12.6.2018

VN/2269/2018
VN/2269/2018-OM-1

Valtakunnansyyttäjänvirasto

Oikeusministeriön kannanotto syyttäjälaitoksen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä vuodelta 2017

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 2017 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 11.4.2018 annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aihetta.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Syyttäjälaitoksen vaikuttavuustavoitteena on huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta osana rikosasioiden käsittelyketjua tehokkaasti, joutuisasti ja yhdenmukaisesti asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen.

Vaikuttavuuteen ja laatuun liittyvät mitattavissa olevat seikat ovat syyteharkinnan joutuisuus ja toiminnan valtakunnallinen yhdenmukaisuus.

Syyttäjälaitokseen saapuneiden asioiden määrä nousi noin 2 500 asialla. Keskimääräinen syyteharkinta-aika laski hieman edellisestä vuodesta. Tulostavoite saavutettiin tältä osin. Vaihteluväli eri syyttäjävirastojen välillä on kuitenkin suuri (1,1–3,3 kk). Tämä korostuu erityisesti vaativissa rikosasioissa (2,6-6,1 kk), vaikkakin keskimääräiset syyteharkinta-ajat vaativissa rikosasioissa ovat laskeneet edelliseen vuoteen verrattuna (v.2016 2,9–8,2 kk). Yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrän pitkään jatkanut kasvu pysähtyi ja kääntyi laskuun (v.2017 232 asiaa, v.2016 293 asiaa). Samaan aikaan kuitenkin 6-12 kuukautta syyteharkinnassa olleiden asioiden lukumäärän kasvu jatkui eikä tulostavoitetta saavutettu (v.2017 2401 asiaa, v.2016 2147 asiaa). Pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden suurta määrää voidaan pitää oikeusturvariskinä.

Ratkaistuja asioita oli noin 2 500 enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2017 toiminnan painopiste oli edelleen vaativien asioiden ratkaisemisessa mahdollisimman joutuisasti. Tulostavoitetta 3,5 kuukautta ei kuitenkaan saavutettu vaan vaativissa asioissa keskimääräinen syyteharkinta-aika vuonna 2017 oli 3,87 kuukautta. Parannusta tapahtui kuitenkin edelliseen vuoteen verrattuna (v.2016 4,22 kk). Toisaalta 6-12 kuukautta vireillä olleiden asioiden määrän samanaikainen kasvu asettaa haasteita tulostavoitteiden saavuttamiseen jatkossa. Vaativiin rikosasioiden käsittelyyn tarvittava työmäärä näyttää lisääntyneen entisestään.

Syyttäjälaitoksen toiminnallinen tehokkuus on säilynyt vuoden 2016 tasolla. Ratkaistujen asioiden määrä syyttäjää kohden pysyi lähes ennallaan. Toimintamenot ratkaisua kohden pysyivät lähes aiempien vuosien tasolla.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Syyttäjälaitoksen kokonaismenot olivat noin 0,7 miljoonaa suuremmat kuin vuonna 2016. Tietohallintomenot kasvoivat eniten, 0,6 milj. euroa edelliseen vuoteen nähden. Syyttäjälaitoksen palveluiden ostoista suurimpana eränä olivat ICT-palvelut, jotka nousivat 0,6 milj. eurolla. Henkilöstömenot laskivat noin 0,4 milj. eurolla osittain johtuen sosiaaliturvamaksujen alennuksesta. Syyttäjälaitoksen toimitilojen kokonaismenot laskivat 0,1 milj. euroa. Syyttäjälaitoksen toiminnan tuotot olivat yhteensä 0,3 milj. euroa koostuen pääosin edelleen vuokrattujen toimitilojen tuloista.

Syyttäjälaitoksen käytettävissä oleva toimintamenomääräraha lisääntyi vuoteen 2016 verrattuna 0,7 milj. eurolla. Viraston siirtyvä erä oli noin 11 milj. euroa. Syyttäjälaitoksen siirtyvää erää on tarkoituksella kasvatettu viime vuosina ja siten varauduttu kasvaviin tietohallintomenoihin, jotka eivät AIPA-järjestelmän viivästyksien vuoksi realisoituneet vielä vuonna 2017.

Syyttäjälaitoksen johdossa oli henkilöstövajausta lähes koko toimintavuoden ajan. Korkein oikeus tuomitsi 20.12.2017 valtakunnansyyttäjä Matti Nissisen virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen. Nissinen jäi maaliskuussa virkavapaalle ja oikeusministeriö pidätti hänet virantoimituksesta 31.8.2017 lukien korkeimman oikeuden tuomion antamiseen saakka.

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

Syyttäjälaitoksen toiminnan raportoinnissa on käytetty samoja mittareita kuin aiempina vuosina. Kirjanpitoyksikkömuutoksen vuoksi vuoden 2017 tilinpäätös on toiminnallisesti syyttäjälaitoksen kirjanpitoyksikön ensimmäinen kokonaiselta tilikaudelta laadittu tilinpäätös eikä sille ole vertailukohtaa aiemmilta vuosilta. Koottua vertailua on kuitenkin tehty kahteen aiempaan vuoteen oikeusministeriön ja syyttäjälaitoksen tulosohjauksessa käytetyn seurantamallin mukaisesti. Raportoinnin perusteita voidaan pitää asianmukaisina.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on arvioinut vuonna 2017 sisäisen valvonnan riskeiksi kirjanpitoyksikkömuutoksen, Kieku-tietojärjestelmän käyttöönoton ja syyttäjälaitoksessa toimeenpantavat ja rahoitettavat ICT-hankkeet. Kieku-järjestelmän mukanaan tuoma työajan kohdentaminen on edelleen ollut haasteellista erityisesti ns. työajattomilla henkilöstöryhmillä. Kieku-järjestelmän ja OM:n käyttövaltuushallinnan yhteensopivuusongelmat ovat jatkuneet ja haittaavat edelleen työntekoa. Syyttäjälaitoksen mahdollisuudet vaikuttaa ICT-hankkeiden aiheuttamiin toiminnallisiin ja taloudellisiin riskeihin ovat rajalliset. Syyttäjälaitoksen laatujärjestelmää on edelleen kehitetty arvioimalla Valtakunnansyyttäjänvirastossa kanteluratkaisujen laadun kehittämistä sekä pilottihankkeena syyteneuvottelumenettelyä talousrikosasioissa.

Oikeusministeriö pitää syyttäjälaitoksen toimia oikeasuuntaisena keinona varautua tuleviin määrärahojen kehysvähennyksiin sekä tietojärjestelmien kehittämiskustannuksiin. Oikeusministeriö pitää syyttäjälaitoksen laatujärjestelmän kehittämistä hyvänä.

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

Valtakunnansyyttäjänvirastossa jatkui edelleen Syyttäjälaitos 2.0 –hanke, jossa toimintaa ja organisaatiota uudistetaan. Tavoitteena on organisoida syyttäjälaitos yhdeksi virastoksi ja samalla kehittää ydintoimintaa sekä johtamista ja tukitoimintoja. Hankkeeseen liittyvät valmistelutyöt tulee viimeistellä tulevana vuonna.

Syyttäjälaitoksessa on viime vuosina kiinnitetty huomiota syyttäjätoiminnan yhdenmukaisuuteen ja asioiden käsittelyn joutuisuuteen. Tärkeää on, että poikkeamien syyt selvitetään ja niihin puututaan. Syyttäjälaitoksessa seurattiin vuonna 2017 säännöllisesti syyttäjänvirastojen ratkaisuprofiileja.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Poikkeamia on ollut muun muassa nostettujen syytteiden osuudessa. Poikkeamien syiden selvittäminen jäi toimintavuonna kesken, mutta työtä jatketaan edelleen. Kokonaisuutena arvioiden valtakunnallinen yhdenmukaisuus oli kuitenkin tyydyttävällä tasolla. Valtakunnansyyttäjän loppuvuodesta 2016 antamalla asioiden priorisointia koskevalla yleisellä ohjeella on ollut vaikutusta pisimpään syyteharkinnassa olleiden asioiden määrään, joka on kääntynyt laskuun. Paineita jatkossa aiheuttaa kuitenkin 6-12 kuukautta vireillä olleiden asioiden määrän samanaikainen kasvu. Tulevilla uudistuksilla odotetaan olevan myös vaikutuksia edellä mainittuihin tavoitteisiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2017 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. Syyttäjälaitoksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta on annettu asianmukainen arvio, mutta jatkossa tulisi harkita arvioinnin kiinnittämistä selkeämmin johonkin olemassa olevaan viitekehikkoon, jolloin myös havaittujen riskien hallintaan liittyvät menettelyt ja tavoitteet tulisivat selkeämmin kirjattua ja vastuutettua. Syyttäjälaitoksessa on tehty palkkahallintoa koskeva laillisuustarkastus ja hankintatoimen sisäinen tarkastus, joissa ei havaittu merkittäviä puutteita.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkossa tulosneuvotteluissa tulostavoitteita asetettaessa ja tuloksellisuuden laskennassa tulee pyrkiä kustannuslähtöiseen tietojen esittämistapaan. Syyttäjälaitoksen tulee panostaa Kieku-järjestelmän tarjoamiin mahdollisuuksiin. Kiekun käytön vakiinnuttamista syyttäjälaitoksessa koskeva tulostavoite on kirjattu vuoden 2018 tulossopimukseen.

