

Syyttäjälaitos

OIKEUSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO SYYTTÄJÄLAIKSEN KIRJANPITOYKSIKÖN TILINPÄÄTÖKSESTÄ VUODELTA 2020

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n 1 ja 2 momenttien nojalla oikeusministeriö on tänään päättänyt antaa seuraavan kannanoton Syyttäjälaitoksen (kirjanpitoyksikkö 152) tilinpäätöksestä vuodelta 2020 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 8.4.2021 annettu valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus (D/1069/04.08.01/2020) antavat aiheita.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Tietoja Syyttäjälaitoksen toiminnasta ja taloudesta on esitetty kirjanpitoyksikkö 152:n vuoden 2020 tilinpäätöksessä.

Syyttäjälaitoksen vaikuttavuustavoitteena on huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta osana rikosasioiden käsittelyketjua oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja laadukkaasti. Tuloksellisuuteen ja laatuun liittyvät mitattavissa olevat seikat ovat syyteharkinnan joutuisuus ja toiminnan valtakunnallinen yhdenmukaisuus.

Toiminnalliset tulostavoitteet saavutettiin kohtuullisen hyvin vuonna 2020. Syyttäjälaitokseen saapuneiden asioiden määrä nousi yli 5 000 asialla sisältäen myös esitutkinnan rajoittamisasiat. Ratkaistuja asioita oli noin 3 500 enemmän kuin edellisellä vuonna. Keskimääräinen syyteharkinta-aika nousi hieman edellisestä vuodesta, mutta alitti kuitenkin tavoitetason. Vaihteluväli eri syyttäjälaitosten välillä on kuitenkin suuri ja kasvaa edelleen (2020: 1,3–4,3 kuukautta ja 2019: 1,3–3,4 kuukautta). Tämä korostuu vaativissa asioissa (2020: 3,5–7,9 ja 2019: 2,9–7,3 kuukautta). Sekä yli vuoden että 6–12 kuukautta syyteharkinnassa olleiden asioiden määrät ovat jatkaneet kasvuaan edellisestä vuodesta ja ylittivät merkittävästi tavoitetason. Yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä oli korkeampi kuin koskaan aikaisemmin. Tulostavoitteita ei näiltä osin saavutettu. Pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden suurta määrää voidaan pitää oikeusturvariskinä kansalaisten kannalta. Lisäksi se vaikuttaa kielteisesti oikeuslaitosta kohtaan tunnettuun luottamukseen.

Haasteena Syyttäjälaitoksessa on ratkaistavaksi tulleiden asioiden ja rikosprosessien vaativuuden edelleen voimakas kasvu, esitutkinta- ja oikeudenkäyntiaineistojen laajentuminen ja juttuihin liittyvien oikeudellisten ongelmien vaikeutuminen. Syyttäjien painotettu työmäärä on noussut viime vuodesta. Painotettu työmäärä on jo pidempään noussut johtuen juttujen vaativuuden kasvusta. Vaativia ja laajoja rikosasioita on yli kuusi prosenttia juttumäärästä. Silti niiden käsittelyyn sitoutuu yli puolet Syyttäjälaitoksen henkilötyövuosista. Syyttäjien mahdollisuudet tehdä esitutkintayhteistyötä ovat heikentyneet. Pidempiaikainen kehityssuunta on ollut, että toimenpiteistä luopumisen määrä, kuten esitutkinnan rajoittaminen, on lisääntynyt merkittävästi, ja nostettujen syytteiden määrä vähentynyt. Tätä voidaan pitää ongelmallisena rikosvastuun toteutumisen kannalta. Resurssiläysten myötä rajoittamisasiat ovat kuitenkin kahden viimeisen vuoden aikana kääntyneet laskuun ja viime vuonna on nostettujen syytteiden määrä lisääntynyt.

Syyttäjän toiminnan tuottavuus kasvoi merkittävästi, mihin osaltaan vaikutti rikosasioiden nopean käsittelymenettelyn tehokas käyttö. Ratkaistujen asioiden määrä syyttäjää kohden on noussut. Tästä huolimatta viime vuonna on ratkaisemattomien asioiden rästi lisääntynyt syyttäjillä merkittävästi yllä kuvatun mukaisesti. Myös COVID-19-epidemia vaikutti voimakkaasti viime vuoteen. Keväällä suuri osa tuomioistuinten pääkäsittelyistä peruutettiin, mistä aiheutunut ruuhkan purkamisen jatkuu pitkälle vuoteen 2021. Korona-epidemian vaikutusten ja juttumäärän kasvun ohella rästien lisääntymiseen on vaikuttanut HTV-määrän alentuminen. Syyttäjälaitoksen viime vuonna käyttämä htv-määrä on ollut lähes 20 htv:tä alhaisempi kuin edellisellä vuonna eikä tulossopimukseen kirjattuun HTV-määrään ole päästy rekrytointien viivästyttä.

