

Syyttäjälaitos

Oikeusministeriön kannanotto Syyttäjälaitoksen vuoden 2022 tilinpäätöksestä

Oikeusministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Syyttäjälaitoksen vuoden 2022 tilinpäätöksestä.

Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, sekä siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus.

Ministeriön yleisarvio Syyttäjälaitoksen tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on tyydyttävä. Syyttäjälaitos on saavuttanut tulossopimuksessa vuodelle 2022 asetetut tulostavoitteet osittain.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta.

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.

Syyttäjälaitoksen taloudellinen tilanne on suhteellisen hyvä. Syyttäjälaitoksen siirtyvät määrärahat ovat korkealla tasolla ja niitä käytettiin Aipa-järjestelmän kustannuksiin sekä syyttäjien määrän kasvattamiseen. Menopaineita aiheuttavat edelleen kasvavat tietohallintomenot.

Asioita saapui Syyttäjälaitokseen aiempaa vähemmän, mutta asioiden vaativuus on edelleen kasvanut. Keskeisenä haasteena on ratkaisematta olevien asioiden ja erityisesti yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrän kasvu, joka on osin seurausta COVID-19-epidemiasta aiheutuneen jutturuuhkan purkamisesta. Vaikka syyttäjiä saatiin lisättyä lisämäärärahojen ja siirtyvien erien turvin tuntuvasti, on ratkaisutoiminnan tehokkuus laskenut. Tätä selittää asioiden vaativuuden kasvun ohella syyttäjien suuri vaihtuvuus ja kokemattomien syyttäjien määrän kasvu.

1.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Syyttäjälaitos saavutti tavoitteensa osittain.

Syyttäjälaitokseen saapuneiden asioiden määrä laski yli 4 000 asialla. Ratkaistuja asioita oli noin 4 800 vähemmän kuin edellisellä vuonna, vaikka syyttäjien lukumäärä kasvoi vuoden aikana tuntuvasti. Vireillä olevien asioiden määrä kasvoi yli tuhannella asialla. Keskimääräinen syyteharkinta-aika jatkoi nousuaan edellisestä vuodesta ylittäen tavoitetason (2021: 2,23 kuukautta, 2022: 2,60 kuukautta). Vaihteluväli eri syyttäjälaitosten välillä on kasvanut (2021: 1,72-2,66 kuukautta, 2022:

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

1,94-3,39 kuukautta). Myös vaativissa asioissa vaihteluväli on edelleen suuri (2021: 4,34-8,88 kuukautta, 2022: 4,63-8,94 kuukautta). Syyteharkinnassa 6-12 kuukautta olleiden asioiden määrä kääntyi laskuun, mutta määrä on edelleen korkea ja ylittää tavoitetason (2021: 4 707, 2022: 4 192). Yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on jatkanut nopeaa kasvua ylittäen tavoitetason merkittävästi ja ollen korkeampi kuin koskaan aikaisemmin (2021: 1 186, 2022: 1 586). Valtakunnallinen nopeasti käsiteltävien asioiden toiminto (NOTO) oli merkittävä tekijä laitoksen tuloksentekevyyssä: 10 % syyttäjistä ratkaisi lähes puolet kaikista saapuneista asioista. Pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden suuri määrä on oikeusturvariski kansalaisten kannalta. Lisäksi se vaikuttaa kielteisesti oikeuslaitosta kohtaan tunnettuun luottamukseen.

1.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Syyttäjälaitos saavutti tavoitteensa osittain.

1.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Syyttäjälaitos saavutti tavoitteensa osittain.

Haasteena Syyttäjälaitoksessa on ratkaistavaksi tulleiden asioiden ja rikosprosessien vaativuuden kasvu, esitutkinta- ja oikeudenkäyntiaineistojen laajentuminen ja juttuihin liittyvien oikeudellisten ongelmien vaikeutuminen. Tapauskohtainen vaativuus oli korkeammalla kuin kertaakaan aiemmin vuosien 2010-2022 aikana. Vaikka syyteharkintaan vuosittain saapuvien asioiden määrän kasvu on tasaantunut ja kääntynyt jopa laskuun sekä samalla syyttäjien henkilötyövuosimäärä kasvanut merkittävästi, on kaikkien syyteharkinta-asioiden keskimääräisen vaativuuden lisääntyminen sekä vaativien syyteharkinta-asioiden kasvu syönyt näennäisesti vapautuneet ja kasvaneet voimavarat. Myös kiireellisiä asioita on entistä enemmän, mikä vaikeuttaa työjonojen suunnitelmallista ja tehokasta purkamista. Tilanne on erityisen ongelmallinen Etelä-Suomen syyttäjälaitoksella, jolle keskittyy suuri osa kaikkein työläimmistä ja laajimmista syyteasioista.

1.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Syyttäjälaitos saavutti tavoitteensa osittain.

