OULUN SYYTTÄJÄNVIRASTO 10.4.2018 Dnro 003/41/18

LaV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntönne 22.3.2018/ HE 17/2018 vp

Olette viitekohdassa mainitulla sähköpostiviestillä pyytäneet Oulun syyttäjänvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 17/2018 vp). Esitän sen johdosta viraston puolesta seuraavaa:

1. Yleistä hallituksen esityksestä

Syytäjälaitoksen 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 valmisteli 12.6.2017 luovutetussa mietinnössään hallituksen esityksen muotoon uuden lain valtakunnallisesta virastosta (Syyttäjälaitoksesta), joka kumoaisi nykyisen syyttäjälaitoksesta annetun lain ja sen nojalla annetut asetukset. Hallituksen esitys perustuu lähes kokonaan mainitun työryhmän mietintöön.

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 organisaatiorakenne, 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, syyttäjälaitoslain kokonaisuudistus on selvyyden vuoksikin perusteltavissa. Uuden lain säätämisen yhteydessä on säädösteknisesti helppoa kumota vanhan lain nojalla annetut asetukset.

Käyntiosoite	Postiosoite	Faksi	Puhelin	Sähköposti
Rata-aukio 2 90130 Oulu	PL 225 90101 Oulu	029 562 9001	029 562 9015	oulu.sy@oikeus.fi

2. Yleisperustelut

2.1 Uudistuksen tavoitteista

Organisaatiouudistuksen tavoitteet on kirjattu hallituksen esityksen sivuile 11-12. Siirtyminen yhden viraston malliin yksinkertaistaa tulosohjausta. Nykyisin Valtakunnan-syyttäjänvirasto käy tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa ja sen jälkeen erikseen 11 paikallisviraston kanssa. Jatkossa valtakunnansyyttäjän toimiston käytyä tulosneuvottelut ministeriön kanssa neuvottelutulos jalkautetaan viidelle alueelle jollakin muulla tavalla. On selvää, että muutos helpottaa syyttäjäntoiminnan ohjausta kunkin toimintavuoden aikana - ja todennäköisesti lisää myös tulosohjauksen vaikuttavuutta.

Ehkä uudistuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi tulisi mielestämme nostaa yhdenmukaiseen valtakunnalliseen ratkaisutoimintaan pääsemisen. 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 helpottaa epäilemättä keskitettyjen toimintojen luomista. Oulun syyttäjänvirasto katsoo, että nopeasti käsiteltävien asioiden keskittämisellä tietyille päätoimisille syyttäjille päästään esityksen sivulla 11 kirjattuihin tavoitteisiin. Olemme 1.1.2018 ottaneet käyttöön apulaisvaltakunnansyyttäjän 19.6.2017 tekemien linjausten mukaisen nopean käsittelyn toiminnon yhdessä Lapin syyttäjänviraston kanssa ainoana tulevana syyttäjäalueena valtakunnassa. Alustavat kokemukset kolmen ensimmäisen kuukauden ajalta ovat erittäin myönteiset.

Organisaatiouudistuksen kanssa käsi kädessä kulkevan erikoissyyttäjäjärjestelmän uudistuksen tavoitteet on helpompi toteuttaa, jos syyttäjälaitos organisoidaan yhdeksi virastoksi. On selvää, että syyttäjien osaamista kehittämällä syyttäjäntyön oikeudellisen laadun parantamiseen ja syyttäjäntoiminnan määrälliseen tehostamiseen luodaan nykyistä paremmat edellytykset. Tavoitteet tältä osin eivät kuitenkaan toteudu pelkästään sillä, että erikoissyyttäjien nykyiset tehtävänimikkeet muutetaan erikoissyyttäjien viroiksi. Erikoissyyttäjien toimintaa on syyttäjälaitoksen sisällä linjattu syksyn 2017 kuluessa tulevaa organisaatiouudistusta silmällä pitäen. Näihin linjauksiin Oulun syyttäjänvirastolla ei ole enää tässä yhteydessä huomautettavaa.

Siirryttäessä suurempiin tulosyksiköihin päälliköiden johtamistehtävät lisääntyvät, ja ne ovat myös entistä vaativampia. Yhtenä uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista 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.

Käyntiosoite Rata-aukio 2 90130 Oulu | Postiosoite PL 225 90101 Oulu | Faksi 029 562 9001 | Puhelin 029 562 9015 | Sähköposti oulu.sy@oikeus.fi

2.2 Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutuksista

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

Esityksen kohdissa 4.2 (vaikutukset viranomaisten toimintaan), 4.3 (yhteiskunnalliset vaikutukset) ja 4.4 (kielellisten oikeuksien vertailu) kirjattuihin kannanottoihin on helppo yhtyä eikä Oulun syyttäjänvirastolla ole niihin huomautettavaa tai lisättävää.

3. Yksityiskohtaiset perustelut

3.1 Syyttäjälaitoksen tehtävät ja organisaatio (1 luku)

Edellä on jo todettu, että syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta miettineiden 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. 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 vaihtoehtoista 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 toimisto toimisi jatkossa viraston keskushallintoyksikkönä vastaten suunnilleen Valtakunnansyyttäjänvirastolle nykyisin kuuluvista tehtävistä.

