

Asia: 1/66/2016

## Hallituksen esitys uudeksi laiksi Syyttäjälaitoksesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausun Oulun syyttäjänviraston puolesta seuraavaa:

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen suunnittelu käynnistyi valtakunnansyyttäjän asetettua 29.5.2015 selvityshenkilöt selvittämään laitoksen uudelleen organisointia. Selvityksessä, joka valmistui 19.2.2016, tarkasteltiin organisaation uudistamistarvetta ennen kaikkea toiminnallisista lähtökohdista, ja siinä päädyttiin esittämään uudeksi organisaatiomalliksi yhden viraston mallia. Oikeastaan selvityksen valmistumisesta lähtien on käytännössä ollut selvää, että yhden viraston malli on päämäärä, johon pyritään mahdollisimman nopeasti. Kun asian vaatimat poliittiset linjaukset oli tehty, oikeusministeriö asetti 24.5.2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella syyttäjälaitoksesta annetun lain ja siihen liittyvien asetusten muutokset.

Työryhmä on 12.6.2017 luovutetussa mietinnössään päätenyt valmistelemaan hallituksen esityksen muotoon uuden lain valtakunnallisesta virastosta (Syyttäjälaitoksesta), joka kumoaisi nykyisen syyttäjälaitoksesta annetun lain ja sen nojalla annetut asetukset. Mietintö nojautuu hyvinkin tarkasti työryhmän toimeksiantoon liittyviin linjauksiin. Oikeastaan vain Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänviraston nimeen ja asemaan liittyy kannanottoja, jotka aika radikaalistikin poikkeavat toimeksiannosta.

Oulun syyttäjänvirasto katsoo, että vaikka valtaosa uuden lain pykälistä säilyy sisällöltään nykyiseen verrattuna muuttumattomana, kokonaan uuden lain säätäminen on perusteltua - ehkä jopa välttämätöntä. Uuden viraston organisaatorakenne, eräät virkanimikkeet ja viranhaltijoiden asema (johtavat aluesyyttäjät) muuttuvat periaatteellisesti niin paljon, että nykyisen lain osauudistus ei olisi mahdollista. Kun uuden viraston nimeksikin ehdotetaan nykyisen laitoksen nimeä (tietysti isolla alkukirjaimella kirjoitettuna), syyttäjälaitoslain kokonaisuudistus on selvyyden vuoksi perusteltavissa. Oulun syyttäjänvirasto yhtyy myös jo mietinnön kuvailulehdellä esitettyyn

kannanottoon, että Ahvenanmaan aseman säilyttäminen itsenäisenä maakunnan-syyttäjänvirastona ei ole perusteltavissa.

Uuden lain säätämisen yhteydessä on säädösteknisesti helppoa kumota vanhan lain nojalla annetut asetukset. Näyttäisi siltä, että uuden lain 29 §:n nojalla annettavaan valtioneuvoston asetukseen tulee suhteellisen paljon tärkeitä asiakokonaisuuksia, joista työryhmän mielestä ei ole tarpeen säätää lailla. Mietinnön luovutuskirjelmän mukaan työryhmä olisi valmistellut myös luonnoksen valtioneuvoston asetukseksi. Sitä ei kuitenkaan ole jostain syystä sisällytetty nyt lausunnolla olevaan mietintöön. On syytä kysyä minkä vuoksi näin on menetelty? Oulun syyttäjänviraston mielestä asetuksella tullaan säätämään suhteellisen tärkeistä Syyttäjälaitoksen henkilöstön asemaan ja tehtäviin liittyvistä seikoista. Sen vuoksi asetusalun luonnoksen liittäminen mietintöön tai ainakin tähän lausuntopyyntöön olisi ollut perusteltavissa. Yhdymme siis eriävässä mielipiteessä tältä osin olevaan kritiikkiin.