Syyttäjälaitoksen toiminnan tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvataan painotetun työmäärän laskentakaavalla, jotka muodostuvat henkilötyövuosista sekä toimintamenoista ratkaisua kohden. Vaativien rikosasioiden määrä on lisääntynyt ja niiden vaatima työmäärä kasvanut, mikä ei välttämättä ilmene tilastoista. Myös rikosjuttukannassa on tapahtunut muutoksia. Oikeusministeriö toteaa, että painotetun työmäärän laskentakaavaa tulisi arvioida ja tarvittaessa päivittää näiden muutosten valossa, jotta tilastot antaisivat mahdollisimman oikean kuvan tilanteesta.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä virastossa tulee ottaa huomioon valtiovarain controller -toiminnon 3.5.2017 antama suositus valtionhallinnon riskienhallintamallista sekä 14.5.2018 antama suositus sisäisen valvonnan arviointikehikosta. Suositukset ja niitä koskevat aineistot löytyvät valtiovarainministeriön internet-sivuilta (http://vm.fi/riskienhallinta ja http://vm.fi/sisaisen-valvonnan-arviointi).

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Syyttäjälaitoksen taloudellinen tilanne on vuoden 2017 tilinpäätöksen perusteella tyydyttävä. Siirtyvä määräraha oli vuoden lopussa 11 milj. euroa. Siirtyvällä määrärahalla rahoitetaan AIPA-tietojärjestelmähankkeen ennakoitua korkeammat syyttäjälaitokselle aiheutuvat menot.

Niukkenevaan määrärahatasoon varautuminen edellyttää, että syyttäjälaitos seuraa erityisen tarkasti resurssien käyttöä ja kohdentamista, jotta syyteharkinnan laatu, joutuisuus ja valtakunnallinen yhdenmukaisuus turvataan. Oikeusministeriö pyrkii omissa esityksissään turvaamaan syyttäjälaitoksen resurssien riittävyyden.

Oikeusministeriössä on valmisteltu syyttäjälaitoksen rakenneuudistusta koskeva syyttäjälaitoslain uudistus, jolla pyritään parantamaan syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä ja tehostamaan ja parantamaan syyttäjäntoimintaa. Esityksellä lisätään resurssien joustavaa käyttöä ja mahdollistetaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

12.6.2018 VN/2269/2018
VN/2269/2018-OM-1

työmäärän tasaaminen alueiden välillä sekä edistetään yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa. Hanke on viivästynyt alkuperäisestä aikataulusta, lain voimaantulo lykkääntynee keväälle 2019. Esityksen kustannusvaikutuksia seurataan.

Oikeusministeriössä on valmisteltu Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) käynnistymiseen ja sen edellyttämiin rekrytointeihin liittyviä toimia sekä Eurojust-asetukseen liittyviä toimenpiteitä. Myös syyttäjälaitoksen tulee valmistautua uudistusten voimaantuloon.

Oikeusministeriö pyrkii huolehtimaan, että syyttäjien keskeinen rooli rikosprosessissa otetaan riittävästi huomioon arvioitaessa koko rikosprosessiketjuun vaikuttavia määrärahatarpeita. Tässä tarkoituksessa on tiivistetty yhteistyötä kriminaalipoliittisen osaston ja sisäministeriön tulosohjauksesta vastaavien osastojen välillä.

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

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Osastopäällikkö Arto Kujala

Jakelu Valtakunnansyyttäjänvirasto

Tiedoksi VM Valtiovarainministeriö
Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi