



Valtakunnansyyttäjänvirasto

## OIKEUSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO SYYTTÄJÄLAITOKSEN KIRJANPITOYKSIKÖN TILINPÄÄTÖKSESTÄ VUODELTA 2018

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 2018 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 23.4.2019 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 2018 tilinpäätöksessä.

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.

Toiminnalliset tulostavoitteet saavutettiin kohtuullisen hyvin vuonna 2018. Syyttäjälaitokseen saapuneiden asioiden määrä nousi noin 10 000 asialla sisältäen myös esitutkinnan rajoittamisasiat. Ratkaistuja asioita oli noin 8 900 enemmän kuin edellisellä vuonna. Kyse on osin tilastointikäytännön muutoksesta. Syyttäjälaitoksen viime vuonna käyttämä htv-määrä on ollut 20 htv:tä suurempi kuin tulossopimuksessa sovittu, mikä on mahdollistanut suuren ratkaisumäärän. Keskimääräinen syyteharkinta-aika laski hieman edellisestä vuodesta alittaen tavoitetason. Vaihteluväli eri syyttäjävirstojen välillä on kuitenkin suuri (0,9-3,5kk) ja kasvanut hieman viime vuodesta. Tämä korostuu erityisesti vaativissa rikosasioissa (2,7-6,2 kk). Yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on kasvanut merkittävästi. 6-12 kuukautta syyteharkinnassa olleiden asioiden lukumäärä taas laski 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. Vaativuuden kasvu näkyy syyttäjien painotetun työmäärän nousussa. 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 on viime vuosina toteutettu sisäisesti muutoksia toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi. Syyttäjälaitoksessa otettiin vuoden 2018 aikana vaihteittain käyttöön nopeasti käsiteltävien asioiden toiminto, minkä johdosta ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuus ja laatu vaikuttaa parantuneen. Yli puolet syyttäjälaitokseen saapuvista asioista kuuluu toiminnon piiriin. Toimistohenkilökuntaa on vähennetty ja syyttäjien määrää vastaavasti lisätty sekä henkilöstö- ja taloushallintoa on keskitetty Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Syyttäjien työaikaa on vapautunut vaativiin asioihin. Syksyllä 2019 voimaan tulevalla syyttäjälaitoksen rakenneuudistuksella pyritään parantamaan syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä ja tehostamaan syyttäjän toimintaa muun ohella mahdollistamalla resurssien joustava jakaminen ja työmäärän tasaaminen valtakunnallisesti.

Syyttäjälaitoksen taloudellinen tilanne on kohtalainen. Syyttäjälaitoksen toiminnallinen tehokkuus on hieman laskenut. Ratkaistujen asioiden määrä syyttäjää kohden on laskenut. Toimintamenot ratkaisua kohden ovat hieman nousseet. Vuodelta 2018 siirtyi määrärahoja 9,3 milj. euroa (21 %). 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 2018 tilinpäätös mahdollistaa siten vertailukelpoisen tiedon tuottamisen vuoteen 2017 verrattuna. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan syyttäjälaitoksen talouden suunnittelu ja seuranta tarjoavat riittävät ja luotettavat tiedot kirjanpitoyksikön taloudesta ja toiminnasta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on arvioinut vuonna 2018 sisäisen valvonnan riskeiksi mm. Kieku-tietojärjestelmän käytön, Boxi-raporttien tuottaman tiedon oikeellisuuden ja hyödynnettävyyden toiminnan suunnittelussa ja hankintatoimen käytännön järjestelyt. Työajan kohdentaminen on edelleen ollut haasteellista erityisesti ns. työajattomilla henkilöstöryhmillä eli syyttäjillä. Boxi-raporteissa on todettu olevan puutteita.

Tuloksellisuuden raportointia tulee edelleen kehittää siten, että tilastoista saatavia tietoja käytetään ja analysoidaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseksi ja toiminnan ohjaamiseksi. Raportointia kehitetään yhteistyössä oikeusministeriön kanssa tulosohjausmenettelyssä sovittavalla tavalla.

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**

Valtakunnansyyttäjänvirastossa jatkui edelleen Syyttäjälaitos 2.0 –hanke, jossa toimintaa ja organisaatiota uudistetaan organisoimalla syyttäjälaitos yhdeksi virastoksi ja kehittämällä ydintoimintaa, johtamista ja tukitoimintoja. Hankkeeseen liittyvät viimeistelytyöt tehdään vuonna 2019.

Syyttäjälaitoksessa on viime vuosina kiinnitetty huomiota paitsi syyttäjätöiminnan yhdenmukaisuuteen ja asioiden käsittelyn joutuisuuteen myös arvioitu rikosvastuun toteuttamisen tasoa. Toteutetuilla ja tulevilla uudistuksilla pyritään edistämään edellä mainittuja tavoitteita. Syyttäjälaitos on laatinut 14.3.2019 päivätyn voimavara-analyysin, jossa on kattavasti arvioitu syyttäjälaitoksen voimavaroja ja niiden kehittämistarpeita rikosvastuun toteuttamiseksi. Analyysissä todetaan, että syyttäjälaitoksen sisäiset kehittämis- ja tehostamistoimenpiteet eivät nykyisillä resursseilla riitä pysäyttämään rikosvastuun toteutumisen alenevaa kehitystä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2018 on todettu, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä. Sisäisen valvonnan osalta ei ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Tilintarkastajan vuosiyhenteenvedossa 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 lausumaa voisi kehittää lisäämällä siihen kokonaisarvion viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä kehittämistarpeista. Jatkossa arviointi voitaisiin kiinnittää yleisesti käytettyyn kehikkoon, kuten valtiovain controller –toiminnossa laadittuun kehikkoon.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkossa tulosneuvotteluissa tulostavoitteita asetettaessa ja tuloksellisuuden laskennassa tulee pyrkiä kustannuslähtöiseen tietojen esittämistapaan. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tulee virastossa kehittää keskittämällä arviointi tiettyyn viitekehikkoon.

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. Oikeusministeriö toteaa, että painotetun työmäärän laskentakaavaa tulisi arvioida ja tarvittaessa päivittää näiden muutosten valossa, jotta tilastot antaisivat mahdollisimman oikean kuvan tilanteesta. Eri tilastoista saatavien tietojen analysointiin toiminnan ohjaamisen tukena tulee panostaa.

Niukkenevaan määrärahasoon varautuminen edellyttää, että syyttäjälaitos seuraa erityisen tarkasti resurssien käyttöä ja kohdentamista, jotta syyteharkinnan laatu, joutuisuus ja valtakunnallinen yhdenmukaisuus turvataan.

#### **4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi**

Syyttäjälaitoksen talous on vuoden 2018 tilinpäätöksen perusteella hallinnassa. Siirtyvä määräraha on pienentynyt AIPA-omarahoitوسuuden maksujen vuoksi, mutta se on edelleen korkealla tasolla. Siirtyvällä määrärahalta rahoitetaan AIPA-tietojärjestelmähankkeen syyttäjälaitokselle aiheutuvat kustannukset.

Oikeusministeriön arvion mukaan syyttäjälaitoksen resurssitaso on tehtäviinsä nähden riittämätön. Oikeusministeriö pyrkii huolehtimaan, että syyttäjälaitoksen voimavaroja vahvistettaisiin rikosvastuun toteutumisen parantamiseksi ja palauttamiseksi hyväksyttävälle tasolle ja 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.

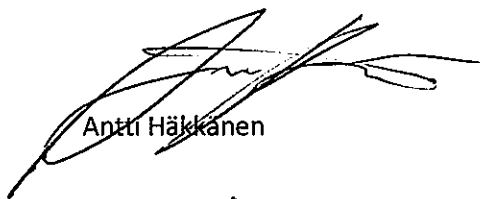
Syyttäjälaitoksen tulee arvioida AIPA:n käyttöönoton tuottamaa säästöpotentiaalia. Syyttäjälaitoksen tulee panostaa Kieku-järjestelmän tarjoamiin mahdollisuuksiin. Kieku-käytön vakiinnuttamista syyttäjälaitoksessa koskeva tulostavoite on kirjattu vuoden 2019 tulossopimukseen.

Oikeusministeriössä on valmisteltu syyttäjälaitoksen rakenneuudistusta koskeva syyttäjälaitoslain uudistus, jolla pyritään parantamaan syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä ja tehostamaan ja parantamaan syyttäjän-toimintaa. Esityksellä lisätään resurssien joustavaa käyttöä ja mahdollistetaan työmäärän tasaaminen alueiden välillä sekä edistetään yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa. Laki tulee voimaan 1.10.2019. Uudistuksen vaikutuksia seurataan.

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



Antti Häkkinen

Osastopäällikkö



Arto Kujala

TIEDOKSI:

valtiovarainministeriö

valtiontalouden tarkastusvirasto

valtiokonttori