Syyttäjälaitoksen taloudellinen tilanne on kohtalainen. Vuodelta 2020 siirtyi määrärahoja 6,4 milj. euroa ja siirtyvät määrärahat kasvoivat hieman edellisestä vuodesta (1,3 milj. euroa). Syyttäjälaitoksen määrärahatilannetta heikentää merkittävästi kehyskauden aikana ICT-menot, ml. AIPA-tietojärjestelmähankkeen kustannukset, joihin on varauduttu tarkoituksella kasvattamalla siirtyvää erää. Menopaineita aiheuttavat myös edelleen kasvavat tietohallintomenot.

2. Tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä oikeusministeriön kanta kehittämistarpeista

Syyttäjälaitos on toiminut omana kirjanpitoyksikkönä 1.10.2016 lukien, joten vertailukelpoista tietoa on jo useammalta vuodelta. Vuosittain päivitettävässä voimavara-analyysissä arvioidaan kattavasti Syyttäjälaitoksen voimavaroja, niiden riittävyyttä ja kehittämistarpeita rikosvastuun toteuttamiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan syyttäjälaitoksen talouden suunnittelu ja seuranta tarjoavat riittävät ja luotettavat tiedot kirjanpitoyksikön taloudesta ja toiminnasta.

Syyttäjälaitoksen raportointi- ja tilastojärjestelmässä on todettu olleen puutteita, jotka vaikeuttavat todellisen työmäärän arviointia. Painotettua työmäärää on käytetty yhtenä mittarina Syyttäjälaitoksen toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden arvioimiseksi. Painotetun työmäärän laskentakaava ei kuitenkaan huomioi riittäväällä tavalla vaativien rikosasioiden määrän ja vaativuuden lisääntymistä ja niiden vaatimaa työmäärän kasvua taikka rikosjuttukannassa tapahtuneita muutoksia. Jo viime vuonna todettiin, että painotetun työmäärän laskentakaavaa tulisi arvioida ja päivittää.

Syyttäjälaitoksessa muutetaan syyttäjän työn määrän ja laadun seuranta arvioon perustuvasta seurannasta (asiat ja painotettu työmäärä) yksittäisten rikosten käsittelyyn ja vaativuuteen sekä työajan kohdentumiseen erilaisiin toimintoihin. Oikeusministeriö pitää hyvänä ja tarpeellisena, että tuloksellisuuden raportointia kehitetään siten, että tilastoista ja myös Kiekusta saatavia tietoja käytetään ja analysoidaan riittävästi todellisen työmäärän arvioimiseksi ja toiminnan ohjaamiseksi.

3. Toimenpiteet, joihin Syyttäjälaitoksessa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2020 on todettu, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjen tietojen tai sisäisen valvonnan osalta ei ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa on tehty muutamia havaintoja. Syyttäjälaitoksen toiminnasta esitetyt taloudellisuuden tunnusluvut on laskettu tulossopimuksessa toimintamenopohjaisesti, vaikka ne tulisi laskea kustannusten perusteella. Oikeusministeriö toteaa, että Syyttäjälaitoksen tulee pyrkiä tuloksellisuuden laskennassa kustannuslähtöiseen tietojen esittämistapaan.

Vuosi 2020 oli ensimmäinen kokonainen vuosi Syyttäjälaitoksen uudessa organisaatiossa. Syyttäjälaitoksen tulee seurata, että uuden organisaation mukaiset organisaatorakenne sekä toiminta- ja tulosohtausprosessit

saadaan vakiinnutettua. Monelta osin muutosprosessi ja kehitystyö on edelleen käynnissä eikä resurssien hyödyntämisen näkökulmasta valtakunnallisen viraston hyödyt vielä toteudu. Laitoksen johtamista ja ohjaamista kokonaisuutena sekä työmäärän tasaamista alueiden välillä tulee kehittää. Syyttäjälaitoksen tulee hyödyntää valtionvarainministeriön virastoarviointi-hankkeen raportissa todetut havainnot uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta, toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä ja priorisoiduista toiminnan kehittämisehdotuksista.

Syyttäjälaitoksen tulee seurata tarkasti resurssien käyttöä ja kohdentamista, jotta syyteharkinnan laatu, joutuisuus ja valtakunnallinen yhdenmukaisuus turvataan. Syyttäjälaitoksessa on jo pidempään ollut alueellisia eroja ratkaisukäytännössä ja asioiden käsittelyajoissa. Laatujärjestelmiä ja valtakunnallista ohjaustoimintaa tulee edelleen kehittää alueellisten erojen havaitsemiseksi ja analysoimiseksi yhdenvertaisuuden ja joutuisuuden lisäämiseksi.

Syyttäjälaitoksen tulee pitää yllä ajantasaista tilannekuvaa erityisesti COVID-19-epidemian aiheuttaman jutturuuhkan purkamiseksi hallitusti yhteistyössä tuomioistuinten kanssa sekä edistää etäoikeudenkäyntien hyödyntämistä videon välityksin.

Syyttäjälaitoksen tulee edistää syyttäjien rekrytointeja ja tehostaa prosesseja, jotta lisäresurssit saadaan käyttöön nopeasti ja tehokkaasti.

Syyttäjälaitos on pyrkinyt edistämään Kieku-järjestelmän käyttöä syyttäjillä ja analysoinut työpanosten kohdennuksia eri alueilla. Syyttäjälaitoksen tulee edelleen lisätä Kiekun käyttöä kattavammaksi syyttäjillä, jotta järjestelmästä saatavia tietoja voitaisiin hyödyntää toiminnan ja resurssien suunnittelussa luotettavammin.

Syyttäjälaitoksen tulee arvioida AIPA:n käyttöönoton tuottamaa säästöpotentiaalia siinä vaiheessa, kun rikos-AIPA:n toiminnallisuuksien kehittäminen on edennyt riittävästi.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Syyttäjälaitoksen talous on vuoden 2020 tilinpäätöksen perusteella hallinnassa. Siirtyvä määräraha on edelleen kotuullisella tasolla ja sillä rahoitetaan AIPA-tietojärjestelmähankkeen syyttäjälaitokselle aiheutuvat kustannukset.

Oikeusministeriö on kehys- ja budjettivalmistelussa pyrkinyt huolehtimaan, että Syyttäjälaitoksen voimavaroja vahvistettaisiin rikosvastuun toteutumisen parantamiseksi ja että syyttäjien keskeinen rooli rikosprosessissa otetaan riittävästi huomioon arvioitaessa koko rikosprosessiketjuun vaikuttavia määrärahatarpeita.

Oikeusministeriössä seurataan edelleen Syyttäjälaitoksen rakenneuudistuksen vaikutuksia toimintaan. Osana tätä seurantaa on oikeusministeriö osallistunut valtiovarainministeriön asettaman virastoarviointihankkeen ohjausryhmätyöskentelyyn. Hankkeessa suoritetaan Syyttäjälaitoksen virastoarviointi, joka käsittää uudistus-hankkeen tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden kehityksen arvioinnin.

Hallitusohjelman tavoitteena on nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken. Oikeusministeriössä on asetettu työryhmä arvioimaan esitutkintalain muutostarpeita ja keinoja tehostaa ja nopeuttaa rikosprosessia muun muassa professori Matti Tolvasen laatiman LEAN-raportin (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:6) pohjalta. Oikeusministeriö on käynnistänyt tutkimushankkeen, jossa selvitetään esitutkintayhteistyön toimivuutta poliisin ja syyttäjän välillä. Lisäksi on asetettu pakko-keinolain muutostarpeita arvioiva työryhmä. Mainituissa työryhmissä arvioidaan muutoinakin vuonna 2014 voimaantulleeseen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön tarkistamistarpeita. Oikeusministeriössä on valmistunut työryhmämietintö henkilötodistelun vastaanottamisesta videotallenteelta muutoksenhakutuomioistuimessa.

Kaikki mainitut hankkeet vaikuttavat myös siihen, että syyttäjän käsiteltäväksi tulevat rikosasiat voidaan hoitaa joutuisasti ja asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen. Oikeusministeriössä arvioidaan myös tarvetta päivittää rikollisuuden kustannuksia koskevat tutkimustiedot erityisesti rikosprosessin kustannusten osalta (syyteharkinnan ja tuomioistuinprosessin kustannukset).

Oikeusministeriössä on valmisteltu Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) käynnistymiseen ja sen edellyttämiin rekrytointeihin liittyviä toimia.

Menettelyjen keventämiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi jatketaan Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentointihallintajärjestelmän (AIPA) kehittämistä.

Oikeusministeri



Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö



Ari-Pekka Koivisto

TIEDOKSI:

- valtiovarainministeriö
- valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtiokonttori