

12.6.2020

Jakelu: Valtakunnansyyttäjän toimisto

Oikeusministeriön tilinpäätöskannanotto syyttäjälaitoksen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä vuodelta 2019

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 2019 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 17.4.2020 annettu valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aiheita.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Tietoja syyttäjälaitoksen toiminnasta ja taloudesta on esitetty kirjanpitoyksikkö 152:n vuoden 2019 tilinpäätöksessä.

Syyttäjälaitoksen vaikuttavuustavoitteena on huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta osana rikosasioiden käsittelyketjua tehokkaasti, joutuisasti ja yhdenmukaisesti asianosaisten oikeusturva huomioiden ottaen. Vaikuttavuuteen ja laatuun liittyvät mitattavissa olevat seikat ovat syyteharkinnan joutuisuus ja toiminnan valtakunnallinen yhdenmukaisuus.

Toiminnalliset tulostavoitteet saavutettiin kohtuullisen hyvin vuonna 2019. Syyttäjälaitokseen saapuneiden asioiden määrä laski noin 5 000 asialla sisältäen myös esitutkinnan rajoittamisasiat. Ratkaistuja asioita oli noin 7 900 vähemmän kuin edellisenä vuonna. Huomioitavaa on, että vuoden 2018 korkeisiin lukuihin vaikutti osin tilastointikäytännön muutos. Ratkaistujen asioiden määrän laskua selittää osin syksyllä voimaan tullut organisaatiouudistus, jonka valmisteluun ja toteuttamiseen sioutui paljon resursseja. Syyttäjälaitoksen viime vuonna käyttämä htv-määrä on ollut 10 htv:tä suu-

remppi kuin tulossopimuksessa sovittu, mutta 10 htv:ta alhaisempi kuin edellisenä vuonna. Keskimääräinen syyteharkinta-aika pysyi edellisen vuoden tasolla alittaen tavoitetason. Vaihteluväli eri syyttäjäalueiden välillä on kuitenkin suuri (2019: 1,3–3,4 kuukautta ja 2018: 1,3–3 kuukautta). Tämä korostuu vaativissa asioissa (2019: 2,9–7,3 kuukautta ja 2018: 2,8–5,8). Yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on kasvanut merkittävästi erityisesti pohjois-Suomen syyttäjäalueella. 6-12 kuukautta syyteharkinnassa olleiden asioiden lukumäärä on myös noussut edellisestä vuodesta. Tulostavoitteita ei näiltä osin saavutettu. Pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden suurta määrää voidaan pitää oikeusturvariskinä.

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 laskenut viime vuodesta, mikä selittyy tilastollisesti asioiden merkittävällä vähenemisellä ja voimavarojen sitoutumisella organisaatiouudistukseen. Todellinen työmäärä ei kuitenkaan ole muuttunut merkittävästi, vaan se vastaa jo pidempään jatkunutta syyttäjien painotetun työmäärän nousua johtuen juttujen vaativuuden kasvusta. Vaativia ja laajoja rikosasioita on noin kuusi prosenttia juttumäärästä. Silti niiden käsittelyyn sitoutuu yli puolet syyttäjälaitoksen henkilötyövuosista. Syyttäjien mahdollisuudet tehdä esitutkintayhteistyötä ovat heikentyneet. Toimenpiteistä luopumisen määrä, kuten esitutkinnan rajoittaminen, on lisääntynyt merkittävästi. Pidempiaikainen kehityssuunta on ollut, että nostettujen syytteiden määrä on vähentynyt. Tätä voidaan pitää ongelmallisena rikosvastuun toteutumisen kannalta.

Syyttäjälaitoksessa tuli 1.10.2019 voimaan rakenneuudistus, jolla pyritään parantamaan syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä ja tehostamaan syyttäjäntoimintaa muun ohella mahdollistamalla resurssien joustava jakaminen ja työmäärän tasaaminen valtakunnallisesti. Toiminnan sujuvuutta ja toimivuutta seurataan, jotta uudistus saadaan vakiinnutettua. Syyttäjälaitoksessa oli valtakunnallisesti käytössä nopeasti käsiteltävien asioiden toiminto, minkä johdosta ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuus ja laatu on parantunut. Yli puolet syyttäjälaitokseen saapuvista asioista kuuluu toiminnon piiriin. Syyttäjien työaika on vapautunut vaativiin asioihin.

Syyttäjälaitoksen taloudellinen tilanne on kohtalainen. Syyttäjälaitoksen toiminnallinen tehokkuus on hieman noussut. Ratkaistujen asioiden määrä syyttäjää kohden on pysynyt lähes ennallaan. Toimintamenot ratkaisua kohden ovat hieman nousseet. Vuodelta 2018 siirtyi määrärahoja 5,07 milj. euroa

(11 %). 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. Vuoden 2019 tilinpäätös mahdollistaa siten vertailukelpoisen tiedon tuottamisen aikaisempiin kahteen vuoteen verrattuna. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan syyttäjälaitoksen talouden suunnittelu ja seuranta tarjoavat riittävät ja luotettavat tiedot kirjanpitoyksikön taloudesta ja toiminnasta.

Valtakunnansyyttäjän toimisto on arvioinut vuonna 2019 toiminnan riskeiksi mm. tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien riskien kartoittamisen ja analysoinnin, voimavarojen riittävyyden ja syyttäjälaitoksen osaamisen varmistamisen tulevaisuudessa. Vuosittain päivitettävässä voimavara-analyysissä arvioidaan kattavasti Syyttäjälaitoksen voimavaroja, niiden riittävyyttä ja kehittämistarpeita rikosvastuun toteuttamiseksi. Osaamisen kehittämiseen on panostettu.

Valtakunnansyyttäjän toimisto on yhteistyössä valtiokonttorin Tietokiri-hankkeen kanssa tutkinut rikosasioiden laadun arviointia. Hankkeessa arvioidaan syyttäjän asioiden sisältöä, suhdetta syyttäjän ja poliisin htv-tietoihin ja yhteyksiä asioiden vaativuuteen. Tutkimusta jatketaan vuonna 2020.

Syyttäjälaitoksessa asetetussa työryhmässä kehitetään syyttäjälaitoksen toimintaa kuvaavan tiedon tuottamista ja raportointia. Työryhmän tulee keväällä 2020 tehdä ehdotus raportointijärjestelmän jatkokehittämiseksi.

Syyttäjälaitoksessa on ollut tavoitteena laatujärjestelmien luominen, joka aloitettiin kanteluasioiden laadun kehittämisellä. Lisäksi on valmisteltu syyteprosessin laatujärjestelmää, jonka käyttöönotto on kirjattu 2020 tulossopimukseen.

Syyttäjälaitoksessa käynnistetyt toimenpiteet rikosasioiden laadun arvioimiseksi, raportointijärjestelmän jatkokehittämiseksi ja laatujärjestelmien luomiseksi vastaavat oikeusministeriön käsitystä tarvittavista muutoksista. Tuloksellisuuden raportointia tulee edelleen kehittää siten, että tilastoista saatavia tietoja käytettäisiin ja analysoitaisiin riittävästi toiminnan ohjaamiseksi. Syyttäjälaitoksen toiminnan tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvataan painotetun työmäärän laskentakaavalla, joka muodostuu toimintamenoista ratkaisua kohden. Vaativien rikosasioiden määrä ja vaativuus ovat lisääntyneet ja niiden vaatima työmäärä kasvanut, mikä ei välttämättä ilmene tilastoista. Myös rikosjuttukannassa on tapahtunut muutoksia. Painotetun työmäärän laskentakaavaa tulisi arvioida ja tarvittaessa päivittää näiden muutosten valossa, jotta tilastot antaisivat mahdollisimman oikean kuvan tilanteesta. Lisäksi Kieku-järjestelmä tulisi saada käyttöön kattavasti myös syyttäjillä, jotta tietoja voitaisiin hyödyntää toiminnan ja resurssien suunnittelussa.

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

Valtakunnansyyttäjän toimistossa valmisteltiin syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen käyttöönotto 1.10.2019 lukien, johon sitoutui paljon voimavaroja sekä valtakunnansyyttäjän toimistossa että syyttäjälalueilla. Syyttäjälaitoksessa on viime vuosina kiinnitetty huomiota paitsi syyttäjätöiminnan yhdenmukaisuuteen ja asioiden käsittelyn joutuisuuteen myös arvioitu rikosvastuun toteuttamisen tasoa. Toteutetuilla uudistuksilla pyritään edistämään edellä mainittuja tavoitteita. Erityisesti tarkoituksena on kehittää ja käynnistää valtakunnallinen ohjaustoiminta, jolla poikkeamat syyttäjätöiminnan yhdenmukaisuudesta havaitaan ja poistetaan. Voimavara-analyysin johtopäätöksenä on, että syyttäjälaitoksen sisäiset kehittämis- ja tehostamistoimenpiteet eivät nykyisillä resursseilla riitä pysäyttämään rikosvastuun toteutumisen alenevaa kehitystä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2019 on todettu, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä. Sisäisen valvonnan osalta ei ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa on tehty muutamia havaintoja. Syyttäjälaitoksen toiminnasta esitetyt taloudellisuuden tunnusluvut on laskettu tulossopimuksessa asetetun mukaisesti toimintamenopohjaisesti, vaikka ne tulisi laskea kustannusten perusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkossa tulosneuvotteluissa tulostavoitteita asetettaessa ja tuloksellisuuden laskennassa tulee pyrkiä kustannuslähtöiseen tietojen esittämistapaan. Syyttäjälaitoksen tulee seurata tarkasti resurssien käyttöä ja kohdentamista, jotta syyteharkinnan laatu, joutuisuus ja valtakunnallinen yhdenmukaisuus turvataan. Syyttäjälaitoksessa on jo pidempään ollut virasto- ja aluekohtaisia eroja ratkaisukäytännössä ja asioiden käsittelyajoissa. Oikeusministeriö pitää hyvänä valtakunnallisen ohjaustoiminnan kehittämistä alueellisten erojen havaitsemiseksi ja analysoimiseksi yhdenvertaisuuden ja joutuisuuden lisäämiseksi.

Syyttäjälaitoksen tulee arvioida AIPA:n käyttöönoton tuottamaa säästöpotentiaalia siinä vaiheessa, kun rikos-AIPA:n toiminnallisuuksien kehittäminen on edennyt riittävästi. Syyttäjälaitoksen tulee panna nostaa Kieku-järjestelmän tarjoamiin mahdollisuuksiin.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Syyttäjälaitoksen talous on vuoden 2019 tilinpäätöksen perusteella hallinnassa. Siirtyvä määräraha on pienentynyt AIPA-omarahoitusosuuden maksujen vuoksi, mutta se on edelleen korkealla tasolla. Siirtyvällä määrärahalla 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. Tässä tarkoituksessa on tiivistetty yhteistyötä kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosaston ja sisäministeriön tulosohjauksesta vastaavien osastojen välillä.

Oikeusministeriössä on valmisteltu syyttäjälaitoksen rakenneuudistusta koskeva syyttäjälaitoslain uudistus, jolla pyritään parantamaan syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä ja tehostamaan syyttäjäntoimintaa. Muutoksella lisätään resurssien joustavaa käyttöä ja mahdollistetaan työmäärän tasaaaminen alueiden välillä sekä edistetään yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa. Uudistuksen vaikutuksia toimintaan seurataan. Valtiovarainministeriö on asettanut virastoarviointi 2020-2021 -hankkeen, jossa valtion virastoja ja niiden uudistamishankkeita arvioidaan. Hankkeessa suoritetaan

syyttäjälaitoksen virastoarviointi, joka käsittää uudistushankkeen tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden kehityksen arvioinnin. Oikeusministeriö osallistuu hankkeen ohjausryhmätyöskentelyyn.

Oikeusministeriössä on asetettu työryhmä valmistelemaan ehdotusta lainsäädännöksi koskien henkilötodistelun vastaanottamista videotallenteelta muutoksenhakutuomioistuimissa. Lisäksi asetetaan työryhmä arvioimaan esitutkintalain muutostarpeita ja keinoja tehostaa rikosprosessia siihen liittyvien hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valmistelun pohjana on professori Matti Tolvasen laatima LEAN-raportti (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:6), jossa on arvioitu rikosketjun toimivuutta sekä poliisin, syyttäjälaitoksen ja käräjäoikeuksien käytäntöjä ja menettelytapoja rikosasioiden käsittelyssä sekä tehty kehittämissuhteita useista toimista rikosprosessin nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Myös pakkokeinolain tarkistamistyö on tarkoitus käynnistää syksyllä 2020. Kaikki mainitut hankkeet vaikuttavat myös siihen, että syyttäjän käsiteltäväksi tulevat rikosasiat voidaan hoitaa joutuisasti ja asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen.

Oikeusministeriössä on valmisteltu Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) käynnistymiseen ja sen edellyttämiin rekrytointeihin liittyviä toimia sekä Eurojust-asetukseen liittyviä toimenpiteitä.

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

valtionalouden tarkastusvirasto

valtiokonttori