EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

VIITE: HE 17/2018 VP Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

ASIA: Lausunto lakiehdotuksesta

LAUSUNNON-

ANTAJA:

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Apulaispäällikkö, kihlakunnansyyttäjä Jukka Haavisto

Kielotie 21, 01300 Vantaa

puh. 029 56 21 200

LAUSUNTO:

Annan lausunnon Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston puolesta, kun johtava kihlakunnansyyttäjä Tom Söderlund on lomalla.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto kannattaa yhden viraston perustamista, mutta jäljempänä olevat seikat tulisi huomioida, jotta saataisiin mahdollisimman toimiva järjestelmä.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto. Sen päätoimipaikka on Vantaalla ja virastolla on lisäksi toimipisteet Järvenpäässä ja Porvoossa. Syyttäjiä virastossa on hieman yli 40 ja sihteereitä 15. Väestöpohja on noin 550 000.

Syyttäjänvirasto toimii neljän käräjäoikeuden alueella, Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Hyvinkään käräjäoikeus, Tuusulan käräjäoikeus ja Vantaan käräjäoikeus. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella on sama toimialue kuin Itä-Uudenmaan syyttäjänvirastolla pl. Pyhtään kunta, joka kuuluu Itä-Uudenmaan syyttäjän viraston toimialueeseen.

Virasto toimii edellä mainitusti kolmessa toimipisteessä ja syyttäjät on jaettu kolmeen osastoon, joiden lähiesimiehenä toimivat apulaispäälliköt. Apulaispäälliköitä on kolme. Syyttäjät on jaettu osastoihin sekä alueiden että ammatillisen erikoistumisen perusteella. Virastossa on käytössä ns. nopeasti käsiteltävien asioiden toimintatapa. Sihteerit on sijoitettu samaan osastoon ja heidän lähiesimies on apulaispäällikkö. Virastossa käsitellään vuosittain noin 9000 -10 000 rikosasiaa.

Virasto on hoitanut asiansa kaikilla tulosmittareilla mitattuna hyvin ja kykenee hoitamaan kaikki sille tulevat rikosasiat. Myös koko syyttäjälaitos on hoitanut asiansa hyvin eikä esimerkiksi oikeusprosessien keventämisohjelmassa ole syyttäjälaitoksen toimintoihin ollut paljoakaan uudistusehdotuksia.

Täten uudistuksen tulisi hyödyttää ja kehittää syyttäjälaitoksen toimintaa, sillä muuta toiminnallista tarvetta uudistukselle ei ole.

Toimivan järjestelmän muutokset tulee pohtia ja suunnitella rauhallisesti ja harkiten. Nyt uudistusta on valitettavasti leimannut äärimmäinen kiire. Moni asia on edelleen miettimättä ja ratkaisematta. Varsinkin lain voimaantuloa mietittäessä tämä tulee ottaa huomioon.

Yleistä. Syyttäjälaitoslain tavoite tulee olla vapauttaa resursseja vakavien rikosasioiden hoitamiseen ja kehittää muutenkin toimintaa.

Tulee muistaa, että lakiuudistus ei perustu hallitusohjelmaan, ei rikosprosessien keventämisehdotukseen eikä edes oikeusministeriön aloitteeseen. Taustalla on entisen valtakunnansyyttäjän ja eläkkeelle jääneen hallintoasioista päättäneen valtionsyyttäjän näkemykseen.

Lakiuudistuksessa on kyse myös ensimmäisestä yhden viraston mallista oikeudenhoidossa. Tämänkin takia vaikutukset tulee pohtia ja harkita tarkasti. Lainkäytön riippumattomuus tulee turvata kaikissa oloissa.

Valtaa ollaan uudistuksessa keskittämässä voimakkaasti keskushallintoon. Sellaisen toimivuutta tulee arvioida tarkasti. Esimerkiksi suunnitellussa tuomioistuinvirastossa ei tällainen ole tavoitteena. Sellainen ei ole myöskään nykyisten johtamisjärjestelmien mukaista.

Tämän vuoksi lakiuudistuksessa tulisi huomioida operatiivista työtä tekevien paikallisvirastojen hyvinkin yhdenmukaiset näkökannat, joita on lausunnoissa tuotu esille. Paikalliset syyttäjänvirastot ovat parhaita asiantuntijoita operatiivisissa asioissa. Valitettavasti näkökulmat on sivuutettu uudistuksessa suurelta osin.

Nyt ollaan säätämässä yhtä virastoa, johon perustetaan osastoiksi alueet. Alueet on suunniteltu olevan Etelä-Suomen alue, joka sisältää nykyiset Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirastot. Länsi-Suomen syyttäjänvirasto, joka sisältää nykyiset Länsi-Suomen, Pohjanmaan ja Sisä-Suomen syyttäjänvirastot. Itä-Suomen syyttäjänvirasto, joka sisältää nykyiset Salpausselän ja Itä-Suomen syyttäjänvirastot sekä Pohjois-Suomen syyttäjänvirasto, joka sisältää nykyiset Oulun ja Lapin syyttäjänvirastot. Sen lisäksi omana alueena pysyy nykyinen Ahvenanmaan syyttäjänvirasto. Lisäksi omana

osastona tulee olemaan myös nykyistä valtakunnansyyttäjänvirastoa vastaava valtakunnansyyttäjän toimisto.

Laissa ei alueita ja niiden lukumääriä mainita lukuun ottamatta valtakunnansyyttäjän toimistoa ja Ahvenanmaan aluetta. Alueet olisi tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksessa mitä voi pitää määrätynlaisena ongelmana.

Alueet tulevat olemaan hyvin erikokoisia henkilömääriltään ja maantieteellisiltä laajuuksilta. Etelä-Suomen syyttäjänvirastoon tulee noin 130 syyttäjää ja 50 sihteeriä, rikosasioiden määrä on yli 30 000 ja väestön määrä yli 1,6 miljoonaa henkilöä, mutta toisaalta Pohjois-Suomeen hieman noin 40 syyttäjää ja 20 sihteeriä, rikosasioista noin 13 000 ja väestön määrä noin 660 000 henkeä. Maantieteellisesti Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen alueissa toimipaikkojen etäisyydet voivat olla satoja kilometrejä, pahimmillaan yli 400 km.

Liitän mukaan erillisenä liitteenä tiedot asioista.

Tämä tarkoittaa sitä, että nämä alueiden eroavuudet tulee huomioida lain valmistelussa. Paikalliset olosuhteet tulee huomioida operatiivisissa asioissa.

Nyt ei kuitenkaan olla luomassa aidosti yhtä virastoa, koska valtakunnansyyttäjän toimistosta ollaan säätämässä yhtä tasoa ylempi osasto, jolla on ottaa vaikuttaa voimakkaasti operatiivisiin asioihin.

Toisaalta, kuten HE:n s. 10 todetaan, ovat alueet syyttäjätoiminnan operatiivista järjestämistä varten. Näin tilanteen myös tulisi säilyä. Asia ei saa jäädä pelkästään perusteluissa olevan lausuman varaan.

Keskushallinnon tulisi keskittyä strategisiin toimintoihin. Muutoin johtamisjärjestelmä tulee sekavaksi ja toiminnot kärsivät. Lähtökohdan tulee olla se, että jokaisella työntekijällä on vain yksi lähiesimies. Ns. matriisiorganisaatio ei ole koskaan ollut toimiva järjestelmä. Pahin esimerkki siitä Nokian ”tuhoutuminen”, kuten yhtiötä koskevasta dokumentista viime viikonloppuna ilmeni.

Tätä ei saa lakia säätäessä unohtaa.

Johtamisjärjestelmä. Suomen syyttäjäyhdistys on lausunut useaan otteeseen lainvalmistelun aikana siitä, että toimiva johtamisjärjestelmä edellyttää pysyvät alueiden päälliköiden ja apulaispäälliköiden virat. Viittaan osaltani yhdistyksen lausuntoon.

Johtavat aluesyyttäjät. Tällä hetkellä virastojen päälliköiden virkoihin on nimitetty toistaiseksi eli pysyvästi. Virkamieslain 9 § vaatii *viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvän perustellun syyn*, että virka voidaan täyttää määräajaksi.

Tällaista perustetta ei ole esitetty hallituksen esityksessä. Joka tapauksessa perusteen tulee olla hyväksyttävä ja tarpeellinen. Nimitysvaiheessa tulee selvittää henkilön ominaisuudet tehtävään. Peruste määräaikaisuuteen lainkäytössä ei voi olla se, että henkilöillä tulee olla sama mielipide asioista kuin nimittäjällä.

Virkamiesten hoitamien julkisten tehtävien hoitaminen ja vastuu edellyttää, että lainsäädännössä kiinnitetään erityistä huomiota virkamiesten aseman itsenäisyyteen ja pysyvyyteen. Se takaa virkamiehen objektiivisuutta ja itsenäisyyttä. (HaVM 5/1994 vp).

Valtion hallinnossa on lähtökohta, että ylimmät virat ovat määräaikaisia ja alemmat pysyviä. Nyt ollaan säätämässä lakia, jossa olisi tilanne päinvastoin.

Syyttäjälaitos käyttää merkittävää julkista valtaa lainkäytön alalla eivätkä alueiden päälliköiden ja apulaispäälliköiden tehtävät ole pelkästään hallinnollisia asioita. He ovat syyttäjiä ja heillä on vaikutusvaltaa juttujen jakamisen, valvomisen ja uudelleen jakamisen kautta sekä tietenkin itse ajamissaan syyteasioissa. Saman verran kuin tosiasiassa valtakunnansyyttäjällä ja apulaisvaltakunnansyyttäjällä.

On itsestään selvää, että valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän virat pysyviä. Sitä ei kukaan riitauta.

Viran luonne ei siis määräaikaisuutta puolla pikemmin päinvastoin.

Viraston toiminta ei määräaikaisuutta puolla pikemmin päinvastoin.

Tämän vuoksi määräaikaiseen virkaa tulee esittää ensinnäkin ne hyväksyttävät perustellut syyt, joita laki vaatii ja lisäksi olisi mietittävä tulisiko joka tapauksessa virkojen olla vakituisia. Mielestäni tulisi. Se on myös länsimaisen oikeudenhoidon lähtökohta.

Voi myös kysyä, että miksi nykytilannetta tulisi muuttaa. Syyttäjälaitos toimii hyvin. Paikallisvirastojen henkilöstön työtyytyväisyys on hyvää. Suurelta osalta työtyytyväisyyteen vaikuttaa paikallisvirastojen johtaminen. Parhaimmat työtyytyväisyysluvut löytyvät paikallisvirastoista.

Yhtenä menestyksekkään johtamisen perustana ovat vakituiset päälliköiden virat. Tuntuu erikoiselta muuttaa toimivaa järjestelmää.

Kun virkaan nimittäjänä on sama henkilö, joka olisi aluepäälliköiden lähiesimies, heikentää määräaikaisuus toimivaa kritiikin antamista. Se ei voi olla tavoite.

Määräaikaisuudella on myös se vaikutus, että päälliköillä olisi palkkauksellisesti hyvin paljon alempi taustavirka. Se myös osaltaan heikentäisi toimivaa johtamisjärjestelmää.

Katson, että alueiden päälliköiden virkojen tulisi olla pysyviä.

Tätä mieltä ovat kaikki virastojen päälliköt. Valitettavasti tämä näkökulma on sivuutettu täysin lain valmistelussa.

Apulaispäälliköt. Nyt he toimivat tehtävämääräyksillä. Ne pitäisi muuttaa viroiksi. Apulaispäällikkö on syyttäjien ja sihteereiden lähiesimies. Hänen tehtävänkuvansa poikkeaa organisatorisesti olennaisesti ns. runkosyyttäjän tehtävistä. Tehtävänmääräys on myös professori Mäenpään lausunnon mukaisesti epäselvä. OKV on päätöksessään 20.12.2017 OKV/967/1/2017 ottanut perusteisiin kantaa milloin tulisi perustaa virka. Apulaispäällikön toimenkuva täyttää viran edellytykset.

Apulaispäälliköiden virat toisivat myös johtamisjärjestelmään johdonmukaisuutta, jonka kautta uralla voisi edetä.

Se myös vapauttaisi ns. pohjaviran sen varsinaiseen käyttöön. Se mahdollistaisi kenen vain hakemisen virkaan.

Apulaispäällikön virkaa myös kannattaa syyttäjälaitoksen henkilöstö. Se ei edes maksaisi lisää.

Apulaispäälliköiden virat pitäisi perustaa. Edellä mainituilla perusteilla ei niidenkään määräaikaisuuteen ole perustetta. Nyt tehtävämääräyksillä lähinnä kierretään virkamieslain 5 §:n perustetta.

Lakimiesliitto on näiden muutosehdotusten kannalla eli asialla paljon merkitystä oikeudenhoidon lakimieskunnalle.

Näistä asioista tulisi hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Henkilöstön asema.

Henkilöstölle olisi tärkeää, että virkapaikka olisi määritelty mahdollisimman tarkasti eikä siirtämistä tulisi olla mahdollista tehdä ilman kyseisen virkamiehen suostumusta työssäkäyntialueen ulkopuolelle.

Työryhmän mietinnössä ollut yksimielinen ehdotus oli kannatettava ja perusteltu. Säännöksen poistamista ei ole hyväksyttävästi perusteltu. Syyttäjäyhdistys on tuonut huolensa asiasta lausunnoissaan esille. Olen niistä samaa mieltä.

Vaikka kyse olisi poikkeuksesta virkamieslakiin ei säännös aiheuttaisi mitään kustannuksia eikä olisi keneltäkään pois.

Lainkäytön riippumattomuuden kannalta säännöksellä olisi paljon merkitystä ja se vahvistaisi kuvaa riippumattomasta oikeudenhoidosta. Syyttäjäntyö on myös paljon paikkakuntaan sidottua, koska tuomioistuimien istunnot käydään henkilökohtaisesti istuntopaikkakunnilla. Esimerkiksi verottajalla tai KELAlla on mahdollista antaa puhelinpalvelua eri puolelta maata, mutta syyttäjän työssä se ei ole mahdollista.

Alueet ovat maantieteellisesti niin suuria, että epätietoisuus työpaikan sijainnista ja mahdollisuudesta siirtää henkilö ilman suostumusta, aiheuttavat turhaan huonoa työnantajamainetta syyttäjälaitokselle. Se ei ole syyttäjälaitoksen arvojen mukaista eikä hyvää työnantajapolitiikkaa. Sellaista tulee välttää.

Virkojen muuttaminen yhteisiksi. Se joustavoittaa toimintaa, mutta rajoituksena tulisi olla säännös työssäkäyntialueesta. Osalla syyttäjälaitoksen henkilöstöstä on käsitykseni mukaan virkamääräykset, joissa virat eivät ole viraston yhteisiä. Heidän kohdalla ei muutosta tulisi tehdä. Kyseisten virkojen määrä ja henkilöt tulisi selvittää ja sitä mukaan, kun virat avautuvat muuttaa ne yhteisiksi.

Asioista tulisi hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Virkanimike. Ehdotettu aluesyyttäjä ja johtava aluesyyttäjä eivät ole soveliaita nimikkeitä. Valtionsyyttäjä olisi kuvannut parhaiten tehtävää, kun toimivalta on jo nyt valtakunnallinen ja perustetaan yksi virasto.

Jollei nimikettä voida muuttaa tulee säilyttää kihlakunnansyyttäjä-nimike. Se on yhtä vakiintunut kuin kihlakunnanvoudin tai käräjätuomarin nimike.

Vertailu nykytilanteeseen. On toivottavaa, että uudistus tuo säästöjä. HE:ssa esitetyt perustelut vain kuvastavat nykytilannetta ja säästöjä, jotka on jo tehty nykyisen virastojärjestelmän aikana.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirastossa on käytössä nopeasti käsiteltävien asioiden toiminto. Sen vaikutukset ovat jo käytössä. Toiminnon tulee pysyä alueellisena. Jos toimintatapa muuttuu yksiköksi tulee asiasta tulee säätää laissa.

Taloushallinto on jo keskitetty ja sen avulla saatavat säästöt ovat jo olemassa.

Apulaispäälliköiden osalta tulee heidän myös syyttää rikosasioita, jotta he voivat olla lähiesimiehinä alaisilleen syyttäjille ja osaavat jakaa jutut, valvoa niiden tekemistä ja määrätä sijaiset sairaustapauksissa ja henkilöstön vaihtuessa sekä käydä kehityskeskustelut. Apulaispäälliköiden on myös oltava

toimistohenkilöstön lähiesimiehinä. Kuten HE:ssa s. 17 todetaan on pikemmin paineita lisätä apulaispäälliköiden määrää johtamistehtävän vaativoituessa. Tästä tulee pitää huolta lakia säätäessä.

Perustuslaillisuus.

Katson, että edellä lausutusti, perustuslakivaliokunnan lausunto tarvitaan johtavien aluesyyttäjien virkojen määräaikaisuudesta, apulaispäälliköiden viroista, viran siirtämismahdollisuudesta sekä kaikkien virkojen muuttamisesta koko viraston yhteisiksi.

Tavoitteena tuntuu olevan hyvin yleisluonteinen laki ja asetus, jolloin syyttäjälaitoksen työjärjestys tulee todellisuudessa määrittämään toiminnan. Julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin, kuten perustuslain 2 §:n 3 momentti säätää. Lainkäytön määräysvaltaa ei saa liialti siirtää pois eduskunnan ja valtioneuvoston käsistä.

Siksi em. asiat tulee selvittää perusteellisesti.

Voimaantuloaika.

Laki ehdotuksessa esitetään, että laki tulisi voimaan 31.10.2018. Aikataulua on pidettävä epärealistisena.

Mitään syytä niin kiireelliselle aikataululle ei ole esitetty.

Käräjäoikeuslaki hyväksyttiin jo viime vuonna ja se tulee voimaan 1.1.2019. Käräjäoikeuksista on kuulunut, ettei aika tahdo riittää saattamaan uusia organisaatioita toimintakuntoon. Kyse on kuitenkin vain virastojen yhdistämisestä ei koko virastorakenteen muutoksesta.

Hyvä henkilöstöpolitiikka vaatii riittävästi aikaa näin isoissa muutoksissa. Laki yt-menettelystäkin vaatii asioiden käsittelyä, kun tiedetään vaihtoehdot. Jotta henkilöstö saataisiin sitoutuneeksi uudistukseen olisi tärkeää, että se on suunnittelemassa uusien alueiden toimintoja. Se vie aikaa. Sopeutumisellekin on annettava aikaa.

Henkilöstövalinnat on tehtävä ennen alueiden toimintojen suunnittelun aloittamista. Nyt on valinnat menossa valtakunnansyyttäjästä alkaen. Ne vievät aikaa apulaispäälliköihin mentäessä vähintään syksyyn saakka.

Itä-Uudeltamaalta on vertailukohtana kaksi uudistusta. Uudistus 2007, jolloin voimaantuloaika oli 4 kuukautta. Tuolloin toimintoja suunniteltiin vasta lain tultua jo voimaan. Siinä meni vuosi ja samalla piti toimintaa hoitaa. Se ei ollut toimiva tapa ja vei resursseja.

Vuonna 2013 oli toinen yhdistyminen. Siinä oli voimaantuloaikaa vuosi. Tänä aikana ehdittiin tehdä henkilövalinnat ja henkilöstön kanssa suunnitella toiminnot. Asiat olivat valmiina, kun yhdistyminen tuli voimaan ja se meni hyvin.

Meillä on nyt hyvin toimiva järjestelmä, joten syytä kiireelle ei ole.

Saman vähintään vuoden ajan tämä vaatii nytkin. Realistinen voimaantuloaika olisi 1.1.2020.

Vantaalla 4.4.2018

Jukka Haavisto

apulaispäällikkö, kihlakunnansyyttäjä