

Asia: 1/66/2016

## Hallituksen esitys uudeksi laiksi Syyttäjälaitoksesta

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

-

### Yleisperustelut

#### Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Esityksen mukaan yhden viraston ja neljän alueen (+Ahvenanmaan alue) organisaatiossa voidaan toteuttaa useita järkeviä toiminnallisia muutoksia; pystytään suuntaamaan ihmisten työpanosta vaativampiin asioihin, järkevöittämään työnjakoa, tasaamaan työkuormia, tekemään prosesseja ja ratkaisukäytäntöjä aiempaa yhdenmukaisemmiksi ja niin edelleen. Olen samaa mieltä. Jos muutos toteutetaan onnistuneesti, pystyy syyttäjälaitos toteuttamaan tehtävänsä entistä tehokkaammin ja työntekijät pystyvät töistään entistä sujuvammin selviämään.

Keskeisiä tavoiteltavia hyötyjä on mainittu yleisperusteluissa. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat:

- ☐ nopeasti käsiteltävien asioiden prosessien toteuttaminen kaikkialla valtakunnansyyttäjänviraston 19.6.2017 päätöksen linjausten mukaisesti
- ☐ työaika/henkilötyövuosia vapautuu vaativampiin asioihin
- ☐ työmääräeroja voidaan valtakunnallisesti tasata
- ☐ nopeasti käsiteltävien asioiden prosesseja voidaan tehostaa ja ratkaisukäytäntöjä vähitellen yhdenmukaistaa
- ☐ nuorten syyttäjien ammattitaitoa ja siihen keskeisesti kuuluvaa ratkaisurutiinia voidaan nopeasti käsiteltävien asioiden parissa työskenneltävällä jaksolla kehittää nykyistä järjestelmällisemmin ja nopeammin
- ☐ työnjakoa voidaan tehostaa ja on tehostettava myös vaativammissa asioissa

- ☐ kullekin vaativampia asioita käsittelevälle syyttäjälle voidaan määritellä työn painopisteet, Taito-hankkeen mukaisen talouselämä / turvallisuus / henkilöt-lohkojaon mukaisesti
- ☐ tällöin kunkin syyttäjän kyky selvittää myös vaativista asioista kehittyy nykyistä nopeammin
- ☐ alueet voidaan organisoida tämä syyttäjien työnjaon tehostustarve huomioon ottaen
- ☐ myös sihteerien työnjakoa voidaan tehostaa ja on tehostettava alueiden puitteissa. Yksi apulaispäälliköistä per alue tulisi määrätä kehittämään ja koordinoimaan sihteerityötä koko alueella
- ☐ erikoissyyttäjillä on keskeinen rooli siinä, että kaikkialla Suomessa – alueilla – töistä selvittää. Heillä tu-lee enenevässä määrin olemaan koulutus- ja tiedonsiirtovastuuta alueilla ja valtakunnallisesti, syyttäjä-ryhmien vetovastuuta alueilla, muiden syyttäjien konsultointivastuuta näiden vaativimmissa asioissa, omien juttujen ajamismvastuuta
- ☐ tehokkaimmin erikoissyyttäjän työpanos on käytössä, jos hän on osa alueen kokonaisvastuuta. Esimerkiksi talouselämä-juttukannasta selviämiseen alue tarvitsee erikoissyyttäjän työpanoksen. Muut talous-elämä-lohkon asioihin paneutuvat syyttäjät tarvitsevat erikoissyyttäjän tukea. Erikoissyyttäjä tarvitsee muiden syyttäjien tukea. Tehokkaimmin syyttäjälaitos toimii, jos asia ymmärretään Talouselämä-asioiden hoidon kokonaisuutena – jossa erikoissyyttäjillä on oma roolinsa - ei erikoissyyttäjien erillistehtävinä
- ☐ erikoissyyttäjistä on syyttäjälaitokselle ja alueille suurin hyöty, kun he ovat osa alueiden kokonaisvastuuta, veloitetta selvittää kaikista asioista kaikissa olosuhteissa (pl. kyber tms. erityisosaamisen alueet)
- ☐ syyttäjälaitos selviää töistään ja alueet niiden operatiivisesta vastuusta parhaiten, kun operatiivisen toiminnan päätöksiä – keskeisimpiä juttujako ml. erikoissyyttäjien jutut – mahdollisimman suurelta osin tehdään alueilla
- ☐ alueen päällikkö osallistuu syyttäjälaitoksen johtoryhmässä strategiseen päätöksentekoon, jonka jälkeen strategia toimeenpannaan alueilla, jotka tarvitsevat operatiivisen toiminnan välineet ilman välikäsiä.