Mainitut ratkaisut ovat oikeusministerin ja oikeusministeriön hyväksymiä linjaratkaisuja, joihin Oulun syyttäjänvirastolla ei ole huomautettavaa.

Maa jaettaisiin viiteen syyttäjäalueeseen, joiden toimialueet noudattelisivat nykyisten syyttäjänvirastojen toimialuejakoa. Kuitenkin lakiehdotuksessa mainitaan vain Ahvenanmaan syyttäjäalue (6 §). Muut neljä aluetta ovat jo kauan olleet tiedossa (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi). Ahvenanmaan laaja itsehallinto lienee syy, miksi Ahvenanmaan syyttäjäalue mainittaisiin erikseen lakitasolla. Onko se kuitenkaan 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 . Asetustasolle toki soveltuu parhaiten alueiden tarkempi toimialuemäärittely, koska maakunta- tai kuntarajojen muuttuminen on oletettavasti kiihtymässä lähivuosina.

3.2 Syyttäjät ja syyttäjän tehtävät (2 luku)

(Johtavan) kihlakunnansyyttäjän virkanimikkeen tilalle ehdotetaan (johtavaa) aluesyyttäjää. Esityksessä pohditaan aluesyyttäjän vaihtoehtona nykyistä kihlakunnansyyttäjää tai valtionsyyttäjää ja päädytään toteamukseen, että valtionsyyttäjä on vakiintunut virkanimike Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskenteleville syyttäjille ja että saman nimikkeen käyttö nykyisistä kihlakunnansyyttäjistä olisi omiaan aiheuttamaan sekaannusta nimikkeissä. Toisaalta todetaan, että kihlakuntia ei Suomessa ole eikä syyttäjän toimivaltakaan siten ole sidoksissa entisten kihlakuntien alueisiin, minkä vuoksi nykyinen nimike ei enää vastaa aluetason syyttäjän asemaa.

Perustelut eivät ole kaikilta osin kovin loogiset. Aluetason syyttäjän toimivalta on nyt ja myös tulevaisuudessa valtakunnallinen (10 §). Jos kihlakunnansyyttäjän nimike ei sovi siitä syystä, että toimivalta on valtakunnallinen, niin miksi valtionsyyttäjän 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 valtionsyyttäjä ja uuden viraston tulosyksikkönä toimivassa valtakunnansyyttäjän toimistossa työskentelevän syyttäjän virkanimikkeeksi joko valtakunnansyyttäjän toimistossa toimiva valtionsyyttäjä tai syyttäjäneuvos.

Erikoissyyttäjän tehtävien muuttaminen vakinaisiksi viroiksi erikoissyyttäjän nimikkeellä on perusteltua ja aiemmin tehtyjen linjauspäätösten mukaista. Syyttäjänvirastolla ei ole tähän eikä 14 §:n kirjauksiin muutenkaan mitään huomauttamista.

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

Lakiehdotuksen 11 § 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan valtakunnansyyttäjä voisi antaa syyttäjänvaltuudet vain virkavapaalla syyttäjäntyöstä olevalle henkilölle. Voimassa olevassa laissa valtuudet voi antaa kihlakunnansyyttäjän kelpoi-

suudet 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 määräaikaisissa 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 syyttäjänvaltuuksia.

Valtiosyyttäjän tehtävistä poistuisivat "pakollisina" nykyään olevat yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä asioissa ja hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena ratkaisemissa asioissa syyttäjänä toimiminen. Muutokset ovat perusteltuja esitykseen kirjatuista syistä.

Syyttäjien nimittämistoimivaltaan ei ehdoteta muita kuin lakiteknisiä 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 ja siten ainakin välillisesti johtavan aluesyyttäjän riippumattomuuteen. Muutosta perustellaan tarpeella arvioida tietyin väliajoin johtavan aluesyyttäjän onnistumista tehtävissään. Lisäksi viitataan tiettyjen tuomareiden määräaikaisiin nimittämisiin ja siihen, ettei viimeksi mainitun asiantilan ole katsottu heikentävän tuomarin riippumattomuutta.

Oulun syyttäjänvirasto katsoo, että aluepäällikön onnistumista on aika ajoin arvioitava kriittisestikin. Näin voidaan menetellä kuitenkin jo nykyisen lainsäädännön nojalla ilman, että tämä virka muutetaan määräaikaiseksi. Viran määräaikaisuus sopii huonosti yhteen siihen nimitetyn virkamiehen riippumattoman aseman kanssa. Vertailu tuomioistuinlaitokseen ontuu ainakin sikäli, että tuomarin nimittää tasavallan presidentti tuomarinvalintalautakunnan esityksestä kun taas johtavan aluesyyttäjän nimittäisi lakiesityksen mukaan valtakunnansyyttäjä eli johtavan aluesyyttäjän lähiesimies.

