

SISÄLTÖ

1. YLEISKUVAUS SYYTTÄJÄNTOIMESTA	2
1.1 Syyttäjän perustehtävät.....	2
1.2 Syyttäjälaitoksen organisaatio	2
1.2.1 Ylimmän syyttäjän tehtävät	3
1.2.2 Syyttäjälaitoksen keskushallinto	3
1.2.3 Paikallisen syyttäjäntoimen järjestelyt.....	3
1.3 Syyttäjälaitoksen ohjaus.....	6
2. ORGANISAATORAKENTEITA KOSKEVAT AIKAISEMMAK SELVITYKSET	6
2.1 Lainvalmistelukannanotot.....	6
2.2 Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot	9
3. NYKYISEN ORGANISAATORAKENTEEN KEHITTÄMINEN.....	11
3.1 Kehittämistavoitteita.....	11
3.1.1 Johto- ja ohjaussuhteet	11
3.1.2 Työmäärien tasainen jakaminen	13
3.1.3 Henkilöstön erikoistuminen.....	13
3.1.4 Hallinnon keventäminen	15
3.1.5 Palvelujen tarjonta ja sidosryhmäyhteistyö.....	15
3.1.6 Syyttäjän toiminnan oikeudellinen laatu ja yhdenmukaisuus	17
3.2 Syyttäjäjksikön koon merkityksestä	18
4. TYÖRYHMÄN ESITYKSET.....	19
4.1 Paikallisen syyttäjän toimen järjestäminen	19
4.1.1 Syyttäjänvirastot nykyisistä yhteistoiminta-alueista.....	19
4.1.2 Syyttäjänvirastoja noin 30	20
4.1.3 Nykyisen yhteistoimintajärjestelyn kehittäminen	20
4.1.4 Vaihtoehtojen tarkastelua.....	21
4.2 Yksiköiden sijoittuminen ja toimipaikkaverkoston kattavuus	22
4.3 Ehdotuksen vaikutukset henkilöstön asemaan.....	22
4.4 Säädosmuutostarpeet	24

LIITTEET

1. Syyttäjäjksiköt ja yhteistoiminta-alueet 1.1.2005 lukien (henkilökuntamäärineen)
2. Karttaliite (syyttäjälaitoksen yhteistoiminta-alueet)
3. Syyttäjäjksikköjä ja niiden sijoittumista koskeva ehdotus (18 yksikköä)
4. Syyttäjäjksikköjä ja niiden sijoittumista koskeva ehdotus (31 yksikköä)

1. YLEISKUVAUS SYYTTÄJÄNTOIMESTA

1.1 Syyttäjän perustehtävät

Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997), jäljempänä YSL, 1 §:n 1 momentin mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta rikosasian käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla. Syyttäjä toimii yhteiskunnan puolesta toteuttaessaan rikosoikeudellisen järjestelmän tavoitteita, eikä hänellä siten voi olla asiaan tai asianosaisiin nähden henkilökohtaisia odotuksia tai tavoitteita.

Syyttäjällä on ainoana viranomaisena tietynlainen kokonaisvastuu rikosasian asianmukaisesta selvittämisestä ja käsittelystä esitutkinnasta lainvoimaiseen tuomioon ja joissain tilanteissa jopa täytäntöönpanoonkin saakka. Syyttäjälle on säädetty myös muita etupäässä julkisen kannevallan valvomiseen liittyviä tehtäviä, mutta rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen on syyttäjän päätehtävä. Tässä raportissa näitä syyttäjän muita tehtäviä käsitellään vain siltä osin kuin niillä on merkitystä syyttäjälaitoksen rakenteiden tai resurssien tarkastelussa. Syyttäjän tehtävänä on muun ohella antaa rangaistusmääräykset sekä johtaa poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa.

Syyttäjällä on YSL 1 §:n 2 momentin mukaan itsenäinen syyteharkintavalta käsiteltävänänsä olevassa rikosasiassa. Yksittäisen syyttäjän itsenäisyyttä ja riippumattomuutta pidetään eräänä syyttäjän toiminnan kulmakivenä. Mikään viranomainen tai virkamies ei voi antaa syyttäjälle sitovia määräyksiä siitä, kuinka hänen tulee ratkaista käsiteltävänänsä oleva asia. Edes ylin syyttäjä ei voi yksittäisessä asiassa antaa tällaista määräystä.

1.2 Syyttäjälaitoksen organisaatio

Syyttäjälaitos on kaksiportainen. Suomen perustuslain (731/1999) 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä. Tämä syyttäjiä koskeva pykälä on sijoitettu lainkäyttöä koskevaan perustuslain lukuun, kuten tuomioistuimia koskevat säännökset. Syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla.

Valtakunnansyyttäjän apuna ja sijaisena toimii apulaisvaltakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjä ja

apulaisvaltakunnansyyttäjä ovat syyttäjälaitoksen ainoat syyttäjäesimiehet.

Paikallissyyttäjinä toimivat johtavat kihlakunnansyyttäjät, kihlakunnansyyttäjät ja apulaissyyttäjät sekä Ahvenanmaan maakunnansyyttäjä. Lisäksi Kittilän ja Käsivarren kihlakunnissa nimismies toimii paikallisena syyttäjäviranomaisena.

Yleisten syyttäjien lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri toimivat virkarikosasioiden erityissyyttäjinä.

1.2.1 Ylimmän syyttäjän tehtävät

Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on YSL 4 §:n mukaan

- 1) syyttäjäntoimen yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta,
- 2) syyttäjän tehtävät niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän ottaa käsiteltäväkseen,
- 3) rikoslain 1 luvussa tai muussa laissa tarkoitettujen syytemääräysten antaminen sekä
- 4) syyttäjien edustaminen korkeimmassa oikeudessa.

Valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen (209/1997) 1 §:n 2 momentin mukaan valtakunnansyyttäjän tulee lisäksi ylimpänä syyttäjänä edistää ja valvoa syyttäjän toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta sekä joutuisuutta, taloudellisuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä ratkaisee YSL 6 §:n 3 momentin nojalla samoin valtuuksin kuin valtakunnansyyttäjä hänen käsiteltäväkseen kuuluvat asiat.

1.2.2 Syyttäjälaitoksen keskushallinto

Valtakunnansyyttäjän johtama Valtakunnansyyttäjänvirasto toimii YSL 5 §:n mukaan yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena. Valtakunnansyyttäjänvirastossa on hallintoyksikkö, syyteasiainyksikkö, kehittämisyksikkö ja kansainvälinen yksikkö.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on YSL 7 §:n mukaan valtiosyyttäjiä, joilla on toimivalta syyttäjän tehtävissä koko maassa. Valtiosyyttäjien on ensisijaisesti huolehdittava syyttäjän tehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa.

1.2.3 Paikallisen syyttäjäntoimen järjestelyt

Paikallinen syyttäjäntoimi on järjestetty kihlakunnansyyttäjistä annetun lain (1996/195), jäljempänä KiSL, 5 §:n 1 mukaan kihlakunnittain. KiSL 1 § 1 momentin mukaan paikallisena syyttäjäviranomaisena toimii kihlakunnansyyttäjä. Kihlakunnansyyttäjä on henkilöviranomainen. Kihlakunnansyyttäjä toimii kihlakunnan syyttäjänvirastossa tai kihlakunnanviraston syyttäjäosastossa (KiSL 2 § 1 mom). Tällaisen paikallisen syyttäjäyksikön päällikkönä toimii johtava kihlakunnansyyttäjä (KiSL 2 § 2 mom). Syyttäjälaitoksessa on vuoden 2005 alusta lukien ollut 13 kihlakunnan syyttäjänvirastoa ja 51 kihlakunnanviraston syyttäjäosastoa.

Syyttäjiä syyttäjälaitoksessa on vuoden 2003 lopussa ollut virkasuhteessa yhteensä 352 ja toimistohenkilökuntaa 201. Syyttäjistä miehiä on ollut 231 ja naisia 121. Toimistohenkilökunta koostuu pääosin naisista - miehiä on vain kaksi. Syyttäjäyksikköjen päällikköinä on tuolloin toiminut yhdeksän naista. Tarkempi kuvaus syyttäjäyksiköiden sijoittumisesta ja niiden henkilökunnan lukumäärästä on liitteessä nro 1.

Syyttäjäyksikön päällikkönä toimivan johtavan kihlakunnansyyttäjän tehtävänä on kihlakunnansyyttäjistä annetun asetuksen (1015/1997), jäljempänä KiSA, 5 §:n (1160/2000) 1 momentin mukaan

- 1) johtaa ja kehittää viraston tai osaston toimintaa,
- 2) vastata viraston tai osaston toiminnan tuloksellisuudesta,
- 3) kehittää ja ylläpitää viraston tai osaston toiminnan kannalta tarpeellisia suhteita toisiin viranomaisiin ja muihin yhteistyötahoihin,
- 4) seurata ja valvoa syyttäjäntoiminnan yhdenmukaisuutta, sekä
- 5) vahvistaa viraston tai osaston työjärjestys kuultuaan sen henkilöstöä ja niitä käräjäoikeuksia, joiden tuomiopiirissä viraston tai osaston syyttäjät toimivat.

Pykälän 2 momentin mukaan, jollei muuta säädetä, syyttäjänviraston tai jaoston esimies huolehtii viraston tai osaston päällikön apuna 1 momentin 1 - 4 kohdassa tarkoitetuista tehtävistä jaostossaan.

Oikeusministeriö voi KiSL 5 § 2 momentin nojalla paikallisen syyttäjäntoimen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä eri kihlakuntien syyttäjänvirastot tai kihlakunnanvirastojen syyttäjäosastot hoitamaan syyttäjän tehtäviä yhteistoiminnassa taikka määrätä tällaisen syyttäjäyksikön hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella (ns. täydellinen yhteistoiminta).

Oikeusministeriö on 26.9.2002 määrännyt tiettyjen kihlakuntien syyttäjäyksiköt hoitamaan syyttäjän tehtäviä yhteistoiminnassa

siten, että tällaisia syyttäjäyksiköiden yhteistoiminta-alueita on 16. Yhteistoiminnan ulkopuolella ovat Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirasto, Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirasto sekä Kittilän ja Käsivarren kihlakunnat. Yhteistoiminta-alueet ja niihin kuuluvat syyttäjäyksiköt ilmenevät liitteestä nro 1. Karttaliitteessä on myös kuvaus nykyisistä yhteistoiminta-alueista (liite nro 2).

KiSA:n 3 §:n (1160/2000) 1 momentin mukaan, jos syyttäjänvirastot tai syyttäjäosastot on määrätty hoitamaan syyttäjän tehtäviä yhteistoiminnassa, valtakunnansyyttäjä määrää yhteistoiminta-alueelle päällikön yhteistoiminta-asioiden hoitamiseksi ja antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä siitä, miten yhteistoiminta järjestetään. KiSA:n 5 a §:n (1160/2000) mukaan yhteistoiminta-alueen päällikön tehtävänä on 1) johtaa ja kehittää toimintaa yhteistoiminta-alueella, 2) huolehtia alueen syyttäjänvirastojen ja syyttäjäosastojen työmäärien tasaamisesta ja 3) vahvistaa yhteistoiminta-alueen vuotuinen toimintasuunnitelma alueen syyttäjänvirastojen ja syyttäjäosastojen päälliköitä kuultuaan. Vuoden 2005 alusta lukien kaksi naista toimii yhteistoiminta-alueen päällikkönä.

Valtakunnansyyttäjä on 16.1.2003 antamallaan määräyksellä (VKS:2003:1) vahvistanut yhteistoiminta-alueiden nimet sekä antanut eräitä määräyksiä yhteistoiminnan järjestämiseksi. Niiden mukaan syyttäjänvirastojen ja syyttäjäosastojen päälliköt vastaavat omista yksiköistään, toimintamäärärahojen riittävydestä ja töiden tasaisesta jakaantumisesta yksikön sisällä. Yksikön päällikön tulee edelleen muutoinkin huolehtia oman yksikkönsä valmiuksista hoitaa sille kuuluvat tehtävät. Jos yksiköllä on ongelmia selviytyä tehtävistään tai muutoin on tarkoituksenmukaista turvautua yhteistoiminta-alueen toisen yksikön apuun, yksikön päällikön tulee kääntyä yhteistoiminta-alueen päällikön puoleen. Yhteistoiminta-alueen päällikkö puolestaan vastaa yhteistoiminta-alueella olevan asiantuntemuksen tarkoituksenmukaisesta käytämisestä koko yhteistoiminta-alueen hyväksi ja tarvittaessa yksiköiden välisestä töiden tasaamisesta. Jos yhteistoiminta-alueen päällikkö havaitsee, ettei asiaa kyetä yhteistoiminta-alueella hoitamaan, hänen tulee kääntyä Valtakunnansyyttäjänviraston puoleen.

Edelleen valtakunnansyyttäjän antaman määräyksen mukaan yhteistoiminnan tarkemmasta sisällöstä sekä yhteistoiminnassa noudatettavista periaatteista ja käytännöistä yhteistoiminta-alueella laaditaan yhteistoimintasopimus, jonka alueen kaikki syyttäjäyksiköiden päälliköt allekirjoituksellaan vahvistavat.

Oikeusministeriö on eri päätöksillään määrännyt tietyt paikalliset syyttäjäyksiköt hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella. Viimeksi oikeusministeriö on 27.8.2004 määrännyt (päätökset dnrot 6/66/2004 ja 7/66/2004) 1.1.2005

alkaen Oulun kihlakunnan syyttäjänviraston hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös Haukiputaan ja Limingan kihlakunnan alueilla sekä Tampereen kihlakunnan syyttäjänviraston hoitamaan syyttäjän tehtäviä myös Kangasalan kihlakunnan alueella ja Nokian kihlakunnanviraston syyttäjäosaston hoitamaan syyttäjän tehtäviä Vammalan kihlakunnan alueella. Yhdistämisen jälkeen Kangasalla sijaitsee Tampereen kihlakunnan syyttäjänviraston toimipiste, johon on sijoitettu yksi syyttäjä, sekä Vammalassa sijaitsee Nokian kihlakunnanviraston syyttäjäosaston toimipiste, johon on sijoitettu yksi syyttäjä. Nämä niin sanotun täydellisen yhteistoiminnan järjestelyt ilmenevät liitteestä nro 1.

1.3 Syyttäjälaitoksen ohjaus

Syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriöllä on siten vastuu syyttäjälaitokselle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarvittavien resurssien riittävydestä. Oikeusministeriölle kuuluu myös syyttäjälaitoksen strateginen kehittäminen ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelemineen. Syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston toimialaan.

Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä perustuu normiohjauksen ohella nimenomaan tulosohjaukseen. Tällöin lähtökohtana ovat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet, jotka konkretisoidaan syyttäjälaitoksen osalta vuosittain ministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston tulosneuvottelussa ja sen pohjalta laadittavassa tulostavoiteasiakirjassa. Tulosohjauksen keskeisenä sisältönä on toiminnallisten tavoitteiden ja tehokkuustavoitteiden määrittäminen sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta. Toiminnalliset tavoitteet käsittävät vaikuttavuutta, laatua ja toiminnan kehittämistä koskevia tavoitteita. Tehokkuustavoitteet puolestaan koskevat taloudellisuutta, tuottavuutta sekä voimavarojen kohdentamista. Syyttäjälaitoksen tulosohjauksessa - niin kuin tulosohjauksessa yleensäkin - on keskeisenä kysymyksenä oikean tasapainon löytäminen käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä.

2. ORGANISAATORAKENTEITA KOSKEVAT AIKAISEMMAAT SELVITYKSET

2.1 Lainvalmistelukannanotot

Hallituksen esityksessä eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi

lainsäädännöksi (HE 82/1995 vp.) on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia myös syyttäjälaitoksen kannalta. Lakiesitykseen sisältyvien ehdotusten toteuttamisedellytysten uskottiin paranevan, jos syyttäjäorganisaatio toteutettaisiin siten, että syyttäjäpiirien lukumäärä olisi riittävän pieni ja maantieteellinen alue riittävän suuri. Näin saataisiin aikaan edellytykset tehokkaalle toiminnalle.

Eduskunta, hyväksyessään kihlakunnansyyttäjistä annetun lain, *vastauksessaan (EV 3/1996 vp.)* edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että nimismiehen virkojen perustamisessa, jos siihen ryhdytään, noudatetaan suurta pidättyvyyttä siten, että perustamiseen ryhdytään vasta, kun on selvitetty, että kihlakunnanvirastossa käsiteltävien ulosotto- ja syyteasioiden lukumäärä on vähäinen ja että syyttäjänhoitojen hoidon järjestäminen lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti yhteistoiminnassa ei ole tarkoituksenmukaista.

Syyttäjälaitoksen uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 131/1996 vp.) on tarkasteltu syyttäjälaitoksen organisaatiotasoa. Siinä on todettu, että syyttäjänhoitojen painopisteen tulee olla paikallissyyttäjien työssä. Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjien vastuulle jäisi lähinnä yhteiskunnallisesti merkittäviä, laajoja ja vaikeita talous- sekä virkarikosasioita samoin kuin hovioikeudessa ensiasteena käsiteltäviä syyteasioita. Aikaisemmissa uudistusehdotuksissa oli yleensä lähdetty siitä, että väliporrasta tarvitaan siten kuin asia oli järjestetty esimerkiksi Ruotsissa, jossa oli erillinen kolmiportainen syyttäjälaitos. Syyttäjälaitoksen organisaatiotasoa harkittaessa on otettu huomioon se, että tuolloin hajanainen alisyyttäjäjärjestelmä yhdenmukaistui siinä vaiheessa, kun paikallissyyttäjistä tuli päätoimisia. Syyttäjäpiirien lukumäärän vähentyessä paikallishallintouudistuksen yhteydessä ei ollut enää tarkoituksenmukaista ylläpitää erillisiä väliportaalia syyttäjiä.

Esityksessä päädyttiin ehdottamaan kaksiportaista syyttäjälaitosta. Paikallissyyttäjien lisäksi olisi Helsingissä koko valtakuntaa varten keskusviranomaisena valtakunnansyyttäjänvirasto ja sinne sijoitettuna valtiosyyttäjiä, joiden toimialue olisi koko maa. Nykyisten lääninsyyttäjien tehtäviä siirrettäisiin valtakunnansyyttäjänvirastossa toimiville valtiosyyttäjille. Järjestelmä edellytti selvää työnjakoa paikallissyyttäjien ja valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjien välillä.

Syyttäjälaitos organisoitaisiin siten kaksiportaiseksi: ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä ja paikallistasolla kihlakunnansyyttäjät. Pohjoismaiden mallin mukaista erikoissyyttäjänvirastoa talousrikosasioita varten ei ehdotettu perustettavaksi, vaan valtakunnansyyttäjänvirastoon sijoitettaisiin valtiosyyttäjiä erikoissyyttäjinä, joilla olisi toimialueena koko maa. Näin valtakunnansyyttäjänvirastolle kuuluisi myös merkittävimpiä rikoksia koskevia käytännön syyttäjätehtäviä,

mikä on tärkeää virastossa toimivien valtiosyyttäjien asiantuntemuksen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Ehdotettu kaksipuolainen järjestelmä edellytti hyvää tiedonkulkua paikallistason ja valtakunnansyyttäjänviraston välillä. Valtakunnansyyttäjän tuli voida tehokkaasti seurata syyteasioiden hoitamista eri puolilla maata ja tarvittaessa ottaa asia itse ajaakseen tai määrätä toinen syyttäjä sitä ajamaan. Syyttäjän toiminnan painopiste oli kuitenkin paikallistasolla, ja piirien yhteistoiminnan kehittämiseen tuli käytännössä kiinnittää huomiota.

Syyttäjien tulosohejaus keskitettiin valtakunnansyyttäjänvirastoon. Esityksen mukaan se hoitaisi tähän liittyvät tehtävät oikeusministeriön, jonka pääluokkaan virasto tulo- ja menoarviossa kuuluisi, asettamien tavoitteiden ja myöntämien voimavarojen puitteissa. Hallintoasioissa toimivaltaa voitaisiin siirtää jossakin määrin johtaville kihlakunnansyyttäjille esimerkiksi virkavapauksien ja sijaistamisten sekä yhteistoimintakysymysten suhteen. Valtakunnansyyttäjänviraston sisällä tehtäviä voitaisiin jakaa osastopäälliköille ja valtiosyyttäjille ratkaistaviksi.

Valtakunnansyyttäjänviraston tehtävänä oli paikallissyyttäjien toiminnan tarkastus ja valvonta. Kantelut paikallissyyttäjien ratkaisusta ja menettelystä käsiteltiin Valtakunnansyyttäjänvirastossa. Viraston työjärjestyksessä voitaisiin määrätä kantelujen jakamisesta eri valtiosyyttäjien, osastopäälliköiden ja valtakunnansyyttäjän itsensä käsiteltäviin. Valtakunnansyyttäjänvirasto olisi ensisijainen kanteluviranomainen syyttäjistöä koskevissa asioissa. Oikeutta kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille ei samalla kuitenkaan rajoitettaisi. Nämä laillisuusvalvontaviranomaiset olisivat toimivaltaisia käsittelemään Valtakunnansyyttäjänviraston ratkaisuja koskevia kanteluja.

Eduskunnan lakivaliokunta on edellä mainitusta hallituksen esityksestä (HE 131/1996 vp.) antamassaan mietinnössä (LaVM 20/1996 vp.) todennut muun ohella, että rikosasioiden alioikeuskäsittely ehdotetaan muutettavaksi suulliseksi, välittömäksi ja keskitetyksi. Sen lisäksi, että rikosprosessiuudistus asettaa uudenlaisia vaatimuksia syyttäjien ammattitaidolle, se edellyttää myös syyttäjäorganisaatiolta enemmän voimavaroja ja joustavuutta. Voidaan arvioida, että myös hovioikeusmenettelyn tuleva uudistus on vaikutuksiltaan samansuuntainen.

Valiokunnan mukaan syyttäjälaitos tulisi järjestää siten, että se lisäisi syyttäjien ammattitaitoa ja mahdollistaisi syyttäjän tehtävien joustavan jakamisen työmäärien ja erityisosaamisen mukaisesti. Ammattitaitoa voidaan lisätä mm. syyttäjien erikoistumisella ja mahdollistamalla kannustava urakehitys. Voimassa olevat säädökset eivät ole estäneet tehtävien tarkoituksenmukaista järjestämistä, vaan keskeinen ongelma on vähäinen

henkilöstömäärä, joka ei ole sallinut uusien käytäntöjen toteuttamista. Hallituksen esitys ei tältä osin olennaisesti paranna nykyistä tilannetta, koska esitykseen ei sisälly syyttäjien lukumäärän merkittävää lisäämistä. Kihlakunnansyyttäjät tulevat jatkossakin hoitamaan pääosan syyteharkinnasta ja syytteiden ajamisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan paikallistasolle ollaan sijoittamassa talousrikoksiin erikoistuneita syyttäjiä. Heidän työpanoksensa on parhaiten hyödynnettävissä, jos heidän sijoittamisestaan ja tehtävistään päättää valtakunnansyyttäjä.

Ylemmät syyttäjät voivat ottaa hoitaakseen vain rajoitetun osan syyttäjän tehtävistä. Valtakunnansyyttäjänvirastolle ehdotetut määrärahat merkitsevät vähäistä lisäystä ylimmän syyttäjän käytettävissä oleviin voimavaroihin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että syyttäjälaitoksen määrärahojen riittävydestä huolehditaan. Nykyisen tilanteen parantaminen ja odotettavissa olevat muutokset edellyttävät sekä paikallisen että ylemmän tason resurssien lisäämistä.

Syyttäjälaitoksen uudistusta oli lakivaliokunnan mukaan syytä arvioida uudelleen, kun rikosoikeudenkäyntimenettelyn vaikutukset syyttäjien tehtäviin tunnetaan. Tällöin voidaan tarkastella myös kaksipuortaisen järjestelmän toimivuutta, valtionsyyttäjien keskittämistä Valtakunnansyyttäjänvirastoon tai hajauttamista alueatasolle sekä resurssien riittävyyttä.

2.2 Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV, jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tarkastanut Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan. Tarkastus ajoittui ajalle tammikuu 2002 - maaliskuu 2003. Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut tiivistelmän tarkastuskertomuksesta (dnro 407/54/01).

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan vaikuttavuutta paikallisten syyttäjäyksiköiden tasolla. Tavoitteena oli myös selvittää, millä tavoin Valtakunnansyyttäjänvirasto on onnistunut syyttäjälaitoksen kaksipuortaisen hallintomallin soveltamisessa ja siinä ilmenneiden mahdollisten ongelmien ratkaisemisessa. Tarkastuksen alkaessa Valtakunnansyyttäjänvirastolla oli alaisina 76, ja vuoden 2003 alusta lukien 73, paikallista syyttäjäyksikköä.

Tarkastusviraston mukaan syyttäjälaitoksen tulosohejausta haittaa se valtionhallinnossa yleinen ilmiö, että ohjausjärjestelmää ei koeta paikallisella tasolla todelliseksi. Syyttäjäyksiköiden päälliköt eivät ole osin tästä syystä vielä kokonaisuutena omaksuneet tulosohejauksen peruseriaatteita. Myös johtavien kihlakunnansyyttäjien asema yksikkönsä tulosjohtajina on osin selkiytymätön. Tulosohejauksen omaksumista paikallisella tasolla

vaikuttaa se, että paikallisilla johtajilla eikä Valtakunnansyyttäjänvirastolla ole todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa yksiköiden henkilöstön määrään ja jakaumaan. Henkilöstömenot ovat 80 prosenttia kaikista syyttäjälaitoksen menoista, ja ne ovat siten merkittävässä asemassa, kun tarkastellaan syyttäjälaitoksen tulostavoitteina olevia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitetta eli toimintamenoja yhtä ratkaisua ja ratkaisujen määrää yhtä henkilötyövuotta kohden. Tarve vaikuttaa henkilöstön määrään ja jakautumiseen eri yksiköiden ja eri ammattiryhmien välillä on siten ilmeinen. Tarkastuksen perusteella olisikin syytä, ainakin syyttäjälaitoksen osalta tarkastusviraston mielestä, harkita uudelleen tuloksellisuuden näkökulmasta oikeusministeriön hallinnonalalla tehdyn irtisanomisia ja henkilöstösiirtoja koskevan periaatepäätöksen tarkoituksenmukaisuutta. Päätöksen mukaan irtisanomisia ei hallinnonalalla toteuteta eikä henkilöstösiirtoja tehdä muutoin kuin suostumuksen perusteella. Mahdollisuudet henkilöstöresurssien uudelleen kohdentamiseen tulee kuitenkin käyttää tehokkaasti hyväksi määräaikaisten ja avoimeksi tulevien virkojen täyttämisen yhteydessä.

Tuloksellisuustietojen tilastollisen analyysin perusteella ei syyttäjäyksikön koolla, eli syyttäjien ja toimistohenkilöstön määrällä, ole vaikutusta taloudellisuuslukuun, suuntaan tai toiseen. Tarkastusviraston suorittama analyysi antoi viitteitä siitä, että vasta riittävän suuri eli yli 20 syyttäjän yksikkö olisi muita tehokkaampi tuottavuusluvuilla mitattuna.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on tarkastusviraston mukaan pyrkinyt lieventämään hallinnon kaksiportaisuudesta ja paikallisyksiköiden pienestä koosta aiheutuvia haittoja monin tavoin. Näitä toimia tarkastusvirasto pitää periaatteessa onnistuneina. Erityisesti syyttäjäyksiköiden yhteistoiminta ja sen kehittäminen tarjoavat tehokkaita keinoja tähän.

Sekä johtaville kihlakunnansyyttäjille tehdyn kyselyn että tilastollisen analyysin tulokset osoittivat, että tarkastuksen toteuttamisen aikana voimassa olleiden yhteistoimintajärjestelyjen mahdollisuuksia ei ollut käytetty täysimääräisesti hyväksi. Tämä koski sekä käytännön syyttäjätoiminnan järjestämistä paikallisella tasolla että syyttäjälaitoksen johtamista. Tarkastusviraston mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston tulisi 1.1.2003 muodostettujen yhteistoiminta-alueiden aloittaessa toimintansa huolehtia siitä, että yhteistoiminnan tarjoamat hyödyt käytetään myös käytännössä täysimääräisesti hyödyksi. Uudet yhteistoimintajärjestelyt merkitsevät tarkastusviraston käsityksen mukaan aluevastaavien valtionsyyttäjien entistä tiiviimpää osallistumista yhteistoiminta-alueiden kehittämiseen ja ohjaukseen sekä vuotuiseen tulosohtausprosessiin. Tämä merkitsee samalla heidän työpanoksensa merkittävää suuntaamista Valtakunnansyyttäjänviraston keskushallintotehtävän hoitamiseen. Valtakunnansyyttäjänviraston tulisi tarkoin seurata yhteiskunnan

kannalta merkittävien rikosasioiden määrän ja niiden syyttämistehtävien, jotka siis kuuluvat valtakunnansyyttäjälle, hoitamisen kehitystä, jotta tasapaino voimavarojen käyttämisessä kaikkiin viraston tehtäviin saavutettaisiin.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan yhteistoiminnasta ja nykyisiä kihlakunnanvirastojen syyttäjäosastoja ja kihlakunnan syyttäjänvirastoja suuremmista yksiköistä on saatavissa toiminnallisia hyötyjä. Tätä tukee tarkastusviraston mukaan myös suurin osa kirjalliseen kyselyyn annetuista vastauksista.

Tarkastusviraston mukaan oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välistä ohjaussuhdetta on leimannut tietty epämääräisyys. Täyttä selvyttä oikeusministeriön ohjauksen alasta ja muodoista ei ole ollut. Ohjaussuhteen selkiyttämiseksi onkin tarkastuksen perusteella tarvetta, minkä kummatkin osapuolet tiedostavat. Erityisesti on kysymys oikeusministeriön kriminaalipoliittisen ohjauksen sisällöstä. Tarkastus antoi tarkastusviraston mukaan myös viitteitä tarpeesta kehittää ministeriön ja viraston välistä yhteistyötä.

3. NYKYISEN ORGANISAATORAKENTEEN KEHITTÄMINEN

3.1 Kehittämistavoitteita

Työryhmän mielestä syyttäjälaitoksen kaksipuolainen rakenne on organisatorisesti ja toiminnallisesti tarkasteltuna selkeä ja toimiva. Tätä perusrakennetta ei ole syytä muuttaa, mutta sen kehittämisessä keskeisiksi on katsottu seuraavat seikat:

- a) Syyttäjälaitoksen johto- ja ohjaussuhteiden selkeys,
- b) Työmäärien tasainen jakaminen,
- c) Henkilöstön erikoistuminen,
- d) Hallinnon keventäminen ja voimavarojen vapauttaminen operatiiviseen toimintaan,
- e) Alueellisesti tasapainoinen palvelujen tarjonta ja sidosryhmäyhteistyö,
- f) Syyttäjän toiminnan oikeudellisen laadun ja yhdenmukaisuuden edistäminen.

3.1.1 Johto- ja ohjaussuhteet

Paikallisten syyttäjäyksiköiden lukuisuus ja niiden toiminnallinen erilaisuus hankaloittavat syyttäjälaitoksen tehokasta johtamista ja ohjaamista. Nykyisessä organisaatiossa johto- ja ohjaussuhteet ovat

ongelmallisen monitahoisia, koska toimijoita on lukuisia osin päällekkäisin toimivalloin. Yt-alueen päälliköillä ja yksikön päälliköillä on päällekkäistä valtaa ja vastuuta. Keskusviranomaisen tasolla valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän varsinaisen esimiesaseman ohella on olemassa erilliset järjestelmät tulosoajasta, valtiosyyttäjien aluevastuuta ja avainsyyttäjätoiminnan ohjausta varten.

Tulosoajajärjestelmä on varsin raskas yhtäältä paikallisyksiköiden suuresta lukumäärästä ja toisaalta paikallisyksiköiden erilaisuudesta johtuen. Nykyisin jokainen yksikön päällikkö on viime kädessä vastuussa oman yksikkönsä toiminnan tuloksellisuudesta. Paikallisyksikköjen lukumäärän vähentäminen ja niiden yhteismitallisuus tehostaisivat ja järkevöittäisivät ohjaussuhdetta sekä parantaisivat tulosoajuksen laatua.

Valtakunnansyyttäjä toteuttaa syyttäjien valvontaa, paitsi kanteluasioita käsittelemällä, paikallisiin syyttäjäyksikköihin tehtävillä seurantakäynneillä. Seurantakäynnit järjestetään säännönmukaisesti niin, että niihin osallistuu valtakunnansyyttäjä tai apulaisvaltakunnansyyttäjä ja kyseisen yhteistoiminta-alueen ohjaava valtiosyyttäjä. Jokaisessa syyttäjäyksikössä käydään kahden vuoden välein. Tällainen tarkastustoiminta on paikallisten syyttäjäyksiköiden suuresta lukumäärästä johtuen varsin raskas ja ylimmän syyttäjän resursseja sitova. Suurempien yksikkökokojen myötä tässä kuvattu tarkastustoiminta olisi järjestettävissä vähemmillä resursseilla entistä tehokkaammaksi.

Syyttäjäyksiköiden organisaation ja ohjausjärjestelmän keventyessä myös keskusvirastossa toteutettavaa alueellista seurantaa ja valtiosyyttäjien aluevastuuta voidaan vastaavasti keskittää sekä osin keventää. Alueellisesti painottunutta seurantaa ei tarvita yhtä paljon kuin nykyisessä hajanaisessa ohjausjärjestelmässä. Valtakunnansyyttäjänviraston suorittama ohjaus ja seuranta voisi perustua entistä voimakkaammin rikostyyppipohjaiseen erikoistumiseen kuten talousrikosten kohdalla on jo tapahtumassa. Erikoistuminen voisi nojautua avainsyyttäjäjärjestelmään nykyistä tunnusmerkistökohtaista jakoa keskittäen. Samoin alueellista ohjaustoimintaa ja oikeudellisen laadun valvontaa voitaneen maantieteellisen jaon osalta keskittää.

Vaikka paikallisten syyttäjäyksiköiden yhteistoimintajärjestelyt ovatkin tuoneet helpotusta syyttäjälaitoksen ohjaukseen ja paikallisen syyttäjän toimien järjestämiseen käytännön tasolla, yhteistoimintajärjestelyä ei voida pitää riittävänä eikä pysyvänä osana syyttäjälaitoksen johto- ja ohjaussuhteita. Paikallisen syyttäjän toimien yhteistoimintajärjestelyssä on sellaisia rakenteellisia heikkouksia, jotka vaikeuttavat sen toimivuutta käytännön tasolla. Yt-alueen päälliköllä ei ole riittävän selkeää toimivaltaa päättää alueellaan juttujen tasaamisesta

syyttäjäyksiköiden kesken, vaikka hänellä on velvollisuus huolehtia työmäärien tasaamisesta. Hänellä ei ole toimivaltaa määrätä yksittäisten erityisasiantuntemusta vaativien rikosasioiden jakamisesta tietylle yhteistoiminta-alueen syyttäjälle, vaan tämäkin edellyttää asiasta sopimista.

Johto- ja ohjaussuhteiden selkeys ja toimivallan päällekkäisyyksien poistaminen toteutuvat työryhmän esittämissä 18 tai n. 30 yksikön malleissa merkittävästi paremmin kuin nykyisessä yhteistoiminta-alueisiin nojautuvassa organisaatiossa.

3.1.2 Työmäärien tasainen jakaminen

Käytännössä työmäärien tasaaminen edellyttää nykyisin tehokkaasti toimiakseen syyttäjäyksiköiden päälliköiden yhteisymmärrystä ja sopimista asiasta. Syyttäjäyksikön tulosohtauksen näkökulmasta juttumäärien tasaaminen yhteistoiminta-alueella on myös ongelmallista, koska yksikköön saattaa tulla tasaamisen myötä sellaista lisätyötä, johon ei tulossopimuksessa ole varauduttu.

Työmäärien tasaamisen voidaan katsoa yt-aluejärjestelmässä sisältävän sekä asioiden siirtämisen yksiköiden kesken että sijaisuuksien järjestämisen siten, etteivät poissaolot rasita epätasaisesti eri yksiköitä. Lisäksi työtapojen ja hyvien työkäytäntöjen yhdenmukaistaminen edistää työmäärien tasaamista. Tällöin asioita voidaan helpommin siirtää toiseen yksikköön ja tehdä valmistelevia toimenpiteitä muuallakin kuin asian lopullisesti käsittelevässä yksikössä. Yhdenmukaiset käytännöt edistävät myös työmäärien tasapuolista arvioimista. Vastaaviin tavoitteisiin tulee pyrkiä itsenäisten syyttäjäyksiköiden ja niiden toimipisteiden kohdalla.

Näiden tavoitteiden toteuttaminen on vaikeampaa useista erillisistä yksiköistä koostuvalla yhteistoiminta-alueella kuin suuremman syyttäjäyksikön sisäisesti. Yksiköiden tulee kooltaan olla niin suuria, että ne pystyvät toiminnallisesti itsenäiseen työskentelyyn.

3.1.3 Henkilöstön erikoistuminen

Syyttäjien erikoistuminen perustuu sekä päätoimisuuteen, kuten talousrikossyyttäjien ja osin huumausainerikossyyttäjien kohdalla, että toimimiseen avainsyyttäjänä muiden työtehtävien ohella. Valtioneuvoston harmaan talouden torjumiseksi ja huumausrikollisuuden vähentämiseksi tekemien periaatepäätösten toteuttamiseksi syyttäjälaitoksessa on talousrikoksiin ja huumausainerikoksiin erikoistuneiden syyttäjien virkoja. Työryhmä pitää tätä järjestelyä hyvänä ja tehokkaana keinona kohdentaa syyttäjävaimavaroja vaativien rikosasioiden käsittelyyn.

Tiettyihin rikostyyppeihin erikoistuvien avainsyyttäjien toiminta on käynnistetty syyttäjälaitoksessa vuonna 2000. Tiettyjä syyteasioita esiintyy niin harvoin, ettei kaikille syyttäjille voi kertyä niihin riittävää käytännön kokemusta. Vastaavasti eräät rikostyyppit esiintyvät lähinnä vain tietyillä alueilla tai niitä käsitellään vain tietyissä oikeuspaikoissa. Näistä syistä kaikille syyttäjille ei ole tarkoituksenmukaista järjestää niihin liittyvää erikoiskoulutusta. Syyttäjälaitoksen voimavarojen käytön kannalta on edullista, että poikkeuksellisia syyteasioita voidaan ohjata sellaisten syyttäjien käsiteltäviksi, joilla on jo valmiiksi niihin liittyvää erityisasiantuntemusta ja kokemusta. Tämä on myös omiaan nostamaan syyttäjäntoiminnan oikeudellista laatua näissä asioissa.

Valtakunnansyyttäjä on 17.2.2003 antanut tällä hetkellä voimassa olevan ohjeen avain- ja erikoissyyttäjäpalvelujen järjestämisestä (Dnro 48/34/02). Avainsyyttäjiä on kymmenellä erikoistumisalueella, jotka ovat talousrikokset, ympäristörikokset, työrikokset, tietotekniikkarikokset, naisiin ja lapsiin kohdistuneet rikokset, virka- ja sotilasrikokset, merioikeusjutut, kansainväliset asiat, huumausainerikokset ja prosessioikeusasiat. Työryhmän selvityksen perusteella avainsyyttäjätöimintaan (ml. juttujen ajaminen) kuuluu syyttäjälaitoksessa yhteensä noin kolme henkilötövuotta.

Syyttäjälaitoksessa käytössä oleva avainsyyttäjäjärjestelmä on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi kehittää ja vahvistaa erityisasiantuntemusta paikallisessa syyttäjäntoimessa. Vastaavalla tavalla tulee tukea toimistohenkilökunnan erikoistumista. Osa toimistohenkilöstöstä voi erikoistua muita pitemmälle esimerkiksi haastehakemusten valmisteluun taikka syyttäjän apuna pääkäsittelyssä toimimiseen.

Syyttäjäntoimen painopisteen on oltava paikallistasolla. Valtakunnansyyttäjänvirastossa voidaan käsitellä vain yhteiskunnan kannalta merkittävimmät rikosasiat, joiden lukumäärä ei työryhmän käsityksen mukaan voi olla kovinkaan suuri. Kuitenkin tietyn tyyppisten erityisasiantuntemusta vaativien rikosasioiden jakaminen on mahdollista keskittää Valtakunnansyyttäjävirstoon. Valtakunnansyyttäjävirstossa avainsyyttäjäryhmien vastuuhenkilöinä toimivat valtiosyyttäjät voivat myös kerätä koko maata kattavaa tietoa kunkin avainsyyttäjäryhmän toiminnasta.

Tehokas erikoistuminen edellyttää riittävän laajaa toimialuetta kattavan juttukannan muodostamiseksi. Tällainen optimaalinen toimialue vaihtelee rikostyypeittäin. Talousrikosten osalta siihen vaikuttaa myös talousrikossyyttäjien päätoimisuus. Yhteistä tälle kriteerille kuitenkin on, ettei nykyinen hajanainen yksikköjaotus pääsääntöisesti tue tällaista erikoistumista. Yhteistoiminta-alueen päällikkö ei myöskään voi käyttää yhteistoiminta-alueen

erityisasiantuntemusta riittävästi hyväksi yhteistoiminta-alueen eri syyttäjäyksiköissä. Lähtökohtaisesti erikoistumisen edellytykset ovat sitä paremmat, mitä suuremmat syyttäjäyksiköt ovat henkilöresursseiltaan ja juttukannaltaan.

3.1.4 Hallinnon keventäminen

Edellä on todettu syyttäjälaitoksen johto- ja ohjaussuhteiden kannalta ongelmalliseksi yt-päälliköiden ja yksikön päälliköiden päällekkäinen toimivalta ja vastuu. Tämän päällekkäisyyden poistaminen tuottaa samalla myös voimavarojen säästöä hallinnollisten tehtävien keskittämisen myötä. Myös toimistohenkilökunnan suorittamia hallintotehtäviä voidaan edelleen keskittää, joskin tältä osin saatava säästö on vähäisempi mm. jo tapahtuneiden tehtävien keskittämisten vuoksi.

Syyttäjäntoimen varsinaisten palvelujen saatavuus ja sidosryhmäyhteistyö edellyttävät jatkossakin melko tiheän toimipisteverkoston ylläpitämistä. Organisaation sisäisen hallinnon keskittämisestä ei aiheudu vastaavia haittavaikutuksia palvelujen tarjonnassa kuin muiden palvelujen keskittämisestä. Hallintotehtävien keskittäminen edistää myös keskusviraston ja yksiköiden välistä yhteydenpitoa henkilöstöhallintoa koskevissa asioissa.

Hallintotehtävien keräämisestä suurempiin keskusyksikköihin saatava voimavarojen säästö voidaan kohdentaa muihin syyttäjälaitoksen tarpeisiin kuten operatiiviseen toimintaan tai palkkauksen kehittämiseen. Hallinnon keskittämisestä saatavan hyödyn voitaneen arvioida olevan kutakuinkin verrannollinen itsenäisten syyttäjäyksiköiden määrän vähenemiseen eri organisaatiomalleissa.

Työryhmä esittää loppumietinnössään arvion hallintotyön vähenemisen aiheuttamasta työnsäästöstä ja sen muista vaikutuksista.

3.1.5 Palvelujen tarjonta ja sidosryhmäyhteistyö

Syyttäjän syyteharkinta on kirjallista menettelyä, eikä se edellytä kovin usein asianosaisten henkilökohtaista kuulemistä tai muutakaan asioimista syyttäjän luona. Syyttäjä voi kuitenkin esimerkiksi antaa syyttämättä jätetylle suullisen huomautuksen. Nuorten kohdalla syyttäjän päätökset on tarkoitus tulevaisuudessa antaa yhä kattavammin nuoren, vanhempien ja sosiaaliviranomaisten läsnäollessa. Tämä tuo huomattavan määrän lisää asianosaiskäyntejä syyttäjän virkapaikalla. Rangaistusmääräysasioissa rangaistusvaatimusta vastustavan henkilökohtainen tapaaminen voi usein edistää asian käsittelyä.

Asian päätyessä syyteharkinnan tuloksena syyttämättä jättämiseen päätös siitä lähetetään asianosaisille postitse. Asianosaisen mahdollisuus toissijaisen syyteoikeutensa käyttöön syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen tai kantelun tekeminen Valtakunnansyyttävirstolle eivät myöskään aiheuta asianosaiselle tarvetta tavata syyttäjää henkilökohtaisesti.

Syytteen nostaminen tapahtuu syyttäjän käräjäoikeudelle lähettämällä haastehakemuksella tai syyttäjän antamalla haasteella. Syytteeseen asettaminen ei vielä edellytä syyttäjän ja syytetyn henkilökohtaista kohtaamista. Poikkeuksellisissa tilanteissa syyttäjä saattaa syyteharkintavaiheessa järjestää asianosaisten ja näiden oikeudellisten avustajien suullisen kuulemisen.

Syyteharkinnalliset ratkaisut ja syytteen ajaminen sekä siihen liittyvä asianomistajan edustaminen oikeudessa ovat syyttäjälaitoksen lainkäyttöllisiä palveluita. Palvelut ovat edellä kerrotuin tavoin pääsääntöisesti saatavilla syyttäjän maantieteellisestä sijaintipaikasta riippumatta.

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) ja sen yhteydessä säädetyt esitutkintalain muutokset ovat merkinneet sitä, että rikosasian esitutkinta toimii osaltaan rikosasian pääkäsittelyn valmisteluna. Syyttäjällä on poliisin ohella vastuu rikosasian esitutkinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Tämä edellyttää syyttäjän osallistumista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rikosasian esitutkintaan sen kohdentamiseksi, rajaamiseksi ja näytön hankinnan sekä pääkäsittelyn edellytysten turvaamiseksi. Oikeudenkäynnissä syyttäjällä on vastuu oikeudenkäynnin etenemisestä, eikä tuomioistuimella enää ole samanlaista asian selvittämisvastuuta kuin vanhassa rikosprosessissa.

Nykyinen rikosprosessi edellyttää siten syyttäjältä muissa kuin vähäisissä rikosasioissa aktiivista osallistumista esitutkintaan. Syyttäjä vastaa viime kädessä siitä, että esitutkinta on riittävä tapahtuneen kaikinpuoliseksi selvittämiseksi. Esitutkinta toimii rikosepäilyn tutkinnan ohella rikosasian pääkäsittelyn valmisteluna. Poliisin on ilmoitettava syyttäjälle, kun jotakuta on syytä epäillä rikoksesta, yksinkertaista asiaa lukuun ottamatta. Syyttäjällä on oikeus mutta myös velvollisuus osaltaan ohjata esitutkinnan toimittamista.

Syyttäjän ja poliisin välinen esitutkintayhteistyö yksittäisessä asiassa ei kuitenkaan välttämättä aina edellytä, että syyttäjän ja poliisin olisi henkilökohtaisesti tavattava toisensa, vaan yhteydenpitoa on mahdollista järjestää esimerkiksi puhelimitse tai sähköisiä yhteyksiä apuna käyttäen. Vaativammissa asioissa henkilökohtainen tapaaminen on välttämätön. Syyttäjän ja poliisin yhteistyö vaativammissa rikosasioissa, esim. talous-, huume-, petos-, työ-, törkeät väkivaltarikokset, on juttukohtaista esitutkinnan suuntaamis- ja rajaamisyhteistyötä. Henkilökohtaiset

tutkijan tai tutkinnanjohtajan ja syyttäjän väliset tapaamiset edistävät huomattavasti esitutinnan laadun kohottamista ja käräjäoikeuden pääkäsittelyn valmistelua.

Tavanomaisen juttukannan osalta esitutkintayhteistyö edellyttää syyttäjän säännöllisin väliajoin tutustuvan tutkinnassa olevaan juttukantaan esitutinnan rajoittamismahdollisuuksien arvioimiseksi yhdessä tutkinnanjohtajien kanssa. Massarikosten kohdalla syyttäjäyksiköiden on syytä järjestää säännöllisesti yhteispalavereja poliisin kanssa tutkinnallisten linjaratkaisujen arvioimiseksi ja niiden toteutumisen seurantana. Nämä edistävät esitutinnan laadun ylläpitoa ja kehittämistä.

Näin ollen poliisin esitutkintaa suorittavan henkilöstön paikallinen sijoittuminen on merkittävä kysymys ja se tulee ottaa huomioon arvioitaessa sitä, edellyttääkö asianmukainen esitutkintayhteistyö syyttäjän sijoittumista samalle tai lähipaikkakunnalle poliisin esitutkintaa suorittavan yksikön kanssa.

Syyttäjän on henkilökohtaisesti saapuvilla ollen ajettava syytteensä käräjäoikeudessa. Sen vuoksi käräjäoikeuksien sijainti on myös otettava huomioon arvioitaessa, onko syyttäjän sijoittuminen tietylle paikkakunnalle perusteltua. Käräjäoikeusjaotus ei kuitenkaan yhtä merkittävästi rajaa syyttäjälaitoksen toimipisteiden sijoittelua kuin poliisin esitutkintaa suorittavien paikallisyksiköiden sijainti.

Kokonaisuutena arvioiden nykyisen lukuisia syyttäjäyksiköitä käsittävän organisaation hyvänä puolena on, että se on syyttäjäpalveluiden ja sidosryhmäyhteistyön kannalta alueellisesti varsin kattava. Yksikkökoon kasvattaminen saattaa olla omiaan heikentämään tilannetta tältä osin. Tämän vuoksi suurempiin yksiköihin siirryttäessä tulee tarvittaessa yksikköjen toimipisteiden ylläpitämisellä varmistautua siitä, että etäisyydet eivät muodostu liian pitkiksi.

3.1.6 Syyttäjätoiminnan oikeudellinen laatu ja yhdenmukaisuus

Nykyinen rikosprosessijärjestelmä asettaa syyttäjälaitoksen toiminnalle korkeat laatuvaatimukset. Syyttäjällä on ainoana viranomaisena kokonaisvastuu rikosasiaketjun toiminnasta, rikosoikeudenkäynti on vahvasti syyttäjän toimenpiteiden varassa ja lukuisat asiat jäävät lopullisesti syyttäjän päätöksen varaan.

Näistä syistä syyttäjätoiminnan oikeudellinen laatu ja yhdenmukaisuus ovat jo useina vuosina kuuluneet syyttäjälaitoksen keskeisiin tulostavoitteisiin. Edellä mainitun avainsyyttäjätoiminnan yhtenä nimenomaisena tavoitteena on myös oikeudellisen laadun korottaminen erikoistumisen myötä. Tällaiset tulostavoitteet edellyttävät lisäksi seurantaa, jota tulee toteuttaa

jatkuvasti paikallistasolla ja valtakunnallisesti keskusviraston toimesta.

Paikallisen laadunvalvonnan tehokkaan toteuttamisen kannalta nykyisten syyttäjäyksiköiden lukumäärä on liian suuri ja yksikkökooko valtaosin liian pieni. Yt-alueiden puitteissa tapahtuvaan oikeudellisen laadun seurantaan ja yhdenmukaistamiseen ei ole ollut riittäviä välineitä. Itsenäisten yksiköiden kesken ei laadunvalvonnasta ole muodostunut aidosti osaa vakiintuneesta toimintakulttuurista. Tosin tässä suhteessa kehitettävää riittää vielä myös yksikönsisäisessä ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden seurannassa.

Koko maata koskevaa syyttäjätöiminnan oikeudellisen laadun ja yhdenmukaisuuden seurantaa suorittaa Valtakunnansyyttäjänvirasto. Tätä tavoitetta toteutetaan mm. Valtakunnansyyttäjän yleisten määräysten ja ohjeiden, tulosohejauksen, seurantakäyntien sekä aluevastuu- ja avainsyyttäjätöiminnan muodossa. Yleisten ohjeiden antamista lukuun ottamatta muut seurantamuodot olisivat nykyistä tehokkaammin toteutettavissa, mikäli keskusviraston ohjattavana olisi nykyistä vähemmän itsenäisiä syyttäjäyksiköitä.

3.2 Syyttäjäyksikön koon merkityksestä

Mitä pienempi syyttäjäyksikkö on henkilöstömäärältään, sen haavoittuvampi se on. Sairaustapausten tai muiden poissaolojen aiheuttama töiden uudelleen järjesteleminen ei ole pienessä yksikössä vaikeuksitta toteutettavissa.

Henkilöstömäärältään suuremmissa syyttäjäyksiköissä voidaan helpommin ja joustavammin järjestää erilaisten poissaolojen vaatimat työtehtävien uudelleen järjestelyt. Myös yksittäisen syyttäjän työtilanteen pitäminen kohtuullisena on helpommin järjestettävissä suuressa yksikössä. Pienessä yksikössä saattaa syyttäjälle saapua laaja ja vaikea yksittäinen syyteharkinta-asia, joka viivästyttää (kaikkien) muiden syyteharkinta-asioiden käsittelyä. Suuressa yksikössä voidaan paremmin järjestää syyttäjälle työrauha tällaisen aikaa vievän syyteharkinta-asian käsittelyn ajaksi vapauttamalla hänet muista töistä sanotuksi ajaksi.

Suuremmassa yksikössä on mahdollista järjestää syyttäjien ja muun henkilöstön erikoisosaamisen käyttäminen ainakin jossain määrin rakenteelliseksi osaksi syyttäjäyksikön työikäntöjä. On esimerkiksi mahdollista, että syyttäjät erikoistuvat tietyn tyyppisiin rikosasioihin (esim. omaisuusrikokset, väkivaltarikokset, talousrikokset). Riittävän suuri syyttäjäyksikkö voi olla ammattitaidollisesti niin vahva, että se voi hoitaa kaikki alueellaan esiintyvät muut kuin yhteiskunnallisesti merkittävimmät rikosasiat, jotka kuuluvat valtiosyyttäjien käsiteltäviksi. Suuremmat yksiköt

selviävät itsenäisesti ja ilman ulkopuolista tukea pienempiä yksiköjä paremmin kaikista syyttäjyksikölle kuuluvista tehtävistä.

Suuremmat yksikkökoot luovat osaltaan organisatorisesti paremmat edellytykset sellaiselle paikallisen syyttäjäntoimen jäntevälle johtamiselle, jota syyttäjäntoimen merkitys ja vaatimustaso edellyttävät. Kaksiportaiseen syyttäjälaitokseen ei tule luoda sellaista väliporrasta, että syyttäjälaitos toiminnallisesti tarkasteltuna tosiasiallisesti muodostuisi kolmiportaiseksi. Epäselvät tai vaikeaselkoiset ohjaus- ja johtosuhteet ovat omiaan hämärtämään eri toimijoiden keskinäisiä vastuusuhteita sekä hajauttamaan tietyn yksikön ja sen johtajan kokonaisvastuuta toiminnastaan. Selkeät johtosuhteet edistävät samalla pyrkimystä yhdenmukaiseen ja kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukaiseen syyttäjäntoimintaan, syyttäjän itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta kuitenkin tinkimättä.

Myös valtionhallinnossa on eri hallinnonaloilla yleisesti vallalla organisaatioiden kehittämisessä suuntaus hallinnollisesti suurempiin yksikkökokoihin. Samanaikaisesti tulee huolehtia riittävän kattavasta palveluverkostosta, joka eri viranomaisten tuottamien palvelujen erilaisuudesta johtuen voi olla varsin erilainen.

Työryhmä pitää nykyisiä paikallisyksikköjen yhteistoimintajärjestelyjä hyvänä väliajan ratkaisuna siirryttäessä suuresta määrästä erisuuruisia paikallisyksiköitä toiminnallisesti isompiin ja yhdenmukaisempiin yksikkökokoihin.

4. TYÖRYHMÄN ESITYKSET

4.1 Paikallisen syyttäjäntoimen järjestäminen

Työryhmässä on ollut tarkasteltavina erilaisia paikallisen syyttäjäntoimen järjestämistä koskevia organisaatiomalleja.