## Yleisperustelut

### Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Organisaatiouudistuksen tavoitteet on kirjattu mietinnön sivuille 25-26. Siirtyminen yhden viraston malliin yksinkertaistaa tulosohjausta. Nykyisin Valtakunnansyyttäjänvirasto käy tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa ja sen jälkeen erikseen 11 paikallisviraston kanssa. Jatkossa valtakunnansyyttäjän kanslian käytyä tulosneuvottelut ministeriön kanssa neuvottelutulos jalkautetaan viidelle alueelle jollakin muulla tavalla. On selvää, että muutos helpottaa syyttäjän toiminnan ohjausta myös kunkin toimintavuoden aikana - ja todennäköisesti lisää myös tulosohjauksen vaikuttavuutta.

Ehkä uudistuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi tulisi mielestämme asettaa yhdenmukaiseen valtakunnalliseen ratkaisutoimintaan pääsemistä. Tavoite pitää sisällään paitsi laadullisen myös määrällisen yhdenmukaisuuden. Tällä hetkellä vireillä olevien juttujen määrässä ja käsittelyajoissa on liian suuria alueellisia eroja, mikä heikentää kansalaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Laadullisesti ratkaisutoiminta lienee jo nykyisin melko yhdenmukaista.

Uusi organisaatiomalli edistää epäilemättä keskitettyjen toimintojen luomista. Oulun syyttäjänvirasto katsoo, että nopeasti käsiteltävien asioiden valtakunnallisella(/alueellisella) keskittämisellä päästään mietinnön sivun 25 kolmanteen kappaleeseen kirjattuihin tavoitteisiin, jos toiminto toteutetaan apulaisvaltakunnansyyttäjän 19.6.2017 tekemien linjausten mukaisesti.

Organisaatiouudistuksen kanssa käsi kädessä kulkevan Taito-hankkeen tavoitteet on helpompi toteuttaa, jos syyttäjälaitos organisoidaan yhdeksi virastoksi. On selvää, että syyttäjien osaamista kehittämällä syyttäjän työn oikeudellisen laadun parantamiseen ja syyttäjän toiminnan määrälliseen tehostamiseen luodaan nykyistä paremmat edellytykset. Tavoitteet tältä osin eivät toteudu pelkästään sillä, että erikoissyyttäjien nykyiset tehtävänimikkeet muutetaan erikoissyyttäjien viroiksi. Erikoissyyttäjien tulevassa ohjauksessa on myös syytä tiedostaa, että säilytetään sopiva tasapaino

syyttäjien valtakunnallisten ja alueellisten tehtävien välillä. Jos käy niin, että erityisosaamista vaativat resurssit karkaavat pitkiksi toveiksi

(sijoitus)alueiden ulkopuolelle, alueiden tuloksetekokyky ja sitä kautta syyttäjän työn laatu ja syyttäjän toiminnan määrän tehostaminen voivat vaarantua.

Siirryttäessä suurempiin tulosyksiköihin päälliköiden johtamistehtävät lisääntyvät, ja ne ovat myös entistä vaativampia. Yhtenä uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena voitaneen pitää johtamisen kehittämistä nykyistä ammattimaisemmaksi. Hyvään ja ammattimaiseen johtamiseen kulminoituvat oikeastaan kaikki uudistuksen tavoitteet tavalla tai toisella. Siksi on erittäin tärkeää, että johtamistehtäviin rekrytoidaan näihin tehtäviin sitoutuneita henkilöitä, joiden työmotivaatio on korkeata luokkaa.

## Yleisperustelut

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

Oulun syyttäjänvirasto yhtyy mietinnössä esitettyihin kannanottoihin siitä, että organisaatio- ja tulosohjauksen rakennetta keventämällä voidaan saavuttaa taloudellisia säästöjä, joskaan ne eivät ainakaan aluksi olisi kovin merkittäviä. Sen sijaan katsomme, että mietinnön kirjaukset 10 henkilötövuoden työpanoksen lisäyksestä vaativampien asioiden ratkaisutoimintaan nopeasti käsiteltäviä asioita keskittämällä tai 20 henkilötövuoden suuntaamisesta nykyistä tehokkaampaan käyttöön pelkästään uudistus toteuttamalla, ovat arvioita, jotka eivät perustu mihinkään todellisiin laskelmiin. Luvut vaikuttavat sitä paitsi kovin pieniltä organisaatiouudistuksen tavoitteet huomioon ottaen.

Mietinnön kohdissa 4.2 (vaikutukset viranomaisten toimintaan) ja 4.3 (yhteiskunnalliset vaikutukset) esitettyihin kannanottoihin on helppo yhtyä eikä Oulun syyttäjänvirastolla ole kirjauksiin huomautettavaa tai lisättävää.

## Tehtävät ja organisaatio (luku 1)

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

Edellä on jo todettu, että syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta miettinyt selvitysmiesten jätettyä 19.2.2016 loppuraporttinsa, jossa he päätyivät esittämään laitoksen organisoimista yhden viraston mallin mukaiseksi, on ollut käytännössä selvää, että tähän päämäärään pyritään mahdollisimman nopeasti. Nyt lausunnolla oleva mietintö vahvistaa ehkäpä lopullisesti, että syyttäjälaitoksesta muodostetaan yksi virasto. Oulun syyttäjänvirasto antoi 14.3.2016 päivätyn lausunnon selvitysmiesten loppuraportista. Tuossa lausunnossa viraston kannatti vielä niin sanottua neljän itsenäisen viraston mallia todeten kuitenkin, että molemmat esillä olleet mallit ovat hyvin lähellä toisiaan ja että "yhden viraston mallillakin organisaatiouudistukselle asetettuja tavoitteita voidaan - - - toteuttaa". Ajan kulumisen myötä organisaatiouudistuksen suunnittelutyö laitoksen

sisällä on vauhdittunut ja selkeytynyt eikä suunnittelutyössä ole ollut esillä vaihtoehtoja neljän viraston mallia. Uskomme nyt, että yhden viraston mallilla voidaan parhaiten toteuttaa organisaatiouudistukselle asetetut tavoitteet.

Viraston nimeksi tulisi "Syyttäjälaitos", joka kalskahtaa hieman erikoiselta. Laitosta on oikeushallinnossa totuttu pitämään itsenäisten toimijoiden yhteisönä. "Syyttäjä(n)virasto" tai "Suomen syyttäjä(n)virasto" vastaisivat mielestämme paremmin muodostettavan viraston identiteettiä varsinkin nyt kun Ahvenanmaasta aivan perustellusti muodostetaan kyseessä olevan viraston viides syyttäjäalue.

Valtakunnansyyttäjä säilyisi ylimpänä syyttäjänä perustuslain mukaisesti ja valtakunnansyyttäjän kanslia toimisi jatkossa viraston keskushallintoyksikkönä vastaten suunnilleen Valtakunnansyyttäjänvirastolle nykyisin kuuluvista tehtävistä. Mainitut ratkaisut ovat työryhmän asettamispäätökseen kirjattuja oikeusministerin ja oikeusministeriön hyväksymiä linjaratkaisuja, joihin Oulun syyttäjänvirastolla ei ole huomautettavaa.

Mietinnössä todetaan (s. 26), että maa jaettaisiin viiteen syyttäjäalueeseen, joiden toimialueet noudattelisivat nykyisten syyttäjänvirastojen toimialuejakoa. Kuitenkin lakiehdotuksessa mainitaan vain Ahvenanmaan syyttäjäalue (4 §). Muut neljä aluetta ovat jo kauan olleet tiedossa (eteläinen, läntinen, itäinen ja pohjoinen). Ahvenanmaan laaja itsehallinto lienee syy, miksi Ahvenanmaan syyttäjäalue mainittaisiin erikseen lakitasolla. Onko se kuitenkin perusteltavissa oleva syy jättää muut alueet mainitsematta. Nyt kun kymmenestä manner-Suomen paikallisvirastosta muodostetaan toimialueita myöten neljä syyttäjäaluetta, olisiko aiheellista nimetä nämä alueet laissa eikä jättää asiaa asetustasolle (19 § 3). Asetustasolle toki soveltuu parhaiten alueiden tarkempi toimialuemääritys, koska maakunta- tai kuntarajojen muuttuminen on oletettavasti kiihtymässä lähivuosina.