Syyttäjälaitoksen ratkaisutuottavuus on laskenut. Syyttäjälaitoksen tehokkuus oli pienempi kuin kertaakaan aiemmin ja edelliseen vuoteen verrattuna tehokkuus laski 22 ratkaisulla (noin 10%). Ratkaisutuottavuuden lasku johtui ennen kaikkea siitä, että rekrytoidut uudet syyttäjät ovat pääasiassa vailla aiempaa lainkäyttökokemusta olevia, uransa alkuvaiheessa olevia juristeja, joilta ei voi välittömästi odottaa korkeita suoritemääriä. Lisäksi heidän kouluttamiseen on suunnattu huomattava määrä kokeneempien syyttäjien työpanosta. Henkilöstön vaihtuvuus on ollut suurta ja kohdistunut pääasiassa kokeneempiin syyttäjiin.

Syyttäjälaitoksessa on tehty toimia suoritteiden laadun ja laitoksen palvelukykyyn seuraamiseksi ja ohjaamiseksi. Tilastointi- ja raportointijärjestelmä vakiinnutettiin tiedolla johtamisen tukena ja syyttäjälaitosten toimintaa seurattiin valtakunnansyyttäjän toimistosta, minkä lisäksi ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta ja laillisuutta seurattiin kantelumenettelyn ja apulaisvalvontakunnansyyttäjän aluekäyntien yhteydessä. Vuonna 2022 aluekäynti suoritettiin Etelä-Suomen syyttäjälaitoksella toiminnan kehittämiseksi sekä ongelmien tunnistamiseksi ja korjaamiseksi. Valtakunnallista ja alueellista syyteprosessin laatutyötä tehtiin vaihtuvien teemojen osalta asiantuntijoiden vertaistyönä.

1.2.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Syyttäjälaitos saavutti tavoitteensa pääosin.

Syyttäjien määrä oli lisärahoituksen ja siirtyvien erien käytön ansiosta korkeampi kuin kertaakaan aiemmin. Viimeisen kahden vuoden aikana syyttäjien htv-määrä on kasvanut noin 49:llä (noin 13 %) ja edelliseen vuoteen verrattuna kasvua oli 20 htv:ta (noin 5 %). Syyttäjälaitoksen kokonaishenkilötyövuosimäärä oli 586 ylittäen tulostavoitteen. Määrää pidettiin pitkään voimavara-analyyseissä tavoiteltuna tasona. Määrärahat olisivat mahdollistaneet huomattavasti enemmän rekrytointeja, mutta tilannetta vaikeutti erityisesti kokeneiden syyttäjien suuri vaihtuvuus ja henkilöstön saatavuuteen liittyvät haasteet. Uudet syyttäjät ovat olleet kokemattomampia, millä on ollut vaikutuksia toimintaan ja tuottavuuteen. Syyttäjälaitoksessa on tehty pitkäkestoisia suunnitelmia henkilöstövoimavarojen käytöstä ja hallinnasta jatkuvuuden varmistamiseksi syyttäjälaitoksella.

1.3 Muut asiat

ICT-kehittämishankkeista AIPAssa on ollut teknisiä sekä kehitykseen liittyviä haasteita, mistä syystä miniAIPAn valtakunnallinen käyttöönotto viivästyi.

2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulostavastuun kannalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Vuosittain päivitettävässä voimavara-analysissä arvioidaan kattavasti Syyttäjälaitoksen voimavaroja, niiden riittävyttä 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 aiemmin todettu olleen puutteita, jotka vaikeuttavat todellisen työmäärän arviointia. Syyttäjälaitos on päivittänyt työmäärän mittaamistapaa ja siirtynyt painotetun vaatavuuden mittaamiseen, joka kuvaa paremmin vaativien rikosasioiden määrän ja vaatavuuden lisääntymistä ja niiden vaatimaa työmäärän kasvua sekä rikosjuttukannassa tapahtuneita muutoksia. Syyttäjälaitos on myös ryhtynyt seuraamaan työajan kohdentumista erilaisiin toimintoihin, mutta erityisesti syyttäjien kirjaamisprosentti on vielä liian alhaisella tasolla.

Oikeusministeriö pitää hyvänä ja tarpeellisena, että tuloksellisuuden raportointia kehitetään edelleen siten, että tilastoista ja erityisesti Kiekusta saatavia tietoja käytetään ja analysoidaan riittävästi todellisen työmäärän arvioimiseksi ja toiminnan ohjaamiseksi.

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

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2022 on todettu, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjen tietojen tai sisäisen valvonnan osalta ei ole tullut esiin olennaista huomautettavaa.

Vuosi 2022 oli kolmas vuosi Syyttäjälaitoksen uudessa organisaatiossa ja vähitellen päästiin kohti normaalia toimintaa COVID-19-epidemian jälkeen. Syyttäjälaitoksen tulee edelleen seurata, että uuden organisaation mukaiset toiminta- ja tulosohtausprosessit saadaan vakiinnutettua ja resurssien hyödyntämisen näkökulmasta valtakunnallisen viraston hyödyt käyttöön. Laitoksen johtamista ja ohjaamista kokonaisuutena ja erityisesti työmäärän tasaamista alueiden välillä tulee kehittää.