4.1.1 Syyttäjänvirastot nykyisistä yhteistoiminta-alueista

Yhtenä vaihtoehtona on paikallisen syyttäjäntoimen järjestäminen siten, että nykyisistä 16 yhteistoiminta-alueesta muodostettaisiin omat syyttäjäyksikkönsä. Helsingin kihlakunnan syyttäjänviraston ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänviraston lisäksi olisi 16 nykyistä yhteistoiminta-alueista muodostettavaa paikallisyksikköä. Käsivarren ja Kittilän kihlakuntien nimismiesten syyttäjän tehtävät tulisi sisällyttää Lapin yhteistoiminta-alueesta muodostettavaan syyttäjäyksikköön. Työryhmän mielestä enää ei

ole olemassa eduskunnan vastauksessaan (EV 3/1993 vp.) tarkoittamia perusteita syyttäjäntehtävien hoitamiselle nimismiesjärjestelmän puitteissa. On myös periaatteellisesti arveluttavaa, että osassa maata syyttäjäntehtäviä hoitavat muut kuin päätoimiset syyttäjät ja että sama henkilö sekä johtaa esitutkintaa että toimii syyttäjänä. Näin menettelemällä valtakunnassa olisi yhteensä 18 paikallista syyttäjäyksikköä ja näillä toiminnallisten tarpeiden mukaan yhteensä 44 muilla paikkakunnilla olevaa toimipaikkaa. Näitä muita syyttäjäyksiköitä kuin Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirastoa voitaisiin nimittää syyttäjänvirastoiksi ja niiden muilla paikkakunnilla olevia toimipaikkoja paikallistoimistoiksi. Paikallissyyttäjiä olisi siten yhteensä 62 paikkakunnalla. Samalla olisi mahdollista luopua nykyisestä osin hankalaksi koetusta yhteistoimintajärjestelystä. Syyttäjänvirastojen nimet voitaisiin vahvistaa maakunnallisten nimien mukaan ja paikallistoimistojen nimet sijoituspaikkakuntien mukaan. Liitteessä nro 3 on esitetty tämän mallin mukaiset syyttäjäyksiköt paikallistoimistoinen.

4.1.2 Syyttäjänvirastoja noin 30

Toisena vaihtoehtona on määrätä sellaiset pienet syyttäjäyksiköt, jotka ovat henkilöstönsä vähäisyyden vuoksi haavoittuvia tai muutoin epätarkoituksenmukaisia toimimaan itsenäisinä yksikköinä, täydelliseen yhteistoimintaan keskenään tai jonkin suuremman syyttäjäyksikön kanssa. Tällöinkin syyttäjäyksiköiden määrää voitaisiin vähentää oleellisesti nykyisestä. Työryhmän käsityksen mukaan näin menettelemällä päästäisiin noin 30 syyttäjäyksikköön. Esimerkki tällaisesta 31 syyttäjäyksikön mallista on esitetty liitteessä nro 4.

4.1.3 Nykyisen yhteistoimintajärjestelyn kehittäminen

Kolmantena vaihtoehtona on kehittää nykyistä yhteistoimintajärjestelyä niin, että yhteistoiminta-alueen päällikön toimivaltuuksia yhteistoiminta-alueella lisätään. Yhteistoiminta-alueen päällikön toimivaltaa määrätä juttujen tasaamisesta yksiköiden kesken vahvistettaisiin sekä hänelle annettaisiin toimivalta määrätä yhteistoiminta-alueellaan erityisasiantuntemuksen käytöstä tiettyihin erityisasiantuntemusta edellyttäviin juttuihin. Lisäksi hänellä tulisi olla toimivalta päättää nykyisin paikallistasolle kuuluvat määräaikaisten henkilökunnan nimitysasiat. Muutkin hallinnolliset asiat paikallisista yksiköistä olisi keskitettävä yhteistoiminta-alueen päällikön tai hänen yksikkönsä käsiteltäviksi.

4.1.4 Vaihtoehtojen tarkastelua

Ensin mainittu vaihtoehto paikallisen syyttäjäntoimen rakenteen kehittämiseksi on työryhmän mielestä kaksipuolaisen syyttäjälaitoksen ohjaus- ja johtosuhteiden toimivuuden kannalta tarkasteltuna selkeä, ja työryhmä pitää sitä myös toteuttamiskelpoisena. Ohjaus- ja johtosuhteiden selkeyden kannalta on parhaiten perusteltavissa se, että nykyisistä yhteistoiminta-alueista muodostettaisiin uudet syyttäjäyksiköt. Ehdotettu malli turvaa syyttäjäpalveluiden tasapuolisen saatavuuden koko maassa sekä mahdollistaa paikallisten syyttäjävoimavarojen ja erityisasiantuntemuksen kehittymisen ja tehokkaan kohdentamisen. Samalla se paikallistason hallintoa keventämällä vapauttaisi paikallisessa syyttäjäntoimessa resursseja enemmän varsinaisiin syyttäjätehtäviin.

Myös toinen vaihtoehto on käytännössä toteuttamiskelpoinen ja hyvin paikallisiin oloihin sopeutettavissa, vaikka siinä paikalliset syyttäjäyksiköt olisivatkin kokonsa puolesta varsin erisuuruisia. Myös tässä mallissa on mahdollista toteuttaa syyttäjävoimavarojen järkevää kohdentamista. Hallinto ei kevene yhtä merkittävästi kuin ensimmäisessä mallissa, ja siten hallintotyön vähentymisestä operatiiviseen toimintaan vapautuva työpanos ei ole yhtä merkittävä kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa. Tässä mallissa näyttää tarpeelliselta säilyttää pienten yksikköjen välinen yhteistoiminta nykyisen kaltaisena.

Kolmas työryhmän tarkastelema vaihtoehto on yhteistoiminnassa olevien paikallisten syyttäjäyksikköjen toimivalta- ja vastuukysymysten kannalta ongelmallinen. Paikallisen syyttäjäyksikön päällikkö olisi vastuussa yksikkönsä toiminnasta ja tuloksellisuudesta, mutta hän ei voisi päättää kaikista niihin vaikuttavista asioista. Tosiasiassa hänen asemansa olisikin vain muodollisesti yksikön päällikkö. Tämä malli edellyttäisi myös valtakunnansyyttäjän ohjaus- ja johtovallan järjestelyjen säilyttämistä nykyisenkaltaisina. Tämä malli on työryhmän mielestä syyttäjälaitoksen ohjaus- ja johtosuhteita niin kokonaisuutena kuin paikallistasollakin tarkasteltuna kaikkein huonoin vaihtoehto.

YSL:n 5 §:n mukaan paikallinen syyttäjäntoimi järjestetään kihlakunnittain. Työryhmän käsityksen mukaan paikallisen syyttäjäntoimen järjestelyjä voidaan kehittää työryhmän ehdottamin tavoin nykylainsäädännön pohjalta eli siten, että paikallinen syyttäjäntoimi olisi edelleen järjestetty kihlakunnittain, koska molempiin ehdotettuihin vaihtoehtoihin sisältyy laaja toimipaikkaverkosto.

Tiedossa on, että on olemassa suunnitelmia valtion paikallishallinnon uudistamiseksi. Työryhmä ei kuitenkaan katso

asiakseen ennakoida suunnitelmien toteutumista mihinkään suuntaan, mikä puoltaa syyttäjäorganisaation kehittämistä nykylainsäädännön puitteissa. Näistä syistä työryhmä ei ehdota muutoksia paikallisen syyttäjäntoimen järjestelyjä koskeviin lainsäännöksiin.

Työryhmän käsityksen mukaan paikallinen syyttäjäntoimi tulee järjestää valtion paikallishallinnon järjestämisen yleisistä linjauksista riippumatta nyt ehdotetuin tavoin eli yksikkökokoa selvästi suurentamalla. Oleellista paikallisen syyttäjäntoimen vastaisessa järjestämisessä on, että lainsäädäntö antaa mahdollisuuden järjestää paikallinen syyttäjäntoimi siten, että se perustuu riittävän suuriin hallinnollisiin yksiköihin sekä kattavaan toimipaikkaverkostoon.

4.2 Yksiköiden sijoittuminen ja toimipaikkaverkoston kattavuus

Tarkoituksena on, että syyttäjäpalveluita jatkossakin järjestetään suurin piirtein samoilla paikkakunnilla kuin nykyisinkin. Paikkakunnalla, jossa on sekä esitutkintaa suorittava poliisi että käräjäoikeus, olisi myös pääsääntöisesti syyttäjän toimipaikka.

Toimipaikassa olisi oltava yleensä vähintään kaksi syyttäjää. Toisaalta, jos lähellä on henkilöstömäärältään suurempi syyttäjänvirasto tai paikallistoimisto, kahdenkin syyttäjän kokoinen toimipaikka voitaisiin yhdistää suurempaan toimipaikkaan.

Liitteissä nrot 3 ja 4 on ehdotus toimipaikkaverkostoksi.

4.3 Ehdotuksen vaikutukset henkilöstön asemaan

Syyttäjälaitoksen rakenteen kehittämisessä on noudatettava valtioneuvoston kanslian asettaman alueellistamisen koordinaatiotyöryhmän julkistamiin alueellistamisohjelman periaatteisiin ja linjauksiin kuuluvaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Sen mukaan vakinaista henkilöstöä ei velvoiteta muuttamaan toiselle paikkakunnalle. Henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus valtiolla turvataan. Henkilöstön nykyisten tehtävien taso pyritään säilyttämään mahdollisimman hyvin. Siirtyvissä tehtävissä toimivia henkilöitä, jotka eivät syystä tai toisesta katso voivansa siirtyä paikkakunnalta, kannustetaan ja tuetaan siirtymään muihin tehtäviin.

Paikallistoimiston päällikön asema voitaisiin järjestää syyttäjäyksikön jaoston esimiehen aseman kaltaiseksi. Työryhmän käsityksen mukaan paikallistoimiston päällikön tehtävänä olisi toimia toimistonsa tiiminvetäjänä, esimerkiksi vanhempana syyttäjänä, joka huolehtisi toimiston sisäisestä juttujaosta.

Työryhmän ehdottamissa nykyistä suuremmissa syyttäjäyksiköissä muodostuu tilanteita, joissa syyttäjäyksikön yhteistyötahojen määrä kasvaa. Syyttäjäyksikön toimialueeseen saattaa kuulua useita poliisilaitoksia ja useita kärjäoikeuksia sekä useita muita sidosorganisaatioita. Yksittäisen kihlakunnansyyttäjän virantoimitusalueena olisi koko syyttäjäyksikön toimialue. Nykyisinhän kihlakunnansyyttäjä on toimivaltainen yhteistoimintalueen kaikissa rikosasioissa.

Kihlakunnansyyttäjän virantoimitusalueen laajentumisesta ei kuitenkaan saisi seurata sitä, että hänen työtehtävänsä merkittävässä määrin hajaantuisivat syytteiden ajamiseen useissa kärjäoikeuksissa entisen yhden kärjäoikeuden asemesta. Selvää on, että joissakin syyttäjäyksiköissä joudutaan tekemään töiden uudelleen organisoinnista johtuvia järjestelyjä, mutta lähtökohdin kärjäpaikkoja koskevia uudelleenjärjestelyjä olisi tehtävä vapaaehtoisuuden pohjalta. Syyttäjän on kuitenkin varauduttava siihen, että esimerkiksi sairaustapauksissa tai muissa estetilanteissa syyttäjä saattaa joutua sijaistusjärjestelyiden vuoksi hoitamaan virkatehtäviä aikaisempaa useampien poliisilaitosten ja kärjäoikeuksien kanssa. Syyttäjän päällikön tehtävänä on huolehtia toimialueensa henkilöstöresurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä, esimerkiksi työmäärien tasaamisesta. Tämä edellyttää yksittäisen syyttäjän osalta, että hänenkin työtehtävänsä on rakenteellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla järjestetty.

Työryhmän ehdotuksella ei olisi välittömiä vaikutuksia toimistohenkilöstön määrään. Pidemmän ajan kuluessa nykyistä suurempien yksiköiden tehtävät voidaan hoitaa nykyistä pienemmällä toimistohenkilöstöllä. Suuremmat yksiköt mahdollistavat myös toimistohenkilöstön toimenkuvan kehittämisen. Haastehakemusten valmistelemista voidaan lisätä, samoin kuin syyttäjän avustamista pääkäsittelyssä. Suuremmat yksiköt lisäävät myös tarvetta kehittää toimistohenkilöstön esimiestehtäviä. Toimistohenkilöstön kohdalla esimerkiksi vuosilomat tai sairauspoissaolot saattavat edellyttää, että toimistohenkilön on tilapäisesti siirryttävä toiselle paikkakunnalle olevaan toimipaikkaan (esim. paikallistoimiston toimistosihteerin sairastuessa saattaa olla välttämätöntä, että syyttäjänviraston toimistosihteerin siirto paikallistoimistoon sijaiseksi, ellei toimistosihteerin tehtäviä ole muuten mahdollista järjestää sairausloman aikana).

Syyttäjäyksiköiden vähentyessä ja ohjausjärjestelmän keventyessä Valtakunnansyyttäjänvirastossa toteutettavaa paikallisen syyttäjän toimien seurantaa ja valtiosyyttäjien aluevastuuta voidaan keskittää ja osin keventää.

4.4 Säädosmuutostarpeet

Työryhmän ehdottama paikallisen syyttäjäntoimen uudelleenjärjestäminen ei edellytä lainsäädäntömuutoksia. Uusien syyttäjäyksikköjen muodostaminen nykyisistä yhteistoiminta-alueista on mahdollista toteuttaa YSL 5 §:n 2 momentin nojalla siten, että oikeusministeriö määrää yhteistoiminta-alueella jonkin syyttäjäyksikön hoitamaan syyttäjän tehtävät myös muiden samalla yhteistoiminta-alueella olevien kihlakuntien alueella. Tällöin alueelle muodostuisi yksi syyttäjäyksikkö. Näin menettelemällä nykyisistä 16 yhteistoiminta-alueesta muodostettaisiin 16 paikallista syyttäjäyksikköä. Nämä syyttäjäyksiköt olisivat hallinnollisesti kihlakunnan syyttäjänvirastoja tai kihlakunnanviraston syyttäjäsastoja. Hallinnollisesta asemastaan huolimatta syyttäjäyksiköstä tulisi voida käyttää nimitystä *syyttäjänvirasto*.

Syyttäjänvirasto tulisi voida nimetä sijaintimaakuntansa mukaan; esimerkiksi Tampereen kihlakunnan syyttäjänviraston nimi voisi olla Pirkanmaan syyttäjänvirasto ja Vantaan kihlakunnanviraston syyttäjäsaston nimi voisi olla Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto. Tämä edellyttäisi, että KiSA:n 2 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, joko että oikeusministeriö vahvistaisi valtakunnansyyttäjän esityksestä kihlakunnan syyttäjänviraston ja kihlakunnanviraston syyttäjäsaston nimet tai että valtakunnansyyttäjä vahvistaisi nimet.

Tarkoituksena on, että syyttäjäpalveluita jatkossakin järjestetään suurin piirtein samoilla paikkakunnilla kuin nykyisinkin. Tämän mukaisesti syyttäjänvirasto toimisi sijoitettuna useille paikkakunnille. Muilla kuin pääsijoituspaikkakunnalla sijaitseva henkilöstö voisi toimia syyttäjänviraston paikallistoimistossa. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa KiSA:n 2 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että syyttäjäyksiköllä voisi olla toisella paikkakunnalla paikallistoimisto ja sillä esimies. Pykälän 2 momenttia olisi lisäksi muutettava siten, että oikeusministeriö päättäisi edellä tarkoitetun paikallistoimiston sijaintipaikasta. Nykyisinkin oikeusministeriö on määrännyt, mille paikkakunnalle yhdistämistilanteessa jää syyttäjiä.

Paikallistoimiston päällikön asema voitaisiin järjestää syyttäjäyksikön jaoston esimiehen aseman kaltaiseksi. Tämä edellyttäisi, että KiSA:n 2 a §:ään lisättäisiin paikallistoimiston päällikön tehtävään määräämistä koskeva sääntely ja asetuksen 5 §:n 2 momenttiin paikallistoimiston päällikön tehtäviä koskeva sääntely.

Vaikka työryhmän ehdotuksen mukaan nykyinen paikallisten syyttäjäyksikköjen yhteistoimintaa koskeva määräys 18 syyttäjäyksikön mallin mukaisesti toteutettuna olisi tarpeettomana

kumottava, työryhmä ei ehdota kumottaviksi KSL:n eikä KiSA:n yhteistoimintaa koskevia säännöksiä, koska saattaa olla, että tulevaisuudessa tämän ehdotetun mallin mukaisten suurempien syyttäjäyksikköjen väliselle uudennlaiselle yhteistoiminnalle saattaa joskus syntyä tarvetta. Siinä tapauksessa, että syyttäjäyksiköitä olisi noin 30, syyttäjäyksikköiden välinen yhteistoiminta olisi edelleen tarpeellista säilyttää tietyssä laajuudessa. Vain riittävän suuret yksiköt voisivat olla sen ulkopuolella.

Keskusviraston osalta on valtionsyyttäjien toimivallasta YSL:n 7 §:ssä todettu, että valtionsyyttäjien on ensisijaisesti huolehdittava syyttäjätehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa. Sanotun lain 7 §:n 3 momentissa todetaan, että valtionsyyttäjien muista tehtävistä säädetään erikseen. Asetuksessa valtakunnansyyttäjänvirastosta 6 §:n 3 momentissa on säädetty, että valtionsyyttäjä voi työjärjestyksen tai valtakunnansyyttäjän erikseen antaman määräyksen nojalla ratkaista muun kuin 6 §:n 1 momentin mukaisen periaatteellisesti tärkeimpiin tai laajakantoisimpiin kuuluvan asian.

Mm. kanteluasioiden ratkaisemiseen on tämän säännöksen nojalla delegoitu valtionsyyttäjille itsenäistä ratkaisuvalltaa. Valtakunnansyyttäjän ohjeessa 5.3.2003 todetaan lisäksi aluevastuullisen valtionsyyttäjän toimivan yhtäältä keskusviraston edustajana ja toisaalta alueensa henkilökunnan edustajana keskusvirastoon. Valtionsyyttäjän tehtävänä on alueellisen syyttäjäntoimen kehittäminen ja laadukkaan syyttäjäntyön edistäminen alueella.

Valtionsyyttäjien tehtävistä muodostavat syyttäjäyksikköiden toiminnan ohjaamiseen liittyvät velvollisuudet joka tapauksessa niin merkittävän osan, että asetuksen tehtäväkuvauksen täsmentäminen olisi perusteltua. Työryhmä esittää, että valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen 6 §:n 3 momenttiin lisätään maininta, että valtionsyyttäjä voi näiden valtuuksien nojalla osallistua paikallisen syyttäjäntoimen ohjaamiseen, kehittämiseen ja valvomiseen (= muutoin sama sanamuoto kuin valtakunnansyyttäjän tehtäviä koskevassa 4 §:ssä laissa yleisistä syyttäjistä, mutta termi johtaminen korvattu ohjaamisella). Valtakunnansyyttäjän ohjeessa voitaisiin edelleen täsmentää tämän toimivallan sisältöä.