## Syyttäjät ja syyttäjän tehtävät (luku 2)

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

(Johtavan) kihlakunnansyyttäjän virkanimikkeen tilalle ehdotetaan (johtavaa) aluesyyttäjä. Työryhmä on pohtinut aluesyyttäjän vaihtoehtona valtiosyyttäjää ja todennut, että valtiosyyttäjä on vakiintunut virkanimike Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskenteleville syyttäjille ja että saman nimikkeen käyttö nykyisistä kihlakunnansyyttäjistä olisi omiaan aiheuttamaan sekaannusta nimikkeissä. Toisaalta työryhmä toteaa, että kihlakuntia ei Suomessa ole eikä syyttäjän toimivaltakaan siten ole sidoksissa entisten kihlakuntien alueisiin, minkä vuoksi nykyinen nimike ei enää vastaa aluetason syyttäjän asemaa.

Työryhmän perustelut eivät ole kaikilta osin kovin loogiset. Aluetason syyttäjän toimivalta on nyt ja myös tulevaisuudessa valtakunnallinen (8 § 1). Jos kihlakunnansyyttäjän nimike ei sovi siitä syystä, että toimivalta on valtakunnallinen, niin miksi valtiosyyttäjän nimike, joka nimenomaan kuvaa tätä valtakunnallista toimivaltaa, ei kelpaa, koska se on nyt käytössä Valtakunnansyyttäjänvirastossa, joka

poistuu kartalta kokonaan uudistuksen myötä. Oulun syyttäjänvirasto siis katsoo, että aluetason syyttäjän virkanimikkeeksi tulisi vahvistaa valtiosyyttäjä ja uuden viraston tulosityksikkönä toimivassa valtakunnansyyttäjän kansliassa työskentelevän syyttäjän virkanimikkeeksi joko valtakunnansyyttäjän kansliassa toimiva valtiosyyttäjä tai syyttäjäneuvos.

Erikoissyyttäjän tehtävien muuttaminen vakinaisiksi viroiksi erikoissyyttäjän nimikkeellä on perusteltua ja aiemmin tehtyjen linjauspäätösten mukaista. Syyttäjänvirastolla ei ole tähän eikä mietinnön sivulla 28 oleviin kirjauksiin erikoissyyttäjien tehtävistä mitään huomauttamista.

Syyttäjällä olisi myös uudistuksen jälkeen toimivalta koko maassa (8 § 1). Voimassa olevassa laissa (439/2011) syytettä käräjäoikeudessa ajanut, ja siten pääsääntöisesti myös syyteharkinnan suorittanut syyttäjä on voinut antaa muutoksenhakuvaiheessa jutun toisen syyttäjän hoidettavaksi tämän suostumuksella (7 § 3). Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momenttiin olisi tulossa tältä osin aika suuri muutos, jota ei kuitenkaan juuri lainkaan avata yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tehtävien siirto syyttäjältä toiselle ei enää rajoittuisi muutoksenhakutilanteisiin vaan siirtoa voitaisiin perustella tarkoituksenmukaisuussyillä muissakin kuin muutoksenhakutilanteissa. Siirto edellyttäisi molempien syyttäjien esimiehen suostumusta. Oulun syyttäjänvirasto katsoo, että lainkohdan täsmennys on tarpeellinen mutta sen ratiota pitäisi avata lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa syyttäjien riippumattoman aseman vuoksi. Syyttäjänvirastoissa joudutaan näkemyksemme mukaan lähes päivittäin siirtämään juttuja ja kokonaisia käräjäpäiviä syyttäjältä toiselle esimerkiksi äkillisten sairaustapausten tai päällekkäisten menojen vuoksi. On varmaa, että joukkoon mahtuu juttuja, joissa syyttäjän vaihtaminen ei olisi välttämättä ollut asianosaisten oikeusturva- tai muistakaan tarkoituksenmukaisuussyistä perusteltavissa. Lakimuutoksessa ei siten ole näkemyksemme mukaan kyse pelkästään nykyisin vallitsevan käytännön kirjaamisesta lakiin. Vähintäänkin lainkohdassa mainituista tarkoituksenmukaisuussyistä pitäisi antaa lainvalmisteluasiakirjoissa esimerkkejä puolesta ja vastaan eli milloin vaihdos olisi mahdollista ja milloin taas ei.

Valtakunnansyyttäjän ja aluesyyttäjän tehtävät säilyisivät uudistuksessa käytännössä ennallaan. Mielestämme on tärkeää, että valtakunnansyyttäjällä säilyy devoluutio- ja substitutio-oikeus myös toimittaessa yhdessä valtakunnallisessa virastossa.

Lakiehdotuksen 9 § 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan valtakunnansyyttäjä voisi antaa syyttäjänvaltuudet vain virkavapaalla syyttäjänjentyöstä olevalle henkilölle. Voimassa olevassa laissa valtuudet voi antaa kihlakunnansyyttäjän kelpoisuudet täyttävälle henkilölle. Oulun syyttäjänvirasto katsoo, että toteutuessaan uudistus lopettaisi esimerkiksi virkamiesvaihdon poliisin ja Syyttäjälaitoksen välillä paikallistasolla kokonaan. Virkamiesvaihtoa on tosin tähän mennessä toteutettu pelkästään paikallistasolla vain yhden kerran. Syyttäjänvirastomme ja Oulun poliisilaitos toteuttivat 2010-luvun alkupuolella järjestelyn, jonka kesto oli puoli vuotta. Molempien virastojen mielestä kokeilu oli onnistunut ja sen seurauksena poliisin virkamiesvaihdokki toimi syyttäjänä määräaikaissa virkasuhteissa Oulun syyttäjänvirastossa parin vuoden ajan. Nyttemmin hänet on nimitetty johtavan poliisilakimiehen virkaan, joten voidaan todeta, että virkamiesvaihto oli kaikin puolin onnistunut. Sitä ei olisi käytännössä kannattanut toteuttaa, ellei VKS olisi myöntänyt poliisin virkamiesvaihdokille syyttäjän valtuuksia.

Valtiosyyttäjän tehtävistä poistuisivat "pakollisina" nykyään olevat yhteiskunnan kannalta merkittävimmistä asioista ja hovioukeden ensimmäisenä oikeusasteena ratkaisemissa asioissa syyttäjänä toimiminen. Muutokset ovat perusteltuja mietinnön sivulle 30 kirjatuista syistä.

Syyttäjien nimittämistoimivaltaan ei ehdoteta muita kuin lakitekniisiä muutoksia. Sen sijaan sitä, että johtava aluesyyttäjä nimitettäisiin jatkossa enintään viiden vuoden määräajaksi on pidettävä hyvin periaatteellisena muutoksena, joka vaikuttaa ennen kaikkea virkamieslaissa pääsääntöisesti taattuun virkamiehen virassa pysymisoikeuteen. Mietinnön perustelut muutokselle ovat ymmärrettävät. Ymmärrettävää on toisaalta myös se, että kun valtakunnansyyttäjän/apulaisvaltakunnansyyttäjän riippumaton asema johdetaan suoraan perustuslaista, tässä yhteydessä ei puututtaisi näiden virkojen vakinaiseen luonteeseen. Esitämme kuitenkin harkittavaksi, voitaisiinko johtavan aluesyyttäjän tehtävissään onnistumista arvioida riittävän tehokkaasti jo nykyisen lainsäädännön nojalla ilman, että tämä virka muutetaan määräaikaiseksi. Viran määräaikaisuus sopii huonosti yhteen siihen nimitetyn virkamiehen riippumattoman aseman kanssa.

## Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen (luku 3)

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

Lakiehdotuksen 3. lukuun tulisi nykyisiä vastaavasti säännökset johtamisesta ja asioiden ratkaisemisesta. Näyttäisi siltä, että sisällöllisesti lukuun tehtäisiin ainoastaan organisaatiouudistuksen rakenteesta johtuvat tekniset muutokset. Myöskään yksityiskohtaisista perusteluista ei muuta ilmene. Oulun syyttäjänvirastolla ei ole tältä osin lausuttavaa.

## Erinäiset säännökset (luku 4)

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

Myöskin 4. lukuun ollaan tekemässä pääasiassa joitakin pieniä teknisiä muutoksia. Oulun syyttäjänvirasto kiinnittää huomiota asiaan, jota ehkä on syytä jatkovalmistelussa miettiä. Lakiehdotuksen 23 §:ään ollaan kirjaamassa syyttäjän esteellisyyttä koskevat säännökset. Ne vastaisivat sellaisenaan voimassa olevia säännöksiä. Esitämme harkittavaksi, pitäisikö ainakin lain yksityiskohtaisissa perusteluissa pohtia yhden viraston mallin vaikutusta esteellisyyteen. Mietinnössä on 26 §:n perusteluissa (s. 45) sivuttu tätä problematiikkaa toteamalla, että koska kaikki syyttäjät toimivat yhdessä virastossa, valtakunnansyyttäjä määräisi syyttäjän hoitamaan syyttäjän virkarikosasia lain 23 §:n esteellisyyssäännökset huomioon ottaen. Toteamme, että operatiivisessa

ratkaisutoiminnassa tulee tilanteita, joissa Syyttäjälaitoksen henkilökuntaan kuuluva on asianosaisena (tai todistajana). Nykyisin asia on hoidettu johtavien kihlakunnansyyttäjien sopimuksin siten, että tällaisen jutun hoitaa naapuriviraston syyttäjä. Lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin 6-kohdan säännös huomioon ottaen ei liene itsestään selvää, kuka tämän kaltaisen asian hoitaa tulevaisuudessa ja vaatiiko se peräti valtakunnansyyttäjän syyttäjämääräyksen vai hoituuko asia aluepäälliköiden sopimuksella nykyiseen tapaan.

30 §:ään tulisi säännös Syyttäjälaitoksen työjärjestyksestä. Oulun syyttäjänvirasto toteaa, että siirryttäessä yhteen virastoon, sen työjärjestyksen laatiminen on haasteellista jo pelkästään siksi, että siihen saadaan kattavasti määräykset kaikista edellä mainitussa säännöksessä säädetyistä, jokapäiväistä operatiivista toimintaa ohjaavista asioista. Tulevat syyttäjälueet ovat kovin erilaisia niin henkilöstöltään, asiamääriltään kuin ulkoisilta olosuhteiltaan. Mielestämme tämä erilaisuus saisi ja ehkä tulisikin näkyä joissakin pienissä asiakokonaisuuksissa vaihtoehtoisina ratkaisumalleina siten, että syyttäjälueet voisivat itse valita juuri kyseiselle alueelle parhaiten sopivan ratkaisumallin.

## Muuta

### Muita huomioita ja kommentteja

Mietinnön mukaan uusi laki Syyttäjälaitoksesta tulisi voimaan 1.4.2018. Uudistusta on koko ajan leimannut "tulenpalava" kiire. Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta valmistellaan tiettävästi sillä ajatuksella, että uusi organisaatio olisi voimassa useiden vuosien ajan. Katsomme, että valmistelussa niin ministeriötasolla kuin eduskunnassakin tulisi voida normaalilla tavalla vaimilla erityistä kiirehtimistä pohtia lain tarkoitusta, tavoitteita ja sen pykälien sisältöä. Liika kiirehtinen ei saisi ainakaan johtaa sillä tavoin puutteelliseen lainvalmisteluun, että lakia olisi pakko muuttaa nopeasti sen voimaantulon jälkeen. Nykyisellä organisaatiolla ja lailla voidaan selvittää muutama kuukausi eteenpäin, jos se on tarpeen hyvän ja perusteellisen lainvalmistelun turvaamiseksi.

Virtanen Ilpo  
Oulun syyttäjänvirasto