VARSINAIS-SUOMEN KÄRÄJÄOIKEUS
EGENTLIGA FINLANDS TINGSRÄTT
Sairashuoneenkatu 2-4, PL 376
20101 Turku

puh. 02956 46200/ fax. 02956 46285
varsinais-suomi.ko@oikeus.fi

Lausunto

9.4.2018

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Viite: Pyyntö kirjallisesta asiantuntija-lausunnosta 3.4.2018

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

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Pyydettynä asiantuntijalausuntona eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 17/2018 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen perusteina on kirjattu toimintalähtöiset syyt, kuten toiminnan yhtenäisyys ja ammattimainen johtamiskulttuuri, toiminnan tehostaminen ja syyttäjälaitoksen asiantuntijuuden syventäminen, yhdenmukaiset syyttäjäkäytännöt, hallinto- ja tukitehtävien keskittäminen, uusien tietojärjestelmien hyödyntäminen ja tuottavuustavoitteiden saavuttaminen.

Toiminnan uudelleenorganisoimisen malliksi on valittu yhden viraston malli; keskusyksikkönä toimivasta valtakunnansyyttäjän toimistosta ja viidestä syyttäjäalueesta muodostuva Syyttäjälaitos. Mallin eduiksi on todettu yhtenäisyys, resurssien joustava käyttö ja resurssikestävyys sekä parempi joustavuus tulevaisuuden muutoksissa.

Esitetty syyttäjälaitoksen uudelleenorganisointimalli voi parhaimmillaan johtaa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin; syyttäjätoiminnan johtaminen kokonaisuutena tehostuu, toiminta alueilla yhtenäistyy, resursseja voidaan käyttää tehokkaammin, erikoistumisen hyödyt saadaan paremmin esille.

Yleisesti voidaan todeta, että valtionhallinnossa toiminnan keskittämisellä tavoiteltujen hyötyjen syntyminen ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys. Keskusvirasto tai -yksikkö voi alkaa paisua ja, kun sektorin kokonaisresurssien määrä ei ole kovinkaan helposti kasvatettavissa, vaarana on resurssien siirtyminen substanssitoiminnasta erilaisiin hallinto-, kehittämis-, yhteistyö-, tutkimus- ja muihin keskusyksikölle sinänsä kuuluviin tehtäviin.

Toinen vaara on sisäisen byrokratian lisääntyminen, kun aluetason viranomaisten toimivaltaa siirtyy keskusyksikölle ja päätöksenteko saattaa aiemmasta poiketen edellyttää keskusyksikön lupaa tai keskusyksikön päättävän toimielimen käsittelyä.

Hallinnon tehtävien keskittäminen ei sekään ole täysin ongelmatonta. Tähän mennessä ovat mm. henkilöstö- ja taloushallintoasioiden keskittäminen Palkeisiin, ICT-asioiden keskittäminen Valtoriin ja rekisterinpitoon liittyvien asioiden keskittäminen ORK:een, jotka sinällään ovat olleet perusteltuja, osin välttämättömiäkin, tuoneet mukanaan viraston kannalta selkeän palvelutason laskun. Vastauksen saaminen arkipäivän tavanomaisiin ongelmatilanteisiin kestää usein kohtuuttoman kauan tai sitä ei saada ollenkaan, dokumentteja lähetään edestakaisin, toiminnan seuranta ja sen myötä johtaminen vaikeutuu. Kun ICT-järjestelmien lähitukea ei ole virastossa, asiointi keskitetyn helpdeskin kanssa saattaa olla perin aikaa vievää.

Toivottavaa onkin, että toiminnan käytännön uudelleenorganisointi tehdään harkiten ja niin, että toiminnan edellytykset todellisuudessa tehostuvat.

Syyttäjälaitosuudistus käräjäoikeuden näkökulmasta

Syyttäjätoiminta on keskeinen osa rikosvastuun toteuttamisen toimintaketjussa poliisi – syyttäjä - tuomioistuin – täytäntöönpano. Vakavampien rikosten osalta rikosvastuun toteuttaminen tuomioistuinkäsittelyn kautta ei ole mahdollista ilman syyttäjien suorittamaa syyteharkintaa.

