

Asia: 1/66/2016

## Hallituksen esitys uudeksi laiksi Syyttäjälaitoksesta

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

-

### Yleisperustelut

#### Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteet ja vaikutukset

Esityksen tavoitteena on luoda paremmat mahdollisuudet syyttäjätöiminnan ohjaukselle, yhdenmukaiselle valtakunnalliselle ratkaisutoiminnalle sekä saada valtionhallinnon tulosohejaukseen vaikuttavuutta.

Jos ehdotetun mukainen yhden viraston malli toteutetaan, syyttäjätöiminnan ohjauksen mahdollisuus varmaankin parantuu alueiden tultua isommiksi ja alueilla työskentelevien ylimpien päälliköiden vähennyttyä. Kun johtoryhmän jäseniä on vähemmän, johtoryhmän työskentely tiivistyy, päätöksiin sitoutuminen osallistamisen kautta helpottuu ja päätösiän jalkauttaminen on siten varmempaa ja yhdenmukaisempaa. Myös tiedonkulku tällaisessa tilanteessa varmaankin paranee. Tärkeää muutoksen kannalta on kuitenkin, että tämä osallistamisen kautta tapahtuva sitouttaminen myös toteutuu.

Ratkaisutoiminnan ohjaaminen yhdenmukaisemmaksi vain viidellä alueella tulee myös helpottumaan, vaikka on todennäköistä ja järkevääkin, että alueilla tulee säilymään myös omat vivahteensa asioiden hoitamisessa. Tärkeintä onkin päälinjojen luominen nämä alueiden erityispiirteet huomioiden. Keskitettyjen toimintojen kehittäminen on varteen otettava peruste muutokselle. Tästä hyvänä esimerkkinä on tukipalvelujen valtakunnallinen keskittäminen. Tällainen muutos kuuluu nykyaikaan ja ehdotettu muutos tekee sen paremmin mahdolliseksi kuin nykyinen usean viraston malli. Tärkeää tällaisissa muutoksissa on kuitenkin se, että niillä saadaan resursseja vapautettua syyttäjälaitoksen varsinaisiin töihin ja se lienee yksi tämän uudistuksen mahdollistamista ajatuksista myös muiden syyttäjälaitoksen työhön liittyvissä organisoinneissa.

Ehdotetun muutoksen taloudelliset vaikutukset on kuvattu esityksessä varsin pieniksi. Päällikkötason virkamiesten jonkin asteinen vähentyminen, hallinnollisen työn vähentyminen sekä keskittäminen tuovat taloudellisesti varsin vähän kulujen vähentymistä. Jos uudistuksella saavutetaan tehostetumpi toiminta ja resurssien oikea jakautuminen alueille, voitaneehdotettua muutosta pitää myös taloudellisesti tarkoituksenmukaisena.

## Yleisperustelut

### **Näkemyksenne luonnoksessa ehdotettujen lainsäädäntömuutosten arvioituista vaikutuksista**

Esityksen tavoitteet ja vaikutukset

Esityksen tavoitteena on luoda paremmat mahdollisuudet syyttäjätöiminnan ohjaukselle, yhdenmukaiselle valtakunnalliselle ratkaisutoiminnalle sekä saada valtionhallinnon tulosohtaukseen vaikuttavuutta.

Jos ehdotetun mukainen yhden viraston malli toteutetaan, syyttäjätöiminnan ohjauksen mahdollisuus varmaankin parantuu alueiden tultua isommiksi ja alueilla työskentelevien ylimpien päällikköiden vähennyttyä. Kun johtoryhmän jäseniä on vähemmän, johtoryhmän työskentely tiivistyy, päätöksiin sitoutuminen osallistamisen kautta helpottuu ja päätösten jalkauttaminen on siten varmempaa ja yhdenmukaisempaa. Myös tiedonkulku tällaisessa tilanteessa varmaankin paranee. Tärkeää muutoksen kannalta on kuitenkin, että tämä osallistamisen kautta tapahtuva sitouttaminen myös toteutuu.

Ratkaisutoiminnan ohjaaminen yhdenmukaisemmaksi vain viidellä alueella tulee myös helpottumaan, vaikka on todennäköistä ja järkevääkin, että alueilla tulee säilymään myös omat vivahteensa asioiden hoitamisessa. Tärkeintä onkin päälinjojen luominen nämä alueiden erityispiirteet huomioiden. Keskitettyjen toimintojen kehittäminen on varteen otettava peruste muutokselle. Tästä hyvänä esimerkkinä on tukipalvelujen valtakunnallinen keskittäminen. Tällainen muutos kuuluu nykyaikaan ja ehdotettu muutos tekee sen paremmin mahdolliseksi kuin nykyinen usean viraston malli. Tärkeää tällaisissa muutoksissa on kuitenkin se, että niillä saadaan resursseja vapautettua syyttäjälaitoksen varsinaisiin töihin ja se lienee yksi tämän uudistuksen mahdollistamista ajatuksista myös muiden syyttäjälaitoksen työhön liittyvissä organisoimneissa.

Ehdotetun muutoksen taloudelliset vaikutukset on kuvattu esityksessä varsin pieniksi. Päällikkötason virkamiesten jonkin asteinen vähentyminen, hallinnollisen työn vähentyminen sekä keskittäminen tuovat taloudellisesti varsin vähän kulujen vähentymistä. Jos uudistuksella saavutetaan tehostetumpi toiminta ja resurssien oikea jakautuminen alueille, voitaneehdotettua muutosta pitää myös taloudellisesti tarkoituksenmukaisena.

## Tehtävät ja organisaatio (luku 1)

### **Syyttäjälaitoksen organisaatio ja Ahvenanmaan asema**

Syyttäjälaitoksen organisaatio ja Ahvenmaa

Ahvenmaan ottaminen uudistukseen mukaan on hyvä asia, koska ko. viraston jääminen uudistuksen ulkopuolelle olisi ollut varsin keinotekoista. Ehdotettu yhden viraston malli takaa nopeamman mahdollisuuden toimia erityistilanteissa joustavammin, korjausliikkeet ovat valtakunnallisesti helpompia eikä tulosohjaukseen tarvita nykyisen mukaista raskasta mallia. Tässä yhden viraston mallissa resurssien jakaminen on kevyempää ja oikaisuja voi tehdä tarvittaessa kesken vuodenkin. Uusi malli edellyttää kuitenkin aluejohtolta entistä parempia johtamistaitoja ja ammattimaisuutta. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan tue ehdotetut määräaikaiset virkasuhteet (johtavat aluepäälliköt) ja määräaikaiset tehtävät (apulaispäälliköt) erityisesti, kun kummallekin johtotasolle kuuluu myös lainkäyttötehtäviä, jotka perustuvat riippumattomuuteen. Näitä tehtäviä on lisäksi apulaispäälliköille enemmän kuin tuleville johtaville aluepäälliköille ja juuri apulaispäälliköt ovat jääneet valmistelussa täysin vailla huomiota. Muutoinkin nämä toisen tason johtajien määräaikaisuudet vaikuttavat keinotekoilta, vaikka tällaisia määräaikaisuuksia valtiohallinnossa tunnutaankin jossain määrin suosivan.

Valtakunnansyyttäjän kanslian sijasta tulisi ottaa käyttöön nykyaikaisempi nimi eli valtakunnansyyttäjän toimisto. Kaikkien toimipaikkojen yhdenmukainen kohtelu jaottelematta pää- tai sivutoimipisteeksi on henkilöstöä tasa-arvoistava ja yhdenmukaistava. Tätä yhdenmukaisuutta tukee ehdottomasti myös yhteinen työjärjestys. Tosin liian useita asioita ei tulisi siirtää vain työjärjestykseen. Vaikka se onkin joustava tapa hoitaa laitoksen sisäiset järjestelyt, syyttäjälaitoksen työ on pääasiallisesti lainkäyttöä ja siten tärkeimmiltä osin aina lain tai ainakin asetuksen tasoisesti säädettävää. Tästä syystä vähintäänkin asetus olisi tullut olla ehdotuksessa mukana ja siten lausuttavissa yhtä aikaa lainmuutoksen kanssa.

## Syyttäjät ja syyttäjän tehtävät (luku 2)

### Syyttäjän virkanimikkeet, toimivalta, tehtävät, nimittäminen ja syyttäjänvaltuuksien antaminen

#### Syyttäjät ja syyttäjän tehtävät

Johtavan aluesyyttäjän viran tulisi olla vakituinen, jotta tehtävän hoitamisen laatu tulisi taattua. Johtavan aluesyyttäjän tehtävä on pääosin hallinnollinen, mutta hänen tehtäviinsä kuuluu myös lainkäyttötehtäviä (mm. syyttämistyö, juttujako, syyttäjän työn muu organisointi), joissa hänen tulee olla riippumaton kenestäkään tahosta. Lisäksi hän myös johtaa riippumatonta lainkäyttöhenkilökuntaa. Johtamisen tulisi olla ammattimaista, mutta samalla viran määräaikaisuudelle heikennetään mahdollisuuksia hoitaa asiaa täysipainoisesti, vaikka toisin esityksessä annetaan ymmärtää. Lisäksi esityksestä jää täysin avoimeksi, mitä tapahtuu henkilöille, jotka eivät enää ko. virka määräaikaisuuden jälkeen hoida eli onko tarkoitus siirtää tällaiset johtajat pois syyttäjälaitoksen palveluksesta vai taata heille jonkinlainen muu tehtävä johtamisen jälkeen. Tämä kysymys siksi, koska on oletettavaa, että ko. tehtäviin hakeutuu erityisesti nykyiset johtavat kihlakunnansyyttäjät. Tällä muutoksella heikennetään myös tehtävän huokuttelevuutta.

Koska nykyisten kihlakunnansyyttäjien toimivalta kattaa jatkossakin koko maan, aluesyyttäjä -nimike vaikuttaa varsin harhaanjohtavalta. Vaikka valtiosyyttäjän nimike on ollut käytössä vain Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskentelevillä syyttäjillä, uudistuksen mukaiset muutokset tukevat sitä, että valtiosyyttäjä otettaisiin käyttöön kaikilla syyttäjillä. Olemmehan jatkossa yksi suuri yhtenäinen syyttäjälaitos. Jos erottelua Valtakunnansyyttäjän kansliassa/toimistossa työskentelevien ja alueilla työskentelevien syyttäjien välillä tulisi tehdä, nykyisten valtiosyyttäjien nimikkeen sijasta kävisi erinomaisesti syyttäjäneuvos. Neuvos-päätteiset nimikkeethän ovat oikeushallinnossa pitkään

käytössä olleita virkanimikkeitä, jotka ovat arvostettuja ja siten sopivia valtiosyyttäjän -nimikkeen korvaajaksi. Tämä erityisesti myös siksi, että ehdotuksessakin esille otettu seikka nykyisten valtiosyyttäjien muuttuvasta työnkuvasta, jonka painopiste on muussa kuin syyttäjän tehtävien hoitamisessa.

Ajatus erikoissyyttäjien tehtävien muuttaminen vakituisiksi viroiksi on erittäin kannatettava ajatus. Kyseisiä tehtäviä hoitavat syyttäjät ovat pääsääntöisesti hoitaneet ko. tehtäviä pysyväisluontoisesti useita vuosi. Koska myös apulaispäälliköiden tehtävät ovat olleet samalla tavalla pysyväisluonteisia ja useimmat nykyiset apulaispäälliköt ovat olleet erityissyyttäjien tavoin pätkätöissä lähes kymmenen vuotta, syyttäjälaitosuudistuksen yhteydessä olisi tarpeellista miettiä tällaisten pätkätöiksi katsottavien tehtävien vakinaistamista myös laajemmin. On varsin nurinkurista, että päällikkötasolla oleva määräaikainen henkilö toimii vakituisissa viroissa olevien syyttäjien ja jatkossa myös sihteereiden esimiehenä.

Syyttäjän toimivaltuuksia koskeva muutos on sinänsä oikeansuuntainen. Ongelmaksi syyttäjänvaltuuksien antamisen rajaamisessa saattavat tulla esim. poliisivaihtolanteet, jolloin vaihtoon tullee poliisille (jos muutoin edellytykset täyttyvät) ei voisi jatkossa enää antaa syyttäjänvaltuuksia.

Esityksen 8 § 2 momentissa esitetään nykyäänöksiin nähden laajennusta liittyen syyttäjien keskinäiseen tehtävienjakoon. Siirron tarkoituksenmukaisuutta on ehdotettu syyttäjien esimiesten arvioitavaksi. Esityksen tavoite on hyvä. Tässä kohdin on kuitenkin syytä miettiä, onko tarvetta tehdä siirroista näin muodollisia ja siten kuormittaa toimintaa turhalla hallinnolla.

## Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen (luku 3)

### **Valtakunnansyyttäjän kanslian ja syyttäjälalueiden johtaminen ja asioiden ratkaiseminen**

#### Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

Oikeusministeriön alkuperäisen toimeksiannon mukaisesti työryhmän tehtävänä oli valmistella syyttäjälaitoksesta annetun lain ja siihen liittyvän valtioneuvoston asetuksen muutokset ja arvioida syyttäjälaitoksen työjärjestykseen tehtävät muutokset. Tältä osin työryhmän työ on jäänyt kesken, mikä osaltaan vaikeuttaa tämän lausunnon antamista. Työryhmä on lähtenyt siitä, että merkittävä osa syyttäjälaitoksen toimintaa ohjaavista säädöksistä siirretään joko valtioneuvoston asetukseen (29 §) tai työjärjestykseen (30 §). Koska asetusta ja työjärjestyksestä ei ole tässä esityksessä ollenkaan mukana, tämän johdosta esimerkiksi lausuminen johtojärjestelmän rakenteesta ja sen toimivuudesta on varsin vaikeaa. Lakiin sisällettyjen säännösten osalta ei ole sinänsä kriittistä lausuttavaa, sillä ne ovat sisällöltään samankaltaisin kuin tälläkin hetkellä voimassa olevan lain vastaavat säännökset.

## Erinäiset säännökset (luku 4)

### **Erityisesti syyttäjän vaitiolovelvollisuus ja vaitiolo-oikeus ja virkasyytteen käsittely**

#### Erinäiset säännökset

Syyttäjän vaitiolo-oikeus on esityksen mukaan jäämässä ennalleen. Tämä ei kuitenkaan ole mielestäni oikea ratkaisu. Syyttäjän vaitiolo-oikeus tulisi säätää samalla tasolle kuin sen on nyt poliisilaissa määritelty poliisin osalta. Tämä helpottaisi syyttäjää toimia laajassa esitutkintayhteistyössä ilman, että poliisit joutuvat jarruttelemaan esim. salaisiin pakkokeinoihin liittyvien tutkintatoimien kertomista syyttäjälle. Nyt syyttäjälaitoslakiin tehtävien muutosten yhteydessä tämä tärkeä syyttäjän työhön liittyvä muutos tulisi hoitaa kuntoon samalla kertaa.

Kun olemme jatkossa yksi ja sama laitos, saattaa ulkopuolisen tahosta tuntua objektiivisesti arveluttavalta, että saman viraston syyttäjä hoitaa myös virkasyytteen ajamisen hovioikeudessa kollegaksi katsottavan henkilön osalta. Tässä kohdalla olisi varmaan syytä miettiä muita vaihtoehtoja syyttäjäviranomaiseksi, sillä kaksiportaisuuden poistuttua ulkoisesti tarkasteltavan objektiivisuuden pitää olla kaikilta osin kestävä. Sama asia koskee nykyisen Valtakunnansyyttäjänvirastossa ratkaistavia kanteluasioita.

## Muuta

### Muita huomioita ja kommentteja

Muita huomioita ja kommentteja

Uudistus vaikuttaa koko syyttäjälaitoksen henkilöstön asemaan, rooleihin ja tehtäviin, josta johtuen muutosprosessin hallittu läpivieminen on hankkeen onnistumisen kannalta erityisesti huomioitava asia. Koska avainhenkilöiden valinnat ja henkilöstön sitouttaminen uudistukseen ovat sen onnistumisen kannalta tärkeää, on lain voimaantulossa hyvä huomioida, tämänkin asia ja olla pitäytymättä liian tiukassa voimaantuloaikataulussa.

Hurmala-Kanerva Leena  
Länsi-Suomen syyttäjänvirasto