3.3 Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen (3 luku)

Lakiehdotuksen 3. lukuun tulisi nykylakia vastaavasti säännökset johtamisesta ja asioiden ratkaisemisesta. Lakiehdotuksen 21 §:ään tulisi säännös, joka mahdollistaisi sen, että syyttäjä antaa tarkoituksenmukaisuussyistä käsiteltävänään olevan rikosasian toisen syyttäjän tehtäväksi tämän suostumuksella. Nykylaissa näin voidaan periaatteessa menetellä vain muutoksenhakuvaiheessa, joskin syyttäjänvaihdokset ovat hyvin yleisiä syyttäjänvirastoissa muissakin tilanteissa (sairastumiset ja muut virkavapaudet jne). Asian periaatteellisuuden vuoksi olisi ollut hyväksi, jos 21 §:n perusteluissa olisi mainittu esimerkkejä säännöksessä tarkoitetuista tarkoituksenmukaisuussyistä. Muutoin näyttäisi siltä, että sisällöllisesti lukuun tehtäisiin ainoastaan or-

ganisaatiouudistuksen rakenteesta johtuvat tekniset muutokset. Myöskään yksityiskohtaisista perusteluista ei muuta ilmene.

3.4 Erinäiset säännökset (4 luku)

Myöskin 4. lukuun ollaan tekemässä pääasiassa joitakin pienehköjä teknisiä muutoksia. Oulun syyttäjänvirasto kiinnitti, lausuntoaan työryhmämietinnöstä antaessaan, huomiota siihen, ettei lakiehdotuksen syyttäjän esteellisyyttä koskeviin säännöksiin tai niiden perusteluihin ollut otettu minkäänlaisia mainintoja yhden viraston mallin vaikutuksesta esteellisyyteen. Hallituksen esitykseen on otettu asiasta lyhyt maininta (24 §:n yksityiskohtaiset perustelut s. 30). Toteamme, että operatiivisessa ratkaisutoiminnassa tulee tilanteita, joissa Syyttäjälaitoksen henkilökuntaan kuuluva on asianosaisena (tai todistajana). Nykyisin asia on hoidettu joustavasti johtavien kihlakunnansyyttäjien sopimuksin siten, että tällaisen jutun hoitaa naapuriviraston syyttäjä. Jatkossa asia hoidettaneen johtavien aluesyyttäjien välisellä sopimuksella. Ilmeisesti on esteellisyyslainsäädännön valossa selvää, että saman viraston eri aluetta edustava syyttäjä voi hoitaa jutun, jossa viraston henkilökuntaan kuuluva on asianosainen tai todistaja.

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 syyttäjäalueet ovat kovin erilaisia niin henkilöstöltään, asiamääriltään kuin ulkoisilta olosuhteiltaan. Mielestämme tämä erilaisuus saisi ja ehkä sen tulisikin näkyä joissakin pienissä asiakokonaisuuksissa vaihtoehtoisina ratkaisumalleina siten, että syyttäjäalueet voisivat itse valita juuri kyseiselle alueelle parhaiten sopivan ratkaisumallin.

3.5 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (5 luku)

Uusi laki Syyttäjälaitoksesta tulisi esityksen mukaan voimaan 31.10.2018. 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 eduskunnassa kuin syyttäjälaitoksen sisälläkin tulisi voida normaalilla tavalla vailla erityistä kiirehtimistä pohtia lain tarkoitusta, tavoitteita ja lakiin otettavien/otettujen säännösten sisältöä. Liika kiirehtiminen ei saisi ainakaan johtaa sillä tavoin puutteelliseen valmisteluun, että lakia olisi pakko muuttaa nopeasti sen voimaantulon jälkeen. Nykyisellä organisaatiolla ja lailla voidaan selvitä muutama kuukausi eteenpäin, jos se on tarpeen hyvän ja perusteellisen (lain)valmistelun turvaamiseksi.

Näyttää siltä, että lakia säädettäessä halutaan korostaa poikkeuksetta sitä, että Syyttäjälaitoksen henkilöstöön sovelletaan valtion virkamieslain säännöksiä sellaisenaan. Vielä aiemmin valmisteluvaiheessa esillä oli joitakin erillissäännösehdotuksia, joiden

voitiin katsoa johtuvan syyttäjien riippumattomasta asemasta muihin virkamiehiin verrattuna. Hallituksen esityksessä on tältä osin varsin vähän perusteluja valitun toimintalinjan tueksi. Toteammekin lopuksi, että syyttäjän riippumattomuus on oikeusturvan tae, jonka ei soisi missään olosuhteissa vaarantuvan. Toivottavasti siirtymäsäännöksiä kirjoitettaessa ja esimerkiksi säännöstä viran siirtämistä työssäkäyntialueen ulkopuolelle (työryhmän esitys laiksi Syyttäjälaitoksesta 29 §) lopullisesta lakiehdotuksesta poistettaessa tämä on ollut valmistelijoilla kirkkaana mielessä.

Johtava kihlakunnansyyttäjä Ilpo Virtanen

Käyntiosoite
Rata-aukio 2
90130 Oulu

Postiosoite
PL 225
90101 Oulu

Faksi
029 562 9001

Puhelin
029 562 9015

Sähköposti
oulu.sy@oikeus.fi