Käräjäoikeuden näkökulmasta uudistusta tarkasteltaessa huomio kiinnittyy erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- syyttäjälaitoksen organisaation sekä yksiköiden toimivallan selkeys; toimipaikat - syyttäjäalueet - valtakunnansyyttäjän toimisto
- toimiva yhteistyö syyttäjäalueen ja käräjäoikeuden välillä
- syyttäjäalueella riittävä päätösvalta toiminnan järjestämisen suhteen
- syyttäjillä valmius toimia syyttäjänä myös toisen syyttäjän valmistelemissa asioissa
- syyttäjillä riittävä kielitaito kaksikielisillä syyttäjäalueilla.

Kaikki edellä mainitut seikat luovat pohjan syyttäjälaitoksen ja käräjäoikeuden väliselle toimivalle menettelylliselle yhteistyölle, hyvin toimivalle rikosprosessille käräjäoikeudessa sekä oikeusturvan toteutumiselle.

Resurssien kohdentaminen muuttuvien tilanteiden mukaan on syyttäjälaitoksen toiminnan tehokkuuden kannalta yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista. Syyttäjlaitoksen resurssien kohdentamisella on käräjäoikeuden kannalta olennainen merkitys.

Käräjäoikeuden toiminnan järjestämisen kannalta on keskeisen tärkeää tietää syyttäjät, joiden nostamia rikosasioita kyseisessä käräjäoikeudessa käsitellään.

Käräjäoikeudessa rikosasioiden käsittely perustuu normaalisti siihen, että tietyt tuomarit käsittelevät tiettyjen syyttäjien vireille saattamia rikosasioita. Istuntopäivien ajankohdat sovitaan erilaisia menettelytapoja noudattaen jopa vuodeksi eteenpäin. Syyttäjien käräjäoikeuteen toimittamat rikosasiat jaetaan sattumanvaraisesti niille tuomareille, jotka käsittelevät kyseisen syyttäjän juttuja. Yhden syyttäjän jutut jakaantuvat siten esimerkiksi viiden tuomarin käsiteltäviksi, vastaavasti yksi tuomari käsittelee useiden syyttäjien juttuja.

Silloin kun syyttäjäalueella tapahtuu henkilöstömuutoksia, sillä on välittömiä vaikutuksia rikosasioiden käsittelyn organisoimiseen käräjäoikeudessa. Uusien syyttäjien nostamille syytteille on määrättävä käsittelijät, syyttäjien määrän vähentyessä on vireillä olevien rikosasioiden käsitteleminen järjestettävä uudelleen. Muutos alueen syyttäjäosastolla aiheuttaa sen vuoksi ketjureaktion, jossa useita syyttäjä – tuomari -pareja joudutaan muuttamaan. Tämä taas puolestaan aiheuttaa useiden kuukausien mittaisen välivaiheen, jonka aikana tuomarit käsittelevät loppuun sekä vireillä olevat aikaisempien syyttäjien nostamat jutut että uusien syyttäjien nostamat jutut.

Toiminnan organisoinnin muutokset moniosastoisissa käräjäoikeuksissa edellyttävät muun muassa sekä osastojen että tuomareiden välisen työnjaon uudelleen arvioimisen, jakojärjestelmän muuttamisen uuden syyttäjä – tuomari -pari järjestelmän mukaiseksi, asiakirjaliikenteen uudelleen järjestämisen, istuntojärjestyksen päivittämisen.

Kaikki tämä hidastaa rikosasioiden läpimenon virtausta käräjäoikeudessa, pidentää asioiden käsittelyaikoja ja vähentää ratkaisumääriä eli heikentää käräjäoikeuden toiminnan tuloksellisuutta.

Esimerkiksi nopean käsittelyn käyttöönotulo syyttäjälaitoksessa on ollut esillä useissa yhteispalavereissa syyttäjänviraston ja käräjäoikeuden välillä, edellyttänyt runsaasti muutoksia rikosasioiden käsittelyn järjestelyissä käräjäoikeudessa sekä kuukausien mittaisen välivaiheen, jonka aikana uusi käsittelyjärjestys saadaan toimimaan tyydyttävästi.

Edellä oleva huomioon ottaen toimiva yhteistyö ja muutoksista tiedottaminen syyttäjälaitoksen ja käräjäoikeuden välillä on äärimmäisen tärkeää. Tällä hetkellä yhteistyö on helppoa, koska muutokset tiedetään alueilla etukäteen ja muutoksista ja niiden vaikutuksista voidaan ryhtyä ajoissa keskustelemaan paikallisesti.

Esitetyssä Syyttäjälaitoslain 30 §:ssä tarkoitetussa Syyttäjälaitoksen yhteisessä työjärjestyksessä määrättäisiin muun ohella asioiden jakamisesta syyttäjäalueella. Toivottavaa on, että toiminnan edellyttämä alueellinen yhteistyö ei tämän johdosta vaikeudu.

Uudistuksen tavoitteena oleva syyttäjätoiminnan yhdenmukaistaminen tulee myös vaatimaan aikaa. Syyttäjälaitoksella on mantereella neljä alueellista osastoa, vastaavasti mantereella on 1.1.2019 lähtien 19 käräjäoikeutta. Käräjäoikeuksien toimintatavat ovat muotoutuneet pitkän historiallisen kehityksen tuloksena ja käräjäoikeuksien yhdistämisestä huolimatta niiden toimintatavat poikkeavat edelleen toisistaan. Sen vuoksi syyttäjäalueet joutuvat työskentelemään toimintatavoiltaan erilaisten käräjäoikeuksien kanssa ja vastaavasti toiminta eri alueilla todennäköisesti tulee – ainakin alkuvaiheessa – poikkeamaan toisistaan. Tämä saattaa olla omiaan heikentämään uudistuksella saavutettavaa hyötyä toiminnan yhdenmukaistamisesta.

Käräjäoikeuksien kannalta valtakunnansyyttäjän toimiston sijaintipaikalla on merkitystä. Mikäli keskusvirasto sijoitetaan muualle kuin pääkaupunkiseudulle, se merkitsee, että syyttäjäalueen päällikön ajasta huomattava osa voi mennä matkustamiseen syyttäjäalueen ja keskusviraston välillä.

Muuta

Toisin kuin esityksessä on todettu, miehitettynä olevan viran siirtäminen samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu edellyttää virkamieslain 5 §:n mukaan virkamiehen suostumusta.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi valtion virkamieslain valmistelun yhteydessä:
"Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa 5 §:n 1 momentin muuttamista siten, että virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella, jos virka ei ole avoinna.
Valiokunta korostaa, että viraston yhteisten virkojen uudelleen sijoittamisen on tapahduttava asiallisin perustein. Valiokunta katsoo, että ennen viraston yhteisen viran uudelleen sijoittamista on tutkittava muut mahdollisuudet tehtävien hoitamisen järjestämisessä ja että vain todella välttämättömät uudelleen sijoittamiset tehtäisiin. Lisäksi on pyrittävä siihen, ettei siirtoa tehtäisi ilman virkamiehen suostumusta. Vastaisuudessa on virkamiehelle etukäteen ennen palvelussuhteen alkamista syytä ilmoittaa, että virka voidaan joutua sijoittamaan uudelleen esimerkiksi toiselle paikkakunnalle."

Kyseinen valtionvirkamieslain 5 § säädettiin sitten hallintovaliokunnan esittämässä muodossa ja on sellaisena edelleen voimassa. Joissakin lausunnoissa tältä osin viitattu valtion virkamieslain 27 § koskee virkasuhteen lopettamisen perusteita, ei viraston yhteisten virkojen uudelleen sijoittamiseen liittyvää menettelyä.

Edellä olevan voidaan arvioida vähentävän mahdollisuutta uudistuksen tavoitteena olevaan nopeaan reagoimiseen muuttuviin tilanteisiin.

Syyttäjien nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen samoin kuin syyttäjien kielitaitoa koskevat vaatimukset ja täydellistä ruotsin kielen taitoa edellyttävien syyttäjän virkojen määrää koskevat määräykset tulisi säätää lain tasolla syyttäjälaitoslaissa samalla tavoin kuin tuomareiden osalta on tehty tuomioistuinlaissa huomioon ottaen, että Syyttäjälaitoksessa tehdään päätöksiä, jotka vaikuttavat yksilön perusoikeuksiin ja syytetoimissaan itsenäiset ja riippumattomat syyttäjät käyttävät tehtävissään julkista valtaa ja lainkäyttövaltaa.

Niiden nykyisten johtavien kihlakunnansyyttäjien asema, jotka eivät uudistuksen yhteydessä tule nimitetyiksi johtaviksi aluesyyttäjiksi, tulisi laissa määritellä selkeästi.

Laamanni Martti Juntikka