## Yleisperustelut

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

Monet organisaatiomuutoksen kautta tavoiteltavista hyödyistä ovat teoriassa saatavissa aikaan myös nykyorganisaation puitteissa. Käytännössä eivät ole. Syyttäjän toimintaa pystytään yhtenä virastona kehittämään määrätietoisemmin. Kokonaisuutena pystytään ottamaan toiminnallisten järjestelyjen ja organisoimisen ratkaisujen perusteeksi silloinkin, kun ratkaisut eivät miellytä kaikkia. Esimerkiksi nopeasti käsiteltävien asioiden prosessit muokataan kokonaisedun mukaisiksi, vaikka ratkaisut eivät kaikkien mieleen olekaan. Erikoissyyttäjien työpanosta voidaan hyödyntää laajojen alueiden puitteissa entistä järkevämmiin. Yksittäisistä erityiskysymyksistä voi mainita vaikkapa hovisyyttäjäjärjestelmän, jonka luominen on todellisuudessa mahdollista vasta, kun yhden viraston ja neljän alueen (+Ahvenanmaa) puitteissa asiaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, kokonaisedun näkökulmasta.

Yleinen huomio yhden viraston ja 4 + 1 alueen malliin rakennettavasta lainsäädännöstä on siis se, että muutoksella on mahdollisuus saada merkittäviä toiminnallisia hyötyjä, joita ilman lainsäädäntömuutosta olisi vaikea saavuttaa.

On uskottavaa, että esityksellä on taloudellisia vaikutuksia (s. 31-32). Nopeasti käsiteltävien toiminnon valtakunnallisella järjestämisellä ja muilla yhden viraston mahdollistamilla toimilla voidaan vapauttaa työaikaa ja henkilötyövuosia vaativampiin asioihin. Vaativampaa juttukantaa hoitavien selkeämmällä, pidemmälle viedyllä työnjaolla voidaan tehostaa vaativampien asioiden hoitamista. Myös sihteerien työpanosta voidaan kohdentaa uudelleen, tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin. Digitaalisuuden kautta saatavat hyödyt ovat 1 viraston mallilla saatavissa selvästi paremmin käyttöön – esimerkiksi valtakunnallinen nopeasti käsiteltävien asioiden ratkaisusäkki, jota kohti nopeasti käsiteltävien asioiden järjestelyissä pitäisi määrätietoisesti edetä. Yksittäisillä, yhden viraston mallin mahdollistamilla ratkaisuilla – esimerkiksi hovisyöttäjäjärjestelmä – voidaan säästää työaikaa ja henkilötyövuosia vaativampiin asioihin.

Esityksessä on arvioitu, että toiminnan tehostus voisi vastata 20 henkilötyövuoden säästöä – ts. että vaativampiin asioihin saadaan järjestelyillä vapautettua 20 henkilötyövuotta lisää. Arvio 20 htv:n hyödyistä on yliampuva, mutta selvää mielestäni on, että useita henkilötyövuosia voidaan kohdentaa uudelleen, vaativampiin asioihin. Mahdollisten ja ainakin tällä hetkellä todennäköisten säästöjen kohdatessa töistä on 1 viraston mallilla paremmat edellytykset selvittää, kun vaativampiin asioihin pystytään syyttäjälaitoksen sisäisin järjestelyin kohdentamaan aiempaa enemmän väkeä.

## Tehtävät ja organisaatio (luku 1)

### Syyttäjälaitoksen organisaatio ja Ahvenanmaan asema

Määritelmät ovat lyhyet ja asianmukaiset. 4 luvun 29 §:ssä on määritelty, mitä asioita käsitellään valtioneuvoston asetuksessa, 30 §:ssä syyttäjälaitoksen työjärjestyksestä.

## Syyttäjät ja syyttäjän tehtävät (luku 2)

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

Syyttäjälaitoslain 2 luvun 5 §:ssä määritellään syyttäjien virkanimikkeet. Pääosa syyttäjistä olisi ehdotuksen mukaan jatkossa ”aluesyyttäjä”. ”Huono” on kohteliaimpia ilmaisuja, mitä syyttäjäkunnasta kuulee, nimikevalinnan suhteen. Nimikevalinta ”aluesyyttäjä” onkin outo; ei lainkaan kuvaa syyttäjän valtakunnallista toimivaltaa ja vastuuta. Siis ei kuvaa sen enempää sitä, mikä syyttäjän rooli jo on, mutta ei etenkään sitä, millainen sen uudessa syyttäjälaitoksessa halutaan olevan. Nimike on ristiriidassa koko muun esityksen kanssa. 2 luvun 5 §:n 5-kohdan nimikkeeksi tulisi mielestäni muuttaa ”valtionsyyttäjä”, joka erinomaisesti kuvaa koko maassa toimivallan omaavaa syyttäjäviranomaista. Vielä yksittäisenä perusteluna seuraava: nopeasti käsiteltävät asiat on syytä AIPA-aikana eli muutaman vuoden päästä saattaa valtakunnalliseen ratkaisusäkkiin. Kun sitten turkulainen saa ratkaisun viranomaiselta ”aluesyyttäjä, itäinen alue”, hän pitää selvänä, että ko syyttäjä on ylittänyt toimivaltansa. Kansalaistenkin näkökulmalle soisi annettavan arvoa, ”aluesyyttäjä” on kansalaisen näkökulmasta virkanimikkeenä harhaanjohtava.

Jotta esityksen 2-kohdassa kuvattu keskusyksikön syyttäjä nimikkeeltään eroaisi muista syyttäjistä, voitaisiin 2-kohtaan eli keskusyksikön syyttäjien nimikkeeksi valita ”syyttäjäneuvos”. Lukuisilla hallinnonaloilla korkeimman substanssiosaamisen ihmisiä asetetaan ”neuvoksen” statukseen.

Nimikkeiden osalta esitetyt perustelut (s. 29) ovat aluesyyttäjän ja valtiosyyttäjän osalta kovin ontuvia. Nimikkeiden tulisi kuvata tehtävää, jota aluesyyttäjä ei tee, vaan nimike tulisi olemaan kansalaisten ja tiedotusvälineiden näkökulmasta harhaanjohtava. Varsin onttoja ovat esitysluonnoksen perustelut siitä, että ”valtiosyyttäjän nimikkeen siirto pois keskusyksiköstä voisi aiheuttaa sekaannusta”. Päinvastoin: valtiosyyttäjän nimikkeen siirto kentälle selkeyttäisi tilannetta. Kansalaiset ja tiedotusvälineet eivät ole vielä sisäistäneet nimikkeiden ”valtakunnansyyttäjä” ja ”valtiosyyttäjä” eroa, koska he keskusyksikössä niin selkeänä kokonaisuutena työskentelevät.

Syyttäjän toimivaltaa koskeva 8 § vaikuttaa muotoilultaan järkevältä. 2 momentti on tarpeellinen, jotta toiminnallisesti järkevillä juttusiirroilla on selkeä lainsäädäntöpohja.

11 §:ssä voitaisiin määritellä, että valtakunnansyyttäjän kansliassa on syyttäjäneuvoksia. Muutoin pykälän lyhyt määritelmä on hyvä.

13 §:ssä voitaisiin määritellä valtiosyyttäjistä ja apulaissyyttäjistä siten kuin pykälän tekstiluonnoksessa lukee.

Virat olisivat syyttäjäalueella tai valtakunnansyyttäjän kansliassa. Viran siirtäminen työssäkäyntialueen ulkopuolelle edellyttäisi virkamiehen suostumusta. Tämän tilanteen toteaminen laissa (4 luvun 28 §, 34 §) ja perusteluissa erikseen on järkevää.

Johtavan aluesyyttäjän virat aiotaan muodostaa määräaikaisiksi. Periaatteessa on ongelma, että oikeuslaitoksen johtavat virat ovat määräaikaisia, kun länsimaissa oikeuslaitoksen itsenäisyyttä pidetään keskeisen tärkeänä. Muualla valtionhallinnossa osastopäällikkötason tehtävät ovat yleensä vakituisessa virassa hoidettavia. Määräaikaisuutta on perusteltu sillä, että kyseessä on tulosvastuullinen johtamistehtävä. Rakennelma korostaa valtakunnansyyttäjän ennestäänkin erittäin vahvaa asemaa, etenkin nimitysvallan sekä devoluutio-oikeuden kautta syntyvää.

## Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen (luku 3)

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

16-18 §:t, viraston johtaminen ja valtakunnansyyttäjän kanslia. Määritelmät vaikuttavat onnistuneilta, edesauttavat tehokasta päätöksentekoa. Ratkaisumekanismi on selkeä päällikköviraston toimintatapa. Onnistuneen valmistelusysteemin määrittely johtoryhmineen yms. jää syyttäjälaitoksen työjärjestyksen varaan.

19-20 §:t, syyttäjälueet ja asioiden ratkaiseminen syyttäjälueilla. Määritelmät ovat hyvin avoimia ja jättävät järjestelyjä koskevat todelliset ratkaisut tehtäviksi VNA:n tai syyttäjälaitoksen työjärjestyksen kautta. Kun olemme jatkossa 1 virasto, on ilmeisesti mahdollista jättää syyttäjälueen tehtävät lain tasolla kokonaan määrittelemättä, viittauksella VNA:een (jonka tekstiluonnosta tosin ei vielä ole).

## Erinäiset säännökset (luku 4)

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

Syyttäjän vaitiolo-oikeuden täsmentäminen laissa on tarpeellinen (22 §).

Varallaolijan valtuuksista toisen syyttäjän asian suhteen on syytä säätää laissa (24 § 3 mom.).

Syyttäjän esteellisyyttä ja virkasyytettä koskevat säännökset herättävät varmasti polemiikkia tilanteessa, jossa olemme 1 virasto. Kun valtakunnansyyttäjällä kuitenkin on nyt ja jatkossa valtuuksina mm. devoluutio-oikeus, ei asiaan mielestäni liity perustuslaillisia kysymyksiä. Nähtäväksi jää, mitä mieltä lakivaliokunta tästä on.

29 §:ssä on säädetty, mistä asioista voidaan lausua tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Olisi ollut hyvä, että VNA-luonnos olisi ollut jo nyt käytössä. Valmisteluprosessi sujuisi rauhallisemmin, jos VNA-luonnos olisi pikaisesti käytettävissä, eikä erilaisia varsin olennaisiakin asioita tarvitsisi arvailla.

Syyttäjälaitoksen työjärjestys ja esimerkkejä sen olennaisesta sisällöstä on aivan oikein mainittu laissa (30 §), kun kerran työjärjestykseen toiminnan tehokkuuden ja joustavuuden saavuttamiseksi aiotaan jättää merkittäviä hallinnollisia järjestelyjä ja ratkaisuja.

Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös (34 §) ja viran siirtämistä koskeva säännös (28 §) muodostavat muutosvaiheessa kokonaisuuden.

## Muuta

## Muita huomioita ja kommentteja

Kun valtioneuvoston asetusta ei ole ollut käytettävissä, olisi toivottavaa, että syyttäjänvirasto pääsisi lausumaan vielä esityksen eduskuntakäsittelyssä.

Lindberg Harri  
Helsingin syyttäjänvirasto