Oikeusministeriö kiinnittää Syyttäjälaitoksen huomiota avoimna olevien asioiden ja pitkään syyteharjinnassa olleiden asioiden määrän suureen kasvuun. Syyttäjälaitoksen on selvitettävä rästien ja pitkien käsittelyaikaisten syytöiden ja juttujen laatua sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Resurssien käytön ja kohdentamisen ohella Syyttäjälaitoksen tulee kiinnittää huomiota tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Toimintatapoja ja prosesseja tulee tarkastella ja uudistaa sekä hyödyntää digitalisaation tuomat mahdollisuudet, jotta syyteharjinnan laatu, joutuisuus ja valtakunnallinen yhdenmukaisuus turvataan. Syyttäjälaitoksessa on pitkään ollut alueellisia eroja ratkaisukäytännössä ja käsittelyajoissa. Laatujärjestelmiä ja valtakunnallista ohjaustoimintaa tulee edelleen kehittää alueellisten erojen havaitsemiseksi ja analysoimiseksi yhdenvertaisuuden ja joutuisuuden lisäämiseksi.

Syyttäjälaitoksen tulee edelleen edistää syyttäjien rekrytointeja ja tehostaa prosesseja, jotta lisäresurssit saadaan käyttöön nopeasti ja tehokkaasti. Erityistä huomiota tulee kiinnittää sellaisiin toimenpiteisiin, joilla saataisiin rekrytoitua kokeneita lainkäyttäjiä sekä siihen, että Syyttäjälaitos säilyisi hallittuna ja arvostettuna työpaikkana myös nykyisten työntekijöiden keskuudessa ja osaavan ja kokeneen henkilökunnan työpanos saataisiin sitoutettua paremmin erityisesti ruuhkautuneella Etelä-Suomen syyttäjäläueella.

Syyttäjälaitos on pyrkinyt edistämään Kieku-järjestelmän käyttöä syyttäjillä ja analysoinut työpanosten kohdennuksia eri alueilla. Syyttäjälaitoksen tulee edelleen lisätä Kiekun käyttöä kattavamiksi 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 on otettu käyttöön.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Syyttäjälaitoksen talous on vuoden 2022 tilinpäätöksen perusteella hallinnassa. Siirtyvä määräraha on korkealla tasolla ja sillä rahoitetaan suunnitelmallisesti AIPA-tietojärjestelmähankkeesta syyttäjälaitokselle aiheutuvat kustannukset sekä uusien syyttäjien rekrytointeja.

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

Syksyllä 2022 julkaistiin oikeudenhoidon selonteko, jossa oikeudenhoitoon osallistuvien viranomaisien resursseja tarkastellaan kokonaisuutena, tavoitteena toimintaedellytysten ja resurssien turvaaminen yhtä vaalikautta pidemmällä ajalla. Selonteossa annetaan kattava ja yhteismitallinen tilannekuva oikeudenhoidon nykytilasta ja lähiajan kehityssuunnasta sekä ehdotetaan tarvittavia toimenpiteitä.

Hallitusohjelman tavoitteena oli resurssilisäysten ohella nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken. Oikeusministeriö on viime vuosina toteuttanut useita hankkeita rikosprosessin tehostamiseksi ja sujuvoittamiseksi, joista viimeisimpänä rikosprosessin sujuvoittamista arvioinut työryhmä, jonka muistio julkaistiin 5.5.2023 (Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausunto 2023:16). Muistion pohjalta lausuntokierroksen jälkeen arvioidaan tarpeellisia jatkotoimia ja käynnistettäviä lainsäädäntöhankkeita. Työ on jatkoa aikaisemmin julkaistulle rikosprosessin tehostamista ja esitutkintalain muutostarpeita arvioineen työryhmän mietinnölle (Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:14) muun muassa professori Matti Tolvasen laatiman LEAN-raportin (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:6) ja oikeusministeriön teettämän esitutkintayhteistyön toimivuutta arvioineen tutkimushankkeen (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2021:21) pohjalta. Lisäksi on toteutettu pakkokeinolain uudistus sekä lainsäädäntöhanke henkilötodistelun tallentamisesta ja vastaanottamisesta yleisissä tuomioistuimissa.

Kaikki mainitut hankkeet vaikuttavat myös siihen, että syyttäjän käsiteltäväksi tulevat rikosasiat voidaan hoitaa joutuisasti ja asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen. Oikeusministeriössä on viireillä rikollisuuden kustannuksia koskevien tutkimustietojen päivitys erityisesti rikosprosessin kustannusten osalta (syyteharkinnan ja tuomioistuinprosessin kustannukset).

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

Oikeusministeri

Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö

Ville Hinkkanen

Tiedoksi

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiovarainministeriö