OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Kriminaalipoliittinen osasto
Syyttäjä- ja rikosseuraamusyksikkö

4.4.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 17/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Asiantuntijakuuleminen 5.4.2018
Neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist

1. Tausta ja asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2016 hankkeen valmistelemaan syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta siten, että syyttäjälaitos toimisi tulevaisuudessa yhtenä virastona. Tätä edelsi valtakunnansyyttäjän asettamien selvityshenkilöiden laatima selvitys syyttäjälaitoksen organisaation ja toiminnan kehittämisestä yhden tai neljän viraston mallin mukaisesti. Selvityksen mukaan rakenteessa ei todettu olevan suurta eroa, mutta yhden viraston mallissa yhtenäisyys, resurssien joustava käyttö, resurssikestävyys sekä joustavuus tulevaisuuden muutoksissa koettiin paremmiksi.

Valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin kesäkuussa 2017 lausunnot 51 viranomaiselta tai järjestöltä. Lausuntoja saatiin 35. Lausunnonantajien yleisarviot esityksestä ja sen tavoitteista olivat myönteisiä. Rakennemuutoksen tarpeellisuudesta vallitsi suhteellisen laaja yksimielisyys, mutta toteuttamistavoista esitettiin erilaisia näkemyksiä. Muutamat tahot, kuten Suomen Syyttäjäyhdistys, vastustivat yhden viraston mallia. Myös eräitä muita muutoksia vastustettiin.

Esitys perustuu työryhmän ehdotukseen. Lausuntopalautteessa esitetyt näkökohdat on huomioitu jatkovalmistelussa. Siltä osin, kun esitettyjä muutoksia ei tehty, on ratkaisu perusteltu.

Esityksen valmistelun yhteydessä on valmisteltu myös Syyttäjälaitoksesta annettava valtioneuvoston asetus. Asetusluonnos oli lausuntokierroksella marraskuussa 2017. Luonnos valtioneuvoston asetukseksi on liitetty hallitukseen esitykseen kokonaisuuden hahmottamiseksi.

2. Esityksen tavoitteet

Syyttäjän tehtävät ovat viime vuosina muuttuneet aikaisempaa vaativammiksi ja monipuolisemmiksi. Vaativien rikosasioiden määrä on kasvanut merkittävästi. Rikosasioissa on yhä useammin kansainvälisiä liityntöjä ja syyttäjien hoidettavaksi on tullut uusia kansainväliseen oikeudenhoitoon liittyviä tehtäviä, kuten eurooppalainen tutkintamääräys. Nämä edellyttävät syyttäjältä erityisosaamista.

Tehtävien määrän ja vaativuuden lisääntyessä syyttäjälaitoksen resurssit eivät kuitenkaan ole lisääntyneet samassa suhteessa. Syyttäjälaitoksen kehys on tuleville vuosille aleneva. Jotta syyttäjälaitos pystyisi asianmukaisesti hoitamaan tehtäväänsä, tulee toimintatapoja tarkastella kriittisesti, kehittää toimintaa tehokkaammaksi ja suunnata resursseja oikein. Organisaatiorakenteen tulee tukea tätä kehittämistyötä eikä olla sen esteenä.

Uudistuksen perusteina ovat toimintalähtöiset syyt; toiminnan yhtenäisyyden ja ammattimaisen johtamiskulttuurin edistäminen, toiminnan tehostaminen ja syyttäjälaitoksen asiantuntijuuden syventäminen. Valtakunnallinen rakenne antaisi aiempaa paremmat edellytykset johtaa syyttäjälaitosta kokonaisuutena ja helpottaisi syyttäjäntoiminnan ohjausta. Esityksellä pyritään myös edistämään yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja yhdenmukaisia syyttäjäkäytäntöjä eri alueilla. Esimerkiksi syyteharkinta-ajoissa on ollut huomattavia eroja eri syyttäjänvirastojen välillä.

Esityksen tavoitteena on parantaa syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä siten, että resursseja voidaan suunnata enemmän vaativien rikosasioiden käsittelyyn. Keskittämällä syyttäjälaitoksen hallinnon ja tukitoimintojen ohjaamista keskusyksikköön voitaisiin vapauttaa resursseja syyttäjälaitoksen keskeiseen tehtävään eli syyttämistyöhön. Uudistuksella edistettäisiin keskitettyjen toimintojen luomista, mikä tehostaisi syyttäjien toimintaa ja yhtenäistäisi työprosesseja valtakunnallisesti nopeasti käsiteltävissä asioissa.

Tavoitteena on lisätä resurssien joustavaa käyttöä ja jakamista alueilla muuttuvissa tilanteissa. Samalla mahdollistetaan työmäärän tasaaminen alueiden välillä. Digitalisaation myötä jatkossa voitaisiin nykyistä helpommin siirtää töitä ruuhkautuneista yksiköistä sellaisiin yksikköihin, joissa on parempi työtilanne. Rakenneuudistuksella varaudutaan myös tulevien tietotekniikkahankkeiden (mm. AIPA) täysimääräiseen hyödyntämiseen tuottavuuden lisäämiseksi.

Tulosohjausprosessi kevenisi syyttäjälaitoksessa ja valtionhallinnon tulosohjauksen vaikuttavuus lisääntyisi. Oikeusministeriön rooli tulosohjaajana säilyisi ennallaan. Jatkossa syyttäjälaitokselle laadittaisiin yksi yhteinen tulossopimus, minkä lisäksi toiminnasta raportoitaisiin koko laitoksen osalta. Tulosohjausprosessin keventyessä siihen liittyvät hallintotehtävät alueilla vähenevät. Alueiden päälliköt saisivat keskittyä pääasialliseen tehtäväänsä eli alueen johtamiseen ja henkilösuunnitteluun, joilla on laajoilla alueilla suuri merkitys.

3. Esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi syyttäjälaitoksen organisaatiota siten, että Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivasta 11 syyttäjänvirastosta muodostettaisiin yksi Syyttäjälaitos –niminen virasto. Syyttäjälaitos muodostuisi keskushallintoyksikkönä toimivasta valtakunnansyyttäjän toimistosta ja viidestä viraston osastoina toimivasta syyttäjäalueesta, jotka olisivat huomattavasti laajempia kuin nykyiset syyttäjänvirastot. Keskusyksikköön keskitettäisiin nykyistä enemmän koko syyttäjälaitosta koskevia hallinnollisia tehtäviä. Valtakunnansyyttäjän toimisto hoitaisi edelleen erikseen määrättyjä syyttäjäntehtäviä. Valtakunnansyyttäjä toimisi edelleen ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä. Syyttäjälaitoksen rakenne ja johtaminen selkeytyisi.

Maa jaettaisiin viiteen viraston osastoina toimivaan syyttäjäalueeseen, joiden toimialueet noudattelisivat nykyisten syyttäjänvirastojen toimialuejakoa. Ahvenanmaan maakunnasta muodostettaisiin yksi syyttäjäalue. Ahvenanmaata koskevaan erityissääntelyyn esityksellä ei puututtaisi.

Syyttäjäalueet huolehtisivat syyttäjäntehtävistä omalla toimialueellaan, kuten syyttäjänvirastot nykyään. Tarpeen vaatiessa rikosasioiden käsittelystä aluejaon mukaisesti olisi kuitenkin voitava poiketa, jotta henkilöresursseja voitaisiin käyttää tulevaisuudessa joustavasti muuttuvissa tilanteissa uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Asiasta tulisi selvyyden vuoksi ottaa säännös lakiin. Tarve aluejaosta poikkeamiseen voisi syntyä työn tasaamiseksi alueiden välillä esimerkiksi sakkomenettelyasioissa tai nopeasti käsiteltävissä asioissa. Vastaava tarve voisi olla myös käsittelyn joutuisuuden, erityisosaamisen tai muun erityisen syyn vuoksi. Syyttäjillä säilyisi edelleen koko maan kattava toimivalta, joka mahdollistaa myös erilaisia joustavia järjestelyjä rikosasian ulottuessa useamman syyttäjäalueen toimialueelle tai syyttäjäryhmän hoitaessa muun alueen rikosasiaa. Menettely edistäisi asioiden käsittelyn joutuisuutta ja siten kansalaisten oikeusturva paranisi.

4. Keskeiset muutosehdotukset

Yksi virasto

Rakenneuudistus on valtion virastorakenteen kehittämisen näkökulmasta perusteltu ja esitys on yhdenmukainen keskushallinnon virastorakenneselvityksen ehdotusten kanssa. Kyse on toiminnallis-taloudellisesti tarkoituksenmukaisesta kokonaisuudesta, joka on järkevää organisoida yhden viraston muotoon. Syyttäjälaitos toimii jo omana kirjanpitoyksikkönään, mikä huomioiden virastorakenteen uudistaminen on myös perusteltu.

Syyttäjäalueella ei olisi enää erillisiä palvelutoimistoja ja päätoimipaikkaa, vaan kaikki toimipisteet olisivat toimipaikkoja. Toimipaikkojen jaottelulle ei olisi enää tarvetta, koska syyttäjäalueet eivät olisi enää virastoja vaan yhden viraston hallinnollisia osia. Syyttäjäalueista ja niiden toimipaikoista säädettäisiin Syyttäjälaitoksesta annettavassa

valtioneuvoston asetuksessa. Uudistuksen yhteydessä toimipaikkoja ei esitetä lakkautettavaksi.

Virat Syyttäjälaitoksen yhteisiä

Virat olisivat valtionhallinnossa vakiintuneen käytännön mukaisesti Syyttäjälaitoksen yhteisiä. Viran siirtämisestä ja sijoittamisesta on säännökset valtion virkamieslaissa. Työnantajalla tulee olla mahdollisuus sijoittaa yhteiset virat viraston lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi viraston sisällä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Virkamiesten toimipaikat eivät uudistuksessa muuttuisi. Virkojen sijoituspaikat olisivat joko syyttäjäalueella tai valtakunnansyyttäjän toimistossa.

Virkamieslain mukainen viran sijoittaminen virastossa toiselle paikkakunnalle ei edellytä virkamiehen suostumusta. Tilanteet, joissa myöhemmin voisi ilmetä tarve viran sijoittamiseen toiselle paikkakunnalle, olisivat harvinaisia: esimerkiksi toimipisteen lakkauttaminen tai töiden väheneminen olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti. Viran uudelleen sijoittamista ei virkamieslain mukaan voida tehdä yksipuolisesti virkamiehestä johtuvista syistä. Viran uudelleen sijoittaminen toiseen toimipaikkaan ei siten vaaranna syyttäjien riippumattomuutta lainkäyttötehtävissä.

Viran uudelleen sijoittaminen edellyttää valtion yhteistoimintalain 15 §:n mukaisia yhteistoimintaneuvotteluja. Virkamiehellä on virkamieslain mukaisesti myös valitusoikeus tästä päätöksestä tuomioistuimeen. Käytännössä mahdollisuus viran uudelleen sijoittamiseen olisi virkamiehen edun mukaista, koska vaihtoehtona edellä kuvatunlaisissa tilanteissa olisi irtisanominen tuotannollisista tai taloudellisista syistä.

Syyttäjälaitoslaissa ei olisi tarpeen säätää viran siirtämisestä tai sijoittamisesta virkamieslaista poikkeavasti.

Johtavan aluesyyttäjän määräaikaisuus

Kunkin syyttäjäalueen päällikkönä toimisi johtava aluesyyttäjä, joka nimitettäisiin virkaansa viiden vuoden määräajaksi. Nykyisin johtava kihlakunnansyyttäjä on nimitetty vakituiseen virkaan. Johtavia kihlakunnansyyttäjiä on nykyään 11.

Johtavan aluesyyttäjän viran määräaikaistaminen vastaa valtionhallinnon johtavien virkojen osalta noudatettua linjaa sekä myös kansainvälistä käytäntöä. Tuomioistuinlaitoksessa on päällikkötuomareiden osalta vastaavasti säädetty nimittämisestä määräaikaiseen virkaan. Johtavien aluesyyttäjien osalta on perusteltua noudattaa samaa linjaa.

Syyttäjäalueet tulisivat olemaan huomattavasti laajempia kokonaisuuksia sekä henkilöstön määrän että alueen koon osalta kuin nykyiset syyttäjänvirastot. Syyttäjäalueen johtaminen olisi vaativa tehtävä, mikä edellyttäisi johtamistehtävässä menestymistä, sitoutumista ja motivaatiota. Syyttäjäalueen tulisi toimia mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, mitä johtavan aluesyyttäjän viran määräajaksi täyttämisen voidaan arvioida edistävän. Tehtävässä onnistumista tulisi määräajoin arvioida.

Johtavan aluesyyttäjän tehtävässä olisi kyse ennen muuta johtamisesta eikä hänelle jäisi juurikaan lainkäytöllisiä tehtäviä. Riippumattomuus lainkäytössä on ehdottoman tärkeä periaate, jota tulee noudattaa. Syyttäjien riippumattomuus liittyy kuitenkin nimenomaisesti lainkäyttötehtäviin, ei hallinto- tai johtamistehtäviin. Johtavien aluesyyttäjien riippumattomuus ei siten vaarantuisi. Perustuslakivaliokunta tai lakivaliokunta ei ole pitänyt myöskään tuomareiden riippumattomuutta esteenä määräaikaisuudelle.

Virkanimikkeet ja erikoissyyttäjän virka

Kihlakunnansyyttäjän virkanimike muuttuisi aluesyyttäjäksi ja johtavan kihlakunnansyyttäjän nimike johtavaksi aluesyyttäjäksi. Ehdotusta on vastustettu pääasiassa syyttäjälaitoksen sisällä.

Nimikemuutosta esitettiin jo vuonna 2010 syyttäjälaitoslakia viimeksi uudistettaessa. Virkanimikkeen uudistamiselle on vahvat perusteet huomioiden rakenneuudistuksen sisältö ja laajuus. Kihlakuntajaosta on luovuttu jo 10 vuotta sitten. Aluesyyttäjän virkanimike on selkeä ja kuvastaa hyvin syyttäjän pääasiallista toimenkuvaa ja toimialuetta. Lausuntopalautteessa vaihtoehtona esitettyä valtionsyyttäjän virkanimikettä ei voida pitää onnistuneena. Valtionsyyttäjä on vakiintunut virkanimike Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskenteleville syyttäjille. Samassa organisaatiossa jo käytössä olevan virkanimikkeen siirtäminen alemmalle tasolle on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

Ottaen huomioon Ahvenanmaan erityisasema on esityksessä katsottu perustelluksi säilyttää Ahvenanmaalla maakunnansyyttäjän ja johtavan maakunnansyyttäjän virkanimikkeet.

Samalla perustettaisiin erikoissyyttäjän vakituinen virka nykyisen tehtävämääräyksen sijaan ja otettaisiin käyttöön uusi erikoissyyttäjän virkanimike. Nämä esitykset ovat saaneet laajasti kannatusta.

Syyttäjän esteellisyys syyttäjää koskevan virkasyytteen käsittelyssä

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin kysymys syyttäjän esteellisyydestä syyttäjää vastaan ajetuissa virkarikosasioissa, kun toimitaan yhdessä virastossa. Esitystä on lausuntopalautteen johdosta muutettu siten, että valtionsyyttäjää koskevassa virkarikosasiassa syyttäjänä toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies, kuten valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän osalta on nykyisin säädetty.

5. Esityksen vaikutukset

Organisaatiouudistuksella ei ole vaikutuksia syyttäjälaitoksen toimipaikkaverkostoon eikä henkilöstöä ehdoteta vähennettäväksi. Toiminta jatkuisi edelleen niillä paikkakunnilla, joilla tällä hetkellä on syyttäjänviraston päätoimipaikka tai palvelutoimisto. Uudistuksella ei myöskään muutettaisi toimialueiden kielellisiä jaotuksia. Syyttäjälaitos olisi kaksikielinen ja asetuksessa säädetty ruotsin kieltä erinomaisesti taitavien syyttäjien määrä pysyisi ennallaan.

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Syyttäjälaitoksen kehys on kuitenkin tulevina vuosina aleneva. Tähän tulee varautua toimintaa tehostamalla.

Esityksellä ei ole suoranaisia vaikutuksia muiden viranomaisten tai sidosryhmien toimintaan. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota sidosryhmäyhteistyön tärkeyteen ja toimivuuteen suuremmissa yksiköissä.

6. Voimaantulo

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 31 päivänä lokakuuta 2018.