

**VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTON TOIMINTA**

Syyttäjän-toimeen ja syyttäjälaitokseen on kohdistunut 1990-luvulla monia sekä organisatorisia että toiminnan sisältöä koskevia uudistuksia. Näillä uudistuksilla on ollut yhtymäkohdat valtion paikallishallinto- eli kihlakuntauudistukseen ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamiseen. Valtakunnansyyttäjänvirasto aloitti toimintansa 1.12.1997 maan ylimpänä syyttäjäviranomaisena. Tämän aseman lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirasto on yleisten syyttäjien keskushallintoviranomainen ja vastaa siten myös syyttäjälaitoksen tulosohjauksesta.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan vaikuttavuutta paikallisten syyttäjäyksiköiden tasolla. Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnassa on ongelmallista se, miten yhdistää sekä ylimmän syyttäjän tehtävät että keskushallintoviranomaisen tehtävät syyttämistoiminnassaan itsenäistä ja riippumatonta syyteharkintavaltaa käyttävän paikallisen syyttäjälaitoksen johtamisessa ja ohjaamisessa. Tavoitteena oli myös selvittää, millä tavoin virasto on onnistunut syyttäjälaitoksen kaksiportaisen hallintomallin soveltamisessa ja siinä ilmenneiden mahdollisten ongelmien ratkaisemisessa. Valtakunnansyyttäjänvirastolla on alaisina 76, vuoden 2003 alusta lukien 73, paikallista syyttäjäyksikköä.

Tarkastuksessa selvitettiin myös oikeusministeriön roolia syyttäjän-toimen ohjauksessa sekä ministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välisessä tulosohjaussuhteessa samoin kuin näissä suhteissa mahdollisesti ilmeneviä ongelmia.

Tarkastus ajoittui ajalle tammikuu 2002 – maaliskuu 2003. Tarkastuksessa tehtiin laaja, kaikille johtaville kihlakunnansyyttäjille lähetetty kirjallinen kysely, jotta saataisiin kuva Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan vaikuttavuudesta kentällä. Lisäksi tarkastuksessa tehtiin Valtakunnansyyttäjänvirastolta saatuihin syyttäjälaitosta koskeviin tilastoihin perustuva tilastollinen analyysi, jonka tar-

koituksena oli selvittää, millä tavoin syyttäjäyksikön koko vaikuttaa syyttäjän-toimen taloudellisuuteen ja tuloksellisuuteen sekä käsittelyaikoihin.

Syyttäjälaitoksen tuloso-hjausta haittaa se valtionhallinnossa yleinen ilmiö, että ohjausjärjestelmää ei koeta paikallisella tasolla todelliseksi. Syyttäjäyksiköiden päälliköt eivät ole osin tästä syystä vielä kokonaisuutena ottaen omaksuneet tuloso-hjauksen peruseriaatteita. Myös johtavien kihlakunnansyyttäjien asema yksikkönsä tulosjohtajana on osin selkiytymätön. Tuloso-hjauksen omaksumista paikallisella tasolla vaikeuttaa 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 tulostavoitteenä 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, 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 määräraikaisten ja avoimeksi tulevien virkojen täyttämisen yhteydessä.

Luotettava ja vertailukelpoinen tieto paikallisten syyttäjäyksiköiden työmääristä on tarpeen, jotta henkilöstöresurssit voidaan jakaa tarkoituksenmukaisesti eri yksikköihin. Tämä on tarpeen viimeistään silloin, kun suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle. Tämän mahdollistamiseksi Valtakunnansyyttäjänviraston tulisi huolehtia syyttäjälaitoksen tuloso-hjaushankkeen etenemisestä ja oikeusministeriön tulisi tukea tarvittavien tietoteknisten välineiden käyttöön saamista.

Tuloksellisuustietojen tilastollisen analyysin perusteella ei syyttäjäyksikön koolla, eli syyttäjien ja toimistohenkilöstön määrällä, ole vaikutusta taloudellisuuslukuun, suuntaan tai toiseen. Myös tuottavuusluvun osalta tilanne osoittautui samaksi. Analyysi antoi tosin viitteitä siitä, että vasta riittävän suuri eli yli 20 syyttäjän yksikkö olisi muita tehokkaampi tuottavuusluvulla mitattuna. Tiedot todellisista käsittelyajoista olivat käytettävissä vain vuodelta 2001. Siksi oli mahdollista tilastollisesti analysoida vain eri vuosien tavoitteita. Kun näihin ei ollut tehty juuri mitään muutoksia vuoden 1999 jälkeen, Valtakunnansyyttäjänviraston tulisi selvittää, onko nykyinen syyteharkinta-aika todellinen ja riittävä mittari toiminnalle.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on pyrkinyt lieventämään hallinnon kaksiportaisuudesta ja paikallisyksiköiden pienestä koosta aiheutuvia haittoja monin tavoin. Näitä toimia tarkastusvirasto pitää periaatteessa onnistuneita. Erityisesti syyttäjäyksiköiden yhteistoiminta ja sen kehittäminen tarjoavat tehokkaita keinoja tähän. Valtakunnansyyttäjänviraston esityksestä oikeusministeriö onkin antanut uuden määräyksen yhteistoiminnasta syyttäjän tehtävissä. Tämä määräys tuli voimaan 1.1.2003, ja sen mukaan maa jakautui 16 yhteistoiminta-alueeseen. Tässä yhteydessä Valtakunnansyyttäjänvirasto on antanut uuden yhteistoiminnan järjestämistä koskevan määräyksen siihen liittyvine muine ohjeineen. Tarkastuksen aikana voimassa olleiden säännösten mukaan yhteistoiminta-alueita oli 27.

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 syyttäjän toiminnan järjestämistä paikallisella tasolla että syyttäjälaitoksen johtamista.

Yhteistoiminnan vakiinnuttaminen vaatii entistä järeämpää otetta Valtakunnansyyttäjänvirastolta. Valtakunnansyyttäjänviraston tulisikin 1.1.2003 muodostettujen yhteistoiminta-alueiden aloittaessa toimintaansa huolehtia siitä, että yhteistoiminnan tarjoamat hyödyt käytetään myös käytännössä täysimääräisesti hyödyksi. Uudet yhteistoimintajärjestelyt merkitsevät aluevastaavien valtiosyyttäji-

en entistä tiiviimpää osallistumista yhteistoiminta-alueiden kehittämiseen ja ohjaukseen sekä vuotuisen tulosohtausprosessiin. Tämä merkitsee samalla heidän työpanoksensa merkittävää suuntaamista Valtakunnansyyttäjänviraston keskushallintoviranomaistehtävän hoitamiseen. Valtakunnansyyttäjänviraston tulisi tarkoin seurata yhteiskunnan kannalta merkittävien rikosasioiden määrän ja niiden syyttämistehtävien, jotka siis kuuluvat valtiosyyttäjille, hoitamisen kehitystä, jotta tasapaino voimavarojen käyttämisessä kaikkiin viraston tehtäviin saavutettaisiin.

Yhteistoiminnasta ja nykyisiä kihlakunnanvirastojen syyttäjäsastoja ja kihlakunnan syyttäjänvirastoja suuremmista yksiköistä on saatavissa toiminnallisia hyötyjä. Tätä käsitystä tukee myös suurin osa kirjalliseen kyselyyn annetuista vastauksista.

Valtakunnansyyttäjänviraston on tarpeen vahvistaa ohjausotettaan suhteessa paikallissyyttäjyksikköihin sekä keskushallintoviranomaisen tehtävässään että tulosohtauksessaan. Uusi yhteistoiminta-aluejako ja sen toimintaa koskevat uudet ohjeet ja määräykset ovat osoitus Valtakunnansyyttäjänviraston pyrkimyksestä tähän suuntaan.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota tilastollisissa analyysissa esiin tulleisiin eroihin syyttämättäjättämispäätösten osuudessa eri syyttäjyksiköissä. Valtakunnansyyttäjänvirasto onkin ilmoittanut käynnistäneensä työn näiden erojen ja niihin johtaneiden syiden selvittämiseksi. Tarkastusvirasto pitää selvityksen tekemistä tärkeänä kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun, syyttäjän toiminnan yhdenmukaisuuden sekä syyttäjyksiköiden oikeudenmukaisen vertailun mahdollistamisen kannalta.

Syyttäjälaitoksen tilastotuotannon ongelmat ja puutteet ovat haitanneet Valtakunnansyyttäjänviraston keskushallintoviranomaisen ja ylimmän syyttäjän tehtävien hoitamista. Erityisesti kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi tarpeellisia tilasto- ja vertailutietoja ei ole ollut vielä olemassa, tai niitä ei ole käytetty riittävästi. Parannusta tässä suhteessa on saatavissa oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston yhteisin toimin.

Oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välistä ohjaussuhdetta on leimannut tietty epämääräisyys. Täyttä selvyttä oikeusministeriön ohjauksen alasta ja

muodoista ei ole ollut. Ohjaussuhteen selkiyttämiseksi on tarkastuksen perusteella tarvetta, minkä kummatkin osapuolet tiedostavat. Erityisesti kysymys on oikeusministeriön kriminaalipoliittisen ohjauksen sisällöstä. Tarkastus antoi myös viitteitä tarpeesta kehittää ministeriön ja viraston välistä yhteistyötä.