyttäjän tehtävistä valtakunnansyyttäjän kanslian päällikkönä, johtavan aluesyyttäjän tehtävistä syyttäjälajueen päällikkönä sekä apulaispäällikön tehtävistä.

Asetuksessa määriteltäisiin tarkemmin syyttäjälajueiden toimialueeseen kuuluvat kunnat sekä syyttäjälajueiden toimipaikat.

Syyttäjälaitoksen henkilöstöä koskevat asetuksenantovaltuudet olisi koottu lain 29 §:ään.

Asetusta täydentäviä määräyksiä annettaisiin Syyttäjälaitoksen työjärjestyksessä.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1. päivänä huhtikuuta 2018 lukien. Lain siirtymäsäännöksissä säädettäisiin asioiden käsittelystä ja henkilökunnan asemasta siirtymävaiheen yhteydessä.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi oikeusministeriön hallinnonalalle uusi Syyttäjälaitos-niminen viranomainen. Uudesta viranomaisesta säädettäisiin lain tasolla perustuslain 119 § 2 momentissa edellytetyllä tavalla. Mainitun momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Perustuslain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleisinä perusteina on pidettävä yksikön nimeä, toimialaa ja pääasiallisia tehtäviä. Julkisella vallalla tarkoitetaan samaa kuin perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Julkisen vallan käyttämisestä on siten kysymys esimerkiksi silloin kun voidaan tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista taikka käyttää pakkokeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin.

Syyttäjälaitoksessa tehdään päätöksiä, jotka vaikuttavat yksilön perusoikeuksiin. Syytetoimissaan itsenäiset ja riippumattomat syyttäjät ovat pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä, jotka tehtävissään käyttävät julkista valtaa ja lainkäyttövaltaa. Valtakunnansyyttäjä toimii lisäksi ylimpänä syyttäjänä ja kaikkien syyttäjien esimiehenä. Nyt säädettävässä laissa säädettäisiin organisaation nimestä, pääasiallisista tehtävistä sekä syyttäjien tehtävistä, toimivaltuuksista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Organisaation yleisistä perusteista on siten säädettävä lailla.

Lailla ei muutettaisi syyttäjälaitokselle kuuluvia tehtäviä tai laajennettaisi syyttäjien toimivaltuuksia. Valtakunnansyyttäjällä nykyisessä laissa säädettyä oikeutta antaa henkilölle syyttäjänvaltuudet tarkennettaisiin, mutta tarkennus olisi nykyisiä toimivaltuuksia rajaava.

Syyttäjälaitoksen päällikkönä toimiva johtava aluesyyttäjä nimitettäisiin virkaansa enintään viiden vuoden määräajaksi. Aiemmin itsenäisten syyttäjänvirastojen päällikköinä toimineet johtavat kihlakunnansyyttäjät toimivat vakituisessa johtavan kihlakunnansyyttäjän virassa. Valtionhallinnossa on viime vuosina siirrytty yhä enemmän siihen, että ylimmän johdon virkoihin nimitettäisiin määräajaksi. Syyttäjälaitoksen johtajana toimiva valtakunnansyyttäjä on virkamieslain 9 §:n mukaan vakinaisessa virassa, vaikka ministeriön alaisten virastojen johtajat pääsääntöisesti ovat määräaikaisia. Syyttäjälaitoksessa valtakunnansyyttäjän alaisuudessa toimivat syyttäjälaitosten päälliköt toimivat siten käytännössä toisella johtamistasolla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2016 vp katsonut, ettei perustuslain tuomareiden virassapysymisoikeutta koskevasta perustuslain 103 §:n säännöksestä johdu ehdotonta estettä nimittää tuomari määräajaksi. Myös lakivaliokunta on mietinnössään LaVM 8/2016 vp ottanut kantaa päällikkötuomarien virkojen määräaikaistamiseen. Valiokunta on korostanut muun muassa johtamisen merkitystä ja todennut, että päällikkötuomarin viran määräaikaistaminen vastaa valtionhallinnon johtavien virkojen osalta noudatettua linjaa. Näin ollen ja ottaen huomioon myös se, että syyttäjiä ei perustuslain 104 §:n säännöksessä ole rinnastettu tuomareihin, on johtavien aluesyyttäjien virkojen määräaikaistamista pidettävä perustuslain mukaisena.

Hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia perustuslain tai säätämisjärjestyksen kannalta merkityksellisiä ongelmia, jotka edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan käsittelyä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

Laki

Syyttäjälaitoksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Tehtävät ja organisaatio

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään Syyttäjälaitoksen tehtävistä ja hallinnosta sekä syyttäjien tehtävistä. Syyttäjälaitoksesta ja syyttäjistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

2 §

Syyttäjälaitoksen tehtävä

Syyttäjälaitos vastaa syyttäjäntoimen järjestämisestä.

3 §

Syyttäjälaitoksen organisaatio

Syyttäjälaitoksen keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän kanslia. Syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjälueille.

Ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä toimii valtakunnansyyttäjä. Syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.

4 §

Ahvenanmaan syyttäjäalue

Ahvenanmaan maakunnassa syyttäjäntoimesta vastaa Ahvenanmaan syyttäjäalue, ja sen toimipaikka on Maarianhamina.

Ahvenanmaan syyttäjäalueella käytettävästä kielestä ja henkilöstön kielitaidosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 6 luvussa.

2 luku

Syyttäjät ja syyttäjän tehtävät

5 §

Syyttäjät

Syyttäjiä ovat:

- 1) valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä;
- 2) valtiosyyttäjä;
- 3) johtava aluesyyttäjä;
- 4) erikoissyyttäjä;
- 5) aluesyyttäjä sekä
- 6) apulaissyyttäjä.

Suomen kansallisesta jäsenestä Eurojustissa säädetään Eurojustia koskevan päätöksen eräiden määräysten täytäntöönpanosta annetussa laissa (742/2010).

6 §

Eriyissyyttäjät

Eriyissyyttäjiä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä.

7 §

Syyttäjän tehtävät

Syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävään olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla.

Lisäksi syyttäjän tehtävistä on voimassa, mitä niistä laissa erikseen säädetään.

8 §

Syyttäjän toimivalta

Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä on toimivaltainen syyttäjän tehtävissä koko maassa.

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.

Valtakunnansyyttäjä voi määrätä samaan asiaan useamman syyttäjän. Samalla tulee määrätä heidän keskinäisestä vastuunjaostaan. Johtava aluesyyttäjä voi antaa tällaisen määräyksen alaisuudessaan toimiville syyttäjille.

9 §

Valtakunnansyyttäjän tehtävät ylimpänä syyttäjänä ja ratkaisuvalta

Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on:

- 1) toimia syyttäjänä niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän ottaa käsiteltäväkseen;
- 2) päättää syyttäjän valituslupahakemuksen jättämisestä korkeimpaan oikeuteen ja syyttäjien edustamisesta korkeimmassa oikeudessa;
- 3) valvoa ja edistää syyttäjän toiminnan oikeudellista laatua ja yhdenmukaisuutta;

4) määrätä esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitetut, poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohtajina toimivat syyttäjät; sekä

5) huolehtia muista tehtävistä, jotka hänelle erikseen säädetään.

Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettä, jonka nostamisesta hän on päättänyt. Valtakunnansyyttäjä voi myös määrätä asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan.

Valtakunnansyyttäjä voi antaa nimetyille syyttäjänvirastaan virkavapaalla olevalle, toisessa virkasuhteessa olevalle virkamiehelle määrääjäksi sellaiset syyttäjänvaltuudet, joita tämä määrättyssä tehtävässään tarvitsee. Syyttäjänvaltuuksia käyttävään henkilöön sovelletaan muutoin, mitä syyttäjistä säädetään.

10 §

Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Apulaisvaltakunnansyyttäjä toimii valtakunnansyyttäjän apuna ja sijaisena.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä ratkaisee hänen käsiteltäväkseen kuuluvat asiat samoin valtuuksin kuin valtakunnansyyttäjä.

11 §

Valtionsyyttäjät

Valtakunnansyyttäjän kansliassa on valtionsyyttäjiä.

Valtionsyyttäjä toimii syyttäjänä hänen käsiteltäväkseen määrättyissä asioissa.

12 §

Erikoissyyttäjät

Erikoissyyttäjä toimii syyttäjänä erikoistumisalaansa kuuluvissa erityisen vaativissa rikosasioissa sekä muissa hänelle määrättyissä rikosasioissa.

13 §

Aluesyyttäjät ja apulaissyyttäjät

Aluesyyttäjät ja apulaissyyttäjät toimivat syyttäjänä syyttäjälueen rikosasioissa ja muissa heille määrättyissä asioissa.

14 §

Kelpoisuusvaatimukset

Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Muiden syyttäjien kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Johtavien aluesyyttäjien kelpoisuusvaatimuksena on lisäksi käytännössä osoitettu johtamistaito.

15 §

Nimittäminen

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

Valtionsyyttäjän nimittää valtioneuvosto valtakunnansyyttäjän kanslian esityksestä.

Johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän ja aluesyyttäjän nimittää valtakunnansyyttäjä. Johtavan aluesyyttäjän virkasuhteeseen nimitetään enintään viiden vuoden määräajaksi.

Apulaisyyttäjän nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen syyttäjääalue.

3 luku

Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

16 §

Viraston johtaminen

Syyttäjälaitosta johtaa valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjä ratkaisisi koko laitosta koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen hoidettavaksi.

17 §

Valtakunnansyyttäjän kanslia

Valtakunnansyyttäjän kansliaa johtaa valtakunnansyyttäjä.

Valtakunnansyyttäjän kanslian tehtävistä ja sijaintipaikasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Asioiden ratkaiseminen valtakunnansyyttäjän kansliassa

Valtakunnansyyttäjän kansliassa käsiteltävät hallinnolliset asiat ratkaisee valtakunnansyyttäjä, jollei asiaa ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Muun virkamiehen kuin valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän ratkaistavaksi ei voida antaa asiaa, joka on laissa säädetty valtakunnansyyttäjän ratkaistavaksi. Valtakunnansyyttäjä voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka muu viraston virkamies muuten saisi ratkaista.

19 §

Syyttäjääalueet

Syyttäjääalueeseen kuuluu yksi tai useampi kunta.

Syyttäjääaluetta johtaa johtava aluesyyttäjä. Johtavan aluesyyttäjän apuna voi toimia yksi tai useampi apulaispäällikkö. Syyttäjääalue vastaa syyttäjän tehtävistä alueensa rikosasioissa.

Syyttäjääalueista ja niillä olevista toimipaikoista sekä syyttäjääalueen tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

20 §

Asioiden ratkaiseminen syyttäjäalueilla

Syyttäjäalueella käsiteltävät hallinnolliset asiat ratkaisee johtava aluesyyttäjä, jolle asiaa ole säädetty tai Syyttäjälaitoksen työjärjestyksellä määrätty apulaispäällikön tai muun virkamiehen ratkaistavaksi. Johtava aluesyyttäjä voi pidättää itselleen päätösvalan hallinnollisessa asiassa, jonka muu syyttäjäalueen virkamies muuten saisi ratkaista.

4 luku

Erinäiset säännökset

21 §

Tiedonsaantioikeus

Syyttäjällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus maksutta saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävien suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista syyttäjälle tai tietojen käyttämistä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.

Syyttäjällä on oikeus saada virkatehtävien suorittamista varten tarpeelliset tiedot yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäätöä estämättä. Syyttäjällä on oikeus saada syyteharkinnassa tarvitsemaansa, sakkorangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa koskevia tietoja Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteristä.

Syyttäjällä ei kuitenkaan ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta saada tietoja, jotka viranomaisen tai julkista tehtävää hoitamaan asetettu yhteisö on saanut luvan perusteella tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten.

22 §

Vaitiolovelvollisuus ja vaitiolo-oikeus

Mitä poliisilain (872/2011) 7 luvun 1 ja 5 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolovelvollisuudesta, sovelletaan vastaavasti myös Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kuuluvaan.

Syyttäjällä on vaitiolo-oikeus poliisilain 7 luvun 3:n 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista, jotka hän on saanut toimiessaan esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna tutkinnanjohtajana. Syyttäjän ilmaisovelvollisuuteen sovelletaan, mitä poliisilain 7 luvun 5 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan ilmaisovelvollisuudesta.

Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kuuluvan velvollisuudesta todistaa oikeudenkäynnissä 1 momentissa tarkoitettua vaitiolovelvollisuudesta tai 2 momentissa tarkoitettua vaitiolo-oikeudesta huolimatta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 3 momentissa.

23 §

Esteellisyyys

Syyttäjä on esteellinen, jos:

- 1) hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen;
- 3) hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista taikka sitä, jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 4) hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaisten taikka siihen, jolle asiassa on odotettavissa hyötyä tai vahinkoa;

5) hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tai hallintoneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai

6) muu kuin 1–5 kohdassa tarkoitettu seikka on omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asiassa.

Syyttäjän läheisellä tarkoitetaan hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja henkilöitä.

Syyttäjä saa esteellisenäkin ryhtyä toimeen, joka ei siedä viivytystä. Syyttäjän on ilmoitettava esteellisyydestään sille, joka määrää hänelle sijaisen.

24 §

Varallaolo

Valtakunnansyyttäjä voi järjestää syyttäjien virastoajan ulkopuolisen varallaolon tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, johtava aluesyyttäjä voi määrätä syyttäjän olemaan virastoaikana varalla, jos se on tarpeen syyttäjän tavoitettavuuden varmistamiseksi tämän päätösvaltaan kuuluvien kiireellisten asioiden ratkaisemiseksi.

Valtakunnansyyttäjän varallaolotehtävään määräämällä syyttäjällä on varalla ollessaan toimivalta päättää toimenpiteistä toisen syyttäjän hoidettavaksi määrättyssä asiassa, jos toimenpide ei siedä viivytystä.

25 §

Asiamiehenä tai avustajana toimiminen

Syyttäjän oikeuteen toimia asiamiehenä tai avustajana oikeudenkäynnissä sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:ssä säädetään virkamiehestä ja yleisen tuomioistuimen lainoppineesta jäsenestä.

Syyttäjän velvollisuudesta ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaadetta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 3 luvun 9 §:ssä.

26 §

Virkasyytteen käsittely

Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmasa oikeudessa. Syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

Valtionsyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä.

27 §

Syyttäjälaitosta koskevien vahingonkorvausasioiden käsittely

Syyttäjälaitosta koskevien vahingonkorvausasioiden käsittelystä säädetään valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa (978/2014).

28 §

Viran siirtäminen

Virka voidaan siirtää työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain virkamiehen suostumuksella.

29 §

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset:

- 1) Syyttäjälaitoksen henkilöstöstä, henkilöstön tehtävistä sekä niihin määräämisestä;
- 2) henkilöstön virkasuhdetta koskevasta päätösvallasta;
- 3) valtakunnansyyttäjän tehtävistä valtakunnansyyttäjän kanslian päällikkönä;
- 4) johtavan aluesyyttäjän tehtävistä syyttäjäalueen päällikkönä;
- 5) apulaispäällikön tehtävistä; sekä
- 6) muiden Syyttäjälaitoksen virkamiesten kuin syyttäjien kelpoisuudesta ja nimittämisestä.

30 §

Syyttäjälaitoksen työjärjestys

Työskentelyn järjestämisestä Syyttäjälaitoksessa määrätään valtakunnansyyttäjän vahvistamassa Syyttäjälaitoksen työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä voidaan määrätä valtakunnansyyttäjän kanslian ja syyttäjäalueiden sisäisestä organisaatiosta, syyttäjien tehtävistä, henkilöstöstä, virkamiesten tehtävien hoitamisesta ja sijaisista, syyteasioiden jakamisesta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä muista toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

31 §

Viittaussäännös

Mitä muualla laissa säädetään virallisesta syyttäjästä, sovelletaan myös syyttäjään.

Mitä muualla laissa säädetään Valtakunnansyyttäjänvirastosta, koskee tämän lain voimaan tultua valtakunnansyyttäjän kansliaa.

Mitä muualla laissa säädetään syyttäjänvirastosta, johtavasta kihlakunnansyyttäjistä ja kihlakunnansyyttäjistä, koskee tämän lain voimaan tultua syyttäjäaluetta, johtavaa aluesyyttäjää ja aluesyyttäjää.

5 luku

Voimaantulo

32 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2018

Tällä lailla kumotaan syyttäjälaitoksesta annettu laki 439/2011.

33 §

Tehtäviä koskevat siirtymäsäännökset

Tämän lain tullessa voimaan siirtyvät syyttäjänvirastoissa ja Valtakunnansyyttäjänvirastossa vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet Syyttäjälaitokselle.

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Tämän lain tullessa voimaan syyttäjänvirastojen johtavan kihlakunnansyyttäjän virat lakkaavat ja virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista. Johtava kihlakunnansyyttäjä siirtyy alue-syyttäjän virkaan lain voimaantuloajankohdan mukaisten toimipaikkojensa mukaisille alueille ja yksiköihin.

Tämän lain tullessa voimaan syyttäjänvirastojen ja Valtakunnansyyttäjänviraston virat muuttuvat Syyttäjälaitoksen yhteisiksi viroiksi. Virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy lain voimaantuloajankohdan mukaisten toimipaikkojensa mukaisille alueille ja yksiköihin. Määräaikaista tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Tässä tarkoitettu virkojen muuttaminen ja siirtäminen ei edellytä virkamiehen suostumusta, ellei työ-säkäyntialue muutu.

[Toistaiseksi voimassa olevat erikoissyyttäjien tehtävämääräykset muuttuvat lain voimaan tullessa erikoissyyttäjän viroiksi. Erikoissyyttäjän viroiksi muuttuvat myös ne kihlakunnansyyttäjän virat, jotka on perustettu erikoissyyttäjien tehtävien hoitamiseksi.]

Lain täytäntöönpanon edellyttämää Syyttäjälaitoksen virkaa ensimmäistä kertaa täytettäessä virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, jos siihen nimitetään syyttäjänviraston tai Valtakunnansyyttäjänviraston virkamies.

LAGFÖSLAG

Lag

om Åklagarväsendet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Uppgifter och organisation

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det om Åklagarväsendets uppgifter och förvaltning samt åklagares uppgifter.

I fråga om Åklagarväsendet och åklagare gäller dessutom vad som föreskrivs särskilt om dem.

2 §

Åklagarväsendets uppgift

Åklagarväsendet svarar för ordnande av åklagarverksamheten.

3 §

Åklagarväsendets organisation

Åklagarväsendets centralförvaltningsenhet är riksåklagarens kansli. För ordnandet av Åklagarväsendets verksamhet delas landet in i åklagardistrikt.

Riksåklagaren är den högsta åklagaren och åklagarnas chef.

Åklagarväsendet hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

4 §

Ålands åklagardistrikt

För åklagarverksamheten i landskapet Åland svarar Ålands åklagardistrikt, och det har sitt verksamhetsställe i Mariehamn.

Bestämmelser om det språk som ska användas inom Ålands åklagardistrikt och om personalens språkkunskaper finns i 6 kap. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

2 kap.

Åklagare och åklagarens uppgifter

5 §

Åklagare

Åklagarna är

- 1) riksåklagaren och biträdande riksåklagaren,
- 2) statsåklagare,
- 3) ledande distriktsåklagare,
- 4) specialiståklagare,
- 5) distriktsåklagare, och
- 6) biträdande åklagare.

Bestämmelser om Finlands nationella medlem i Eurojust finns i lagen om genomförande av vissa bestämmelser i beslutet om Eurojust (742/2010).

6 §

Specialåklagare

Specialåklagare är justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, och bestämmelser om dessa åklagares åtalsrätt finns i 110 § i grundlagen.

7 §

Åklagarens uppgifter

Åklagaren ska vid behandlingen av de ärenden som han eller hon handlägger sörja för att det straffrättsliga ansvaret realiserar, utan onödigt dröjsmål och på ett jämlikt och ekonomiskt sätt enligt vad parternas rättsskydd och allmänintresset kräver.

I fråga om åklagarens uppgifter gäller dessutom vad som föreskrivs särskilt i lag.

8 §

Åklagarens behörighet

Åklagaren utövar en självständig och oberoende åtalsprövningsrätt. Åklagaren är behörig i åklagaruppgifter i hela landet.

Åklagaren kan överlämna ett brottmål som han eller hon handlägger till en annan åklagare med dennes samtycke, om det med hänsyn till ärendets art och andra omständigheter är ändamålsenligt. Detta kräver att båda åklagarnas chefer ger sitt samtycke.

Riksåklagaren kan förordna att ett mål ska behandlas av flera åklagare. Samtidigt ska det bestämmas om ansvarsfördelningen mellan dem. Ledande distriktsåklagaren kan ge ett sådant förordnande till åklagare som är underställda honom eller henne.

9 §

Riksåklagarens uppgifter som högsta åklagare och riksåklagarens beslutanderätt

Riksåklagaren ska

- 1) vara åklagare i de ärenden som han eller hon enligt lag ska sköta eller som han eller hon åtar sig,
- 2) besluta om inlämnandet av en åklagares ansökan om besvärstillstånd till högsta domstolen och företräda åklagarna i högsta domstolen,

- 3) övervaka och främja åklagarverksamhetens rättsliga kvalitet och enhetlighet,
- 4) utse de i 2 kap. 4 § i förundersökningslagen (805/2011) avsedda åklagare som är undersökningsledare när en polisman misstänks ha begått ett brott, och
- 5) ha hand om övriga uppgifter som det särskilt föreskrivs att han eller hon ska sköta.

Riksåklagaren kan överta avgörandet av ett ärende som hör till en underlydande åklagare eller förordna att en underlydande åklagare ska utföra ett åtal som riksåklagaren beslutat väcka. Riksåklagaren kan också förordna att en underlydande åklagare ska utföra åtalsprövningen i ett ärende.

Riksåklagaren kan för viss tid bevilja en sådan namngiven tjänsteman i ett annat tjänsteförhållande som är tjänstledig från sin åklagartjänst sådana åklagarbefogenheter som tjänstemannen behöver för ett visst bestämt uppdrag. På en person som utövar åklagarbefogenheter tillämpas i övrigt vad som föreskrivs om åklagare.

10 §

Biträdande riksåklagaren

Riksåklagaren bistås av en biträdande riksåklagare som är ställföreträdare för riksåklagaren. Biträdande riksåklagaren avgör med samma fullmakter som riksåklagaren de ärenden som han eller hon ska sköta.

11 §

Statsåklagare

Vid riksåklagarens kansli finns statsåklagare. Statsåklagarna är åklagare i de ärenden som de förordnats att sköta.

12 §

Specialiståklagare

Specialiståklagarna är åklagare vid särskilt krävande brottmål som hör till deras specialområde och i andra brottmål som de förordnats att sköta.

13 §

Distriktsåklagare och biträdande åklagare

Distriktsåklagarna och biträdande åklagarna är åklagare i brottmål inom åklagardistriktet och i övriga ärenden som de förordnats att sköta.

14 §

Behörighetskrav

Behörighetskraven för riksåklagaren och biträdande riksåklagaren är annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, en mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter och en i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet.

Behörighetskraven för andra åklagare är annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt. Behörighetskraven för ledande distriktsåklagare är dessutom en i praktiken visad ledarförmåga.

15 §

Utnämning

Bestämmelser om utnämning av riksåklagaren finns i grundlagen. Biträdande riksåklagaren utnämns av republikens president på framställning av statsrådet.

Statsåklagarna utnämns av statsrådet på framställning av riksåklagarens kansli.

Ledande distriktsåklagarna, specialiståklagarna och distriktsåklagarna utnämns av riksåklagaren. Ledande distriktsåklagare utnämns till ett tjänsteförhållande på högst fem år.

Biträdande åklagare utnämns av åklagardistriktet till ett tjänsteförhållande för viss tid.

3 kap.

Ledning och avgörande av ärenden

16 §

Ledning av ämbetsverket

Åklagarväsendet leds av riksåklagaren. Riksåklagaren avgör ärenden som gäller hela ämbetsverket, om det inte har föreskrivits eller bestämts att någon annan tjänsteman ska sköta dem.

17 §

Riksåklagarens kansli

Riksåklagarens kansli leds av riksåklagaren.

Bestämmelser om riksåklagarens kanslis uppgifter och placeringsort utfärdas genom förordning av statsrådet.

18 §

Avgörande av ärenden vid riksåklagarens kansli

Administrativa ärenden som handläggs vid riksåklagarens kansli avgörs av riksåklagaren, om det inte har föreskrivits eller bestämts att någon annan tjänsteman ska avgöra dem. Ett ärende som enligt lag ska avgöras av riksåklagaren kan inte överföras till någon annan tjänsteman än riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. Riksåklagaren kan förbehålla sig beslutsrätten i ett ärende som en annan tjänsteman vid ämbetsverket annars har rätt att avgöra.

19 §

Åklagardistrikt

Till ett åklagardistrikt hör en eller flera kommuner.

Åklagardistriktet leds av en ledande distriktsåklagare. Den ledande distriktsåklagaren kan bistås av en eller flera biträdande chefer. Åklagardistriktet svarar för distriktets åklagaruppgifter i brottmål.

Närmare bestämmelser om åklagardistriktet och deras verksamhetsställen samt åklagardistriktens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

20 §

Avgörande av ärenden inom åklagardistrikt

Administrativa ärenden som handläggs inom ett åklagardistrikt avgörs av ledande distriktsåklagaren, om det inte i lagstiftningen har föreskrivits eller i Åklagarväsendets arbetsordning bestämts att biträdande chefen eller någon annan tjänsteman ska avgöra dem. Ledande distriktsåklagaren kan förbehålla sig beslutsrätten i ett administrativt ärende som en annan tjänsteman inom åklagardistriktet annars har rätt att avgöra.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

21 §

Rätt att få upplysningar

En åklagare har trots sekretessbestämmelserna rätt att för ett tjänsteuppdrag avgiftsfritt få behövliga upplysningar och handlingar av en myndighet eller av en sammanslutning som har tillsatts för att sköta en offentlig uppgift, om inte lämnande av upplysningen eller handlingen till åklagaren eller användning av upplysningen som bevis har förbjudits eller begränsats i lag.

Åklagaren har trots att en sammanslutnings medlemmar, revisorer, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företags-, bank- eller försäkringshemlighet rätt att få de upplysningar som behövs för ett tjänsteuppdrag. Åklagaren har rätt att ur Rättsregistercentralens bötesregister få sådana upplysningar om bötesstraff och verkställighet av bötesstraff som behövs vid åtalsprövningen.

Åklagarens rätt till upplysningar enligt 1 mom. gäller dock inte upplysningar som en myndighet eller en sammanslutning som har tillsatts för att sköta en offentlig uppgift har fått tillstånd att ta del av för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för planerings- och utredningsuppgifter.

22 §

Tystnadsplikt och tystnadsrätt

Bestämmelserna i 7 kap. 1 och 5 § i polislagen (872/2011) om tystnadsplikt för personer som hör till polisens personal tillämpas också på Åklagarväsendets personal.

En åklagare har tystnadsrätt i fråga om den information som avses i 7 kap. 3 § 1 mom. i polislagen och som åklagaren har fått när han eller hon varit undersökningsledare enligt 2 kap. 4 § i förundersökningslagen. I fråga om åklagarens skyldighet att lämna ut information tillämpas vad som i 7 kap. 5 § i polislagen föreskrivs om skyldighet för dem som hör till polisens personal att lämna ut information.

Bestämmelser om skyldighet för dem som hör till Åklagarväsendets personal att vittna vid en rättegång trots den tystnadsplikt som avses i 1 mom. eller den tystnadsrätt som avses i 2 mom. finns i 17 kap. 12 § 3 mom. i rättegångsbalken.

23 §

Jäv

En åklagare är jävig, om

- 1) han eller hon eller en närstående är part,
- 2) ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne eller en närstående,
- 3) han eller hon eller en närstående är biträde eller ombud för en part eller för den för vilken ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,

4) han eller hon står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till den för vilken ärendet kan väntas medföra nytta eller skada,

5) han eller hon är medlem av styrelsen eller ett därmed jämförbart organ eller av förvaltningsrådet eller är verkställande direktör eller har motsvarande ställning i en sådan sammanslutning, stiftelse eller offentligrättslig inrättning som är part eller för vilken ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada, eller om

6) någon annan omständighet än en sådan som avses i 1–5 punkten kan ge motiverad anledning att ifrågasätta åklagarens opartiskhet i ärendet.

Närstående till en åklagare är de personer som avses i 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen (434/2003).

Åklagaren får även om han eller hon är jävig vidta åtgärder som inte tål uppskov. Åklagaren ska om sitt jäv underrätta den som har till uppgift att utse en ställföreträdare för åklagaren.

24 §

Beredskap

Riksåklagaren ska ordna åklagarberedskapen utanför tjänstetid på ett ändamålsenligt sätt.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. kan ledande distriktsåklagaren förordna att en åklagare ska stå i beredskap under tjänstetid, om det behövs för att säkerställa att åklagaren kan nås för avgörande av brådskande ärenden som hör till åklagarens beslutanderätt.

Den åklagare som riksåklagaren förordnat att ska stå i beredskap är när han eller hon står i beredskap behörig att fatta beslut om åtgärder i ett ärende som en annan åklagare har förordnats att sköta, om åtgärden inte tål uppskov.

25 §

Verksamhet som ombud eller biträde

På åklagarens rätt att vara ombud eller biträde i en rättegång tillämpas vad som i 15 kap. 3 mom. i rättegångsbalken föreskrivs om en tjänsteman och en lagfaren medlem av en allmän domstol.

Bestämmelser om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan beträffande dennes privaträttsliga anspråk finns i 3 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997).

26 §

Handläggning av tjänsteåtal

Riksåklagaren och biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott vid högsta domstolen. Åklagare är antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman.

Statsåklagarna, ledande distriktsåklagarna, specialiståklagarna, distriktsåklagarna och biträdande åklagarna åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Åklagare är den åklagare som förordnats av riksåklagaren.

27 §

Handläggning av skadeståndsärenden som gäller Åklagarväsendet

Bestämmelser om handläggning av skadeståndsärenden som gäller Åklagarväsendet finns i lagen om statens skadeståndsverksamhet (978/2014).

28 §

Överföring av tjänster

En tjänst får överföras utanför pendlingsregionen endast med tjänstemannens samtycke.

29 §

Närmare bestämmelser

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om

- 1) personalen vid Åklagarväsendet, personalens uppgifter samt förordnandet till uppgifterna,
- 2) beslutanderätten när det gäller personalens tjänsteförhållanden,
- 3) riksåklagarens uppgifter som chef för riksåklagarens kansli,
- 4) ledande distriktsåklagarens uppgifter som chef för åklagardistriktet,
- 5) biträdande chefens uppgifter, och
- 6) behörigheten för och utnämningen av andra tjänstemän vid Åklagarväsendet än åklagare.

30 §

Åklagarväsendets arbetsordning

Bestämmelser om ordnandet av arbetet vid Åklagarväsendet finns i Åklagarväsendets arbetsordning som fastställs av riksåklagaren. I arbetsordningen kan det föreskrivas om riksåklagarens kansli och åklagardistriktens interna organisation, åklagarnas uppgifter, personal, skötseln av tjänstemännens uppgifter, vikarier, fördelningen av åtalsärenden, beredningen och avgörandet av ärenden samt andra omständigheter som är behövliga med tanke på ordnande av verksamheten.

31 §

Hänvisningsbestämmelse

Vad som någon annanstans i lag föreskrivs om allmän åklagare tillämpas också på åklagare.

Vad som någon annanstans i lag föreskrivs om Riksåklagarämbetet gäller efter ikraftträdandet av denna lag riksåklagarens kansli.

Vad som någon annanstans i lag föreskrivs om åklagarämbetet, ledande häradsåklagare och häradsåklagare gäller efter ikraftträdandet av denna lag åklagardistrikt, ledande distriktsåklagare och distriktsåklagare.

5 kap.

Ikraftträdande

32 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2018.
Genom denna lag upphävs lagen om åklagarväsendet (439/2011).

33 §

Övergångsbestämmelser som gäller uppgifterna

När denna lag träder i kraft överförs de ärenden som är anhängiga vid åklagarämbetena och Riksåklagarämbetet samt de avtal och förbindelser som ingåtts av åklagarämbetena och Riksåklagarämbetet samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dessa avtal och förpliktelser till Åklagarväsendet.

34 §

Övergångsbestämmelser som gäller personalen

När denna lag träder i kraft dras tjänsterna som ledande häradsåklagare vid åklagarämbetena in och tjänsteförhållandena upphör utan uppsägning. Ledande häradsåklagare övergår till tjänsten som distriktsåklagare inom de distrikt och enheter som följer av deras verksamhetsställen vid ikraftträdandet av lagen.

När denna lag träder i kraft ändras åklagarämbetenas och Riksåklagarämbetets tjänster till Åklagarväsendets gemensamma tjänster. Tjänsterna placeras och personalen överflyttas till de distrikt och enheter som följer av deras verksamhetsställen vid ikraftträdandet av lagen. Den personal som sköter uppgifter för viss tid övergår för den tid det tidsbundna anställningsförhållandet varar. Den ändring och överföring av tjänster som avses här kräver inte tjänstemannens samtycke, om inte pendlingsregionen ändras.

[Specialiståklagarnas förordnanden som gäller tills vidare ändras när lagen träder i kraft till tjänster som specialiståklagare. Till tjänster som specialiståklagare ändras också de tjänster som häradsåklagare som har inrättats för skötseln av specialiståklagarnas uppgifter.]

När en sådan tjänst vid Åklagarväsendet som verkställigheten av denna lag kräver tillsätts första gången får den tillsättas utan att den förklaras ledig, om en tjänsteman vid åklagarämbetet eller Riksåklagarämbetet utnämns till den.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 12.06.2017

Hallituksen esitykseen eduskunnalle Syyttäjälaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Katsomme, ettei ehdotus ole vielä valmis lausuntomenettelyyn.

Ennen tätä tulee tehdä vertailu nykyisen virastomallin, ns. viiden viraston mallin (VKSV ja 5 paikallisvirastoa) ja yhden viraston mallin välillä sekä toiminnallisten että varsinkin taloudellisten seikkojen osalta. Suomen syyttäjäjyhdistys on kiinnittänyt tähän huomiota jo 16.3.2016 antaessaan lausunnon VKSV:n selvitysmiehille.

Ote lausunnosta: ” Nykyisellä virastomallilla syyttäjätöiminnöt on pystytty järjestämään tuloksellisesti, taloudellisesti ja vaikuttavasti. Yhdistyksen käsityksen mukaan uudistus pikemminkin lisää kustannuksia eikä tuo toiminnallista hyötyä. Selvityksestä myös kuultaa lävitse se, että uudistusta on ajateltu hallinnon ja varsinkin taloushallinnon toimintojen näkökulmasta, ei organisaation ydintoimintojen eli syyttämistöiminnon näkökulman kannalta.”

Samasta asiasta on edelleen keskusteltu tämän työryhmän työn aikana.

Mitään selvityksiä ei ole tehty. Selvityksellä saataisiin selville myös se lisääkö esitetty malli todellisuudessa taloudellisia kustannuksia ja miten paljon. Lopulta se on myönnetty. Kuitenkin ilman mitään perusteita tai laskelmia väitetään uudistuksen mahdollistavan 10 henkilötyövuoden siirtymistä nopeasti käsiteltävistä rikosasioista vaativien rikosasioiden käsittelemiseen sekä tarjoavan mahdollisuuden ainakin 20 henkilötyövuoden suuntaamiseen tehokkaampaan käyttöön. Mitä tällä edes tarkoitetaan ei ilmene tekstistä. Toiminnallisissa perusteissa on esitetty perusteiksi lähinnä se, että työllistävässä tilanteessa olisi helpompi osoittaa muualta lisää väkeä sekä tietojärjestelmien käyttämisen sujuvoituminen. Tietojärjestelmien muutoksilla ei ole todellisuudessa mitään merkitystä, koska jo nyt ovat käytössä yhteneväiset tietojärjestelmät koko syyttäjälaitoksessa eikä kyse ole tietojärjestelmien yhdistämisestä. Henkilön osoittaminen työllistäviin juttuihin onnistuu yhtä hyvin nytkin taikka ns. viiden viraston mallissa.

Tämän vuoksi selvitykset tulee tehdä.

Lisäksi kansainvälisessä vertailussa pitäisi saada laajemmin tietoa mm. siitä kuka syyttää syyttäjää, jos on kyse yhdestä virastosta sekä millainen sellaisessa tilanteessa on ylimmän syyttäjän devoluutio- ja substitutio-oikeus.

Asian keskeneräisyyteen liittyy myös se, että luonnos valtioneuvoston asetuksesta tulisi laittaa lausunnotle samaan aikaan. Asetus liittyy kiinteästi lakiehdotukseen, ja jotta lausunnonantajat pystyisivät antamaan

kannanotot koko asiaan riittäväillä tiedoilla tulisi, asetuseroituksen olla valmis ja liittää mukaan.

Eriävänä mielipiteenä ehdotukseen esitämme seuraavaa:

Lähtökohtana uudistuksessa oli yhden viraston malli, jossa olisi kuusi osastoa. Kuitenkin esityksessä halutaan säilyttää valtakunnansyyttäjän kanslialla erilainen asema muihin osastoihin eli alueisiin verrattuna. Näin ei pitäisi olla.

I Johtavien aluepäälliköiden virkojen määräaikaisuus. Lain 15 § ja perustelujen sivu 12.

Lähtökohtana virkamieslaissa on virkojen vakinaisuus ja määrätyissä korkeimmissa viroissa määräaikaisuus. Muille määräaikaisuuksille vaaditaan virkamieslain mukaan perusteltu syy (VML 9 § 2). Perusteluja ei ole esitetty.

Nyt olla tekemässä järjestelmää, jossa syyttäjälaitoksen ylin johto on vakituisissa viroissa ja alempana määräaikaisissa. Se ei vastaa virkamieslain tavoitetta ja on päinvastoin muuhun valtionhallinnon muutoksiin, joissa ylimmät päälliköt ovat määräaikaisissa viroissa ja muut alemmat tasot pysyvissä viroissa.

Määräaikaisuuden arvioinnissa on tärkeää miettiä lainkäyttöhenkilöstön työn riippumattomuutta. Siihen ei lähtökohtaisesti sovi määräaikaisuus ja sen vuoksi ovat myös valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän virat vakituisia. Määräaikaisuus altistaa painostukselle syyttäjälaitoksen ulkopuolelta helpommin kuin vakinainen virka ja se vaikutus on mahdollista ulottaa siten vakituisiin syyttäjiin. Edes se mahdollisuus ei näytä ulospäin hyvältä.

Johtavan aluepäällikön virka ei ole pelkästään johtamista, vaan heillä on todellista lainkäyttövaltaa esimerkiksi juttujaossa syyttäjille eli lainkäyttöön puuttumista sekä heillä tulee olemaan edelleen myös lainkäyttötehtäviä eli yksittäisten syytteiden ajamista.

Tuomioistuinjaissa on säädetty laamannien virat määräaikaisiksi, mutta samalla on säädetty erilliset virasapysymis- ja viransaantimahdollisuudet, jotta riippumattomuus säilytetään. Sielläkin on huomattu ne ongelmat, joita määräaikaisuus tuo, mutta asiat on pyritty ratkaisemaan.

Verratessa tilannetta LAVM 8/2016 mietinnössä lausuttuun ja tuomioistuinjaissa säädettyyn eroavuus erottamattomuudessa. Päällikkötuomari on toimikautensa erottamaton. Johtava aluesyyttäjä ei olisi. Samoin päällikkötuomarille on säädetty oikeus tulla nimitetyksi vakituisen tuomarin virkaan, jos pohja virkaa ei ole. Tämä myös puuttuu syyttäjälaitoslaista.

Poikkeuksena tuomioistuinlaitokseen on myös se, että määräaikaiset aluepäälliköt nimittää heidän suora esimies ei presidentti tai valtioneuvosto. Johtamisjärjestelmänä tällainen ei ole hyvä tai toimiva. Pitää muistaa, että verrattuna yritykseen ei tässä järjestelmässä ole hallitusta tai yhtiökokousta, joka valvoo ylintä päättäjää. Tulee myös muistaa, ettei tuomioistuimissa ole devoluutio- tai substituutio-oikeutta samalla tavalla kuin valtakunnansyyttäjällä suhteessa syyttäjiin.

Tämän vuoksi asian perustuslainmukaisuudesta tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

II Kuka syyttää syyttäjää? Lain 26 § ja perustelujen sivut 24-25. Olemme nostaneet keskusteluun sen kuka yhden viraston mallissa syyttää syyttäjää. Käsityksemme mukaan syyttäjälaitosta perustettaessa 20 vuotta sitten siirtyivät syyttäjien syyteasiat oikeuskanslerinvirastosta valtakunnansyyttäjänvirastolle sen vuoksi, että ne käsittelee eri virasto kuin mistä syyttäjä tulee ja korkeimpien syyttäjien kohdalla syyttäjänä toimii ulkopuolinen syyttäjä.

Nyt tilanne muuttuu. Se, että sama virasto hoitaa syyttämisen aiheuttaa helposti esteellisyys- ja puolueettomuusväitteitä.

Vertailuna on muistettava se, että poliisimiesten tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkinnan osalta siirryttiin syyttäjän johtamaan esitutkintaan jo 1990-luvulla juuri sen vuoksi, ettei puolueettomuudesta tule väit-

teitä.

Lisäksi syyttäjät eivät tee tuomareiden syyteharkintaa ja taustalla lienee myös puolueettomuuden varmistaminen eli ne virkamiehet, jotka ajavat osapuolina juttuja oikeudessa eivät tee syyteharkintaratkaisuja. Siinäkin asiassa on puolueettomuutta mietitty.

Mielestämme asiaa pitää miettiä ja sen perustuslainmukaisuus pitäisi selvittää perustuslakivaliokunnan lausunnolla.

Vaihtoehtoja olisi se, että syyteharkinnan tekisi oikeuskansleri tai oikeusasiamies ja he myös ajaisivat syytteen. Seuraavaksi esteettömin vaihtoehto olisi, että he tekisivät syyteharkinnan ja voisivat määrätä tietyn nimetyn syyttäjän hoitamaan syyttämisen tuomioistuimessa. Näin on tilanne tuomareiden kohdalla.

III Apulaispäälliköiden asema tehtävänä. 19 § ja 5 §. Lähtökohtana pitäisi olla virka. Nyt apulaispäällikkö ei ole syyttäjän virka, vaan tehtävä jota tehdään pohjaviralla. Tehtävämääräys on virkamieslaissa määrittelemätön tilanne ja työoikeuden professori Mäenpää on kritisoinut laissa määrittelemätöntä tilannetta.

Virka myös avaisi mahdollisuuden kaikkien asiasta kiinnostuneiden hakeutua kyseiseen virkaan myös ulkopuolisten tahojen. Syyttäjälaitoksessa se avaisi aina sen pohjaviran, jota hoitamaan voitaisiin ottaa henkilö. Näin ei sidottaisi alla olevaa virkaa tehtävään, kuten nyt. Samalla myös olisi helpompi yhtenäistää viran työnkuvaa.

Tehtävästä ja kuka tehtävään saa hakea on tarkoitus säätää tarkemmin asetuksessa. Olisi tärkeää, että asetusluonnos olisi nyt samalla käytettävissä.

Näin voitaisiin ottaa kantaa myös siihen kuka saa tehtävään hakea. Meidän käsityksemme mukaan ei ole lainmukaista tehdä sellaista ratkaisua, että laissa tai asetuksessa kielletään nimittämästä määrättyjä syyttäjiä kyseiseen apulaispäällikön tehtävään. On esitetty, että asetuksessa säädetään, ettei erikoissyyttäjää tai valtiosyyttäjää saisi nimittää apulaispäällikön tehtävään. Pidämme tällaista perustuslain vastaisena menettelynä (perustuslain 6, 22, 23, 107, 118 ja 125 §:t). Varsinkin, kun on kyse tehtävästä, jossa perusvaatimuksena on syyttäjän virka ja sen kelpoisuusehdot täyttänyt henkilö. Vertailuna siihen, ettei perustuslakia voi ohittaa on mm. ratkaisu KHO 2011:67. Asiassa käsiteltiin sitä voiko poliisilla olla velvollisuus irtisanoa virasta eri iän perusteella kuin muiden.

Lisäksi huomioitavaksi tulee yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto. Pätevintä ei saa syrjiä nimityksissä.

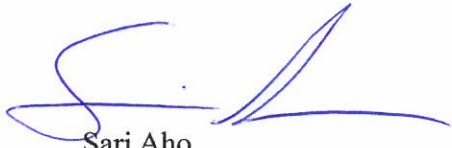
Jotta menettelyn perustuslainmukaisuus voidaan arvioida taikka tuleeko syrjimisestä säättää jo laissa, tulisi asetusluonnoksen olla mukana.

IV Nimikkeet. 5 ja 13 § ja perustelut sivut 13. Katsomme, ettei aluesyyttäjä ole hyväksyttävä nimike. Pikemmin katsomme, että säilytetään kihlakunnansyyttäjän nimike, jollei nimikettä voida muuttaa valtiosyyttäjäksi. Myös käräjätuomareilla on säilytetty vanha nimike ja myös ulosotossa säilynee ulosottolain muutoksessa kihlakunnanvoudin nimike.

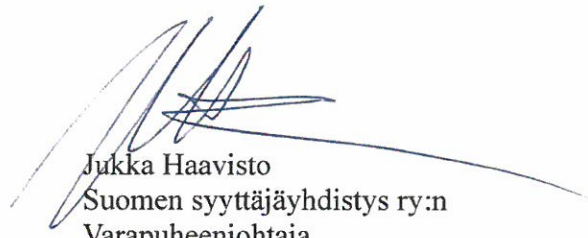
V Erikoissyyttäjä. 12 § ja perusteluiden sivut 12-13 ja 21. Kun ehdotuksessa määritellään, että hän toimii syyttäjänä erikoistumisalaansa kuuluvissa erityisen vaativissa rikosasioissa niin katsomme, että tulee määritellä, missä erikoistumisaloista säädetään tai määrätään. Toisaalta erikoissyyttäjän työn sisältö voisi olla vanha valtiosyyttäjän tehtävämääritelmä eli erikoissyyttäjä hoitaa yhteiskunnan kannalta merkityksellisimmät rikosasiat.

VI Alueiden tehtävät ja vastuut. 29 ja 30 §. Katsomme, ettei sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi asetuksella tai työjärjestyksellä saa säätää mistään asiasta, jota ei ole laissa määrätty. Niillä annetaan ainoastaan tarkempia säännöksiä tai määräyksiä. Lisäksi työjärjestyksessä ei saisi säätää asioista, joista ei ole asetuksessa säädetty.

Jotta tiedetään, mitkä ovat tarkemmin alueiden ja niiden päälliköiden tehtävät esimerkiksi nimitys-, virkavapauksien, kurinpitovallan osalta, tulisi asetusluonnoksen olla olemassa.



Sari Aho
Suomen syyttäjäyhdistys ry:n
Puheenjohtaja



Jukka Haavisto
Suomen syyttäjäyhdistys ry:n
Varapuheenjohtaja



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-593-5 (nid.)
ISBN 978-952-259-594-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi