Syyttäjälaitos
Valtakunnansyyttäjän toimisto

14.10.2019 Dnrot 3 ja 4/61/19

Eduskunta
Lakivaliokunta

Hallituksen esitys vuoden 2020 talousarvioksi (HE 29/2019 vp) ja Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020 – 2023

Syyttäjälaitoksen lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys vuoden 2020 talousarvioksi ja julkisen talouden suunnitelma Syyttäjälaitoksen toimintamenomomentilla

Hallituksen esityksessä on esitetty Syyttäjälaitoksen toimintamenomomentille vuoden 2020 määrärahaksi 48.165.000 euroa. Määrärahassa on kasvua kuluvan vuoden määrärahaan 2,4 miljoonaa euroa. Muutoksesta pääosa (2 M €) perustuu rikosasioiden käsittelyketjun vahvistamiseen. Tasokorotus on suunniteltu pysyväksi myös kehyskaudelle.

Syyttäjälaitoksessa on keväällä 2019 laadittu voimavara-analyysi, jossa on arvioitu laitoksen resurssitarpeet kehyskaudelle. Analyysin johtopäätöksenä on se, että laitoksen toiminnan saattaminen toiminnallisesti optimaaliselle tasolle ottaen huomioon tavoitteen mukainen 8 %:n siirtyvä määräraha edellyttäisi määrärahatason lisäystä kehyskauden kahtena ensimmäisenä vuonna noin 6,5 M €, kolmantena vuonna 3,9 M € ja neljäntenä vuonna 4,2 M €. Sanottu voimavara-analyysi lähetetään lakivaliokunnalle tämän lausunnon liitteenä.

Syyttäjälaitoksen toimintamenorakenne

Syyttäjälaitoksen vuotuisista menoista pääosa muodostuu henkilöstön palkkausmenoista. Osuus on ollut vakiintuneesti noin 80 % toimintamenoista. Vuonna 2017 syyttäjälaitoksen henkilöstömäärä on ollut 531 htv:tä ja vuonna 2018 551 htv:tä. Vuoden 2018 aikana henkilöstömäärää ja siihen sidottuja menoja jouduttiin lisäämään asiamäärissä tapahtuneen lyhyen aikavälin merkittävän kasvun johdosta. Vuoden 2019 tilinpäätösennusteen mukaan Syyttäjälaitoksen henkilöstömäärä olisi tänä vuonna 544 htv. Syyttäjälaitoksen voimavara-analyysin mukaan laitoksen perustehtävä ja sen hoitamiselle asetettavat laadulliset vaatimukset huomioon ottaen viraston optimaalinen henkilöstömäärä olisi 586 htv. Talousarvioesityksen määräraha ja julkisen talouden suunnitelma huomioon ottaen Syyttäjälaitoksen htv-määrä voisi tarkistettujen laskemien

mukaan olla lähivuosina arviolta noin 535 htv. Tällöin kuitenkin on varauduttava siihen, että siirtyvän määrärahan taso käy alimmillaan 3,9 %:ssa vuonna 2021. Tämä myös edellyttää, että muissa menoissa ei tapahdu merkittävää ennakoimatonta nousua.

Henkilöstömenojen jälkeen Syyttäjälaitoksen suurimmat menoerät ovat toimitilamenot (8 % v. 2018) ja ICT-menot (6 % vuonna 2018).

Toimitilamenojen ennakoidaan kasvavan vuoden 2018 tilinpäätöksen mukaisesta 3,7 M €:sta kehyskauden lopun 4,2 M €:oon. Syyttäjälaitoksen hajanainen toimitilaverkosto ja yksittäisten toimipisteiden pääosin suhteellisen pieni koko asettavat rajalliset mahdollisuudet saavuttaa toimitilamenoissa kustannussäästöjä.

ICT-menojen osuus menorakenteesta kasvaa sekä euromääräisesti että suhteellisesti lähivuosina paitsi pysyvästi myös kertaluonteisesti. Ydinprosessia varten rakennettava oikeuslaitoksen yhteinen asianhallintajärjestelmä (AIPA) on määrä tulla rikosprosessissa käyttöön vuonna 2021. Järjestelmän rakentamiseen ja käyttöönottoon tullaan kohdentamaan Syyttäjälaitoksen siirtyvää määrärahaa vuosina 2019-2021 yhteensä noin 6 M €. Muut ICT-menot tulevat kasvamaan vuodesta 2020 eteenpäin noin 3,5 M €:n vuositasolle vuoden 2018 tilinpäätöksen mukaisesta noin 2 M €:sta. Syyttäjälaitoksessa on muun hallinnonalan lailla käynnissä voimakas sähköisten järjestelmien ja niihin liittyvien työprosessien ajantasaistaminen ja kehittäminen. Muutosten hallitussa läpiviemisessä on varauduttava myös siihen, että ylimenokauden ajan joudutaan uusien järjestelmien rinnalla käyttämään ja ylläpitämään jonkun aikaa myös vanhoja järjestelmiä. Tämä, samoin kuin järjestelmien alasajo, aiheuttaa osaltaan lisäkustannuksia verrattuna tavoitetilaan, jossa työprosessit toimivat uusien järjestelmien tukemana. Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota myös siihen, että AIPA-järjestelmän mahdollistamien tehokkuushyötyjen realisoitumisessa on olennaista myös se, millaisiin teknisiin ratkaisuihin paitsi ao. hankkeessa, myös sisäministeriön hallinnonalalla käynnissä olevassa poliisin Vitja-hankkeessa päädytään. Syyttäjälaitos toteaa edelleen, että ICT-menoissa voi tulevina vuosina olla myös vaikeasti ennakoitavia menopaineita. Syyttäjälaitoksen ICT-järjestelmien ja palveluiden pääasiallisina tuottajina ja ylläpitäjinä toimivat Valtori ja Oikeusrekisterikeskus.

Syyttäjälaitoksen työtilanteen kehittyminen

Saapuvien asioiden määrän kehitys

Syyttäjien käsiteltäväksi vuonna 2019 saapuvien asioiden kokonaismäärän ei odoteta muuttuvan merkittävästi edelliseen vuoteen verrattuna. Kuluvana vuonna saapuvien asioiden määrän ennustetaan jäävän hieman pienemmäksi kuin vuonna 2018 eli enintään noin 90.000 asiaan. Saapuneiden asioiden keskimääräisen vaativuuden lisääntyminen ja siitä johtuva painotetun eli laskennallisesti arvioidun todellisen työmäärän kasvu kuitenkin jatkuu. Painotetun työmäärän jatkuva lisääntyminen, vaikka saapuvien asioiden kokonaislukumäärä on pysynyt vakiintuneella 80.000 – 90.000 asian tasolla, on ollut

Syyttäjälaitos
Valtakunnansyyttäjän toimisto

14.10.2019 Dnrot 3 ja 4/61/19

Syyttäjälaitoksen työtilanteen kehityksen vallitseva piirre jo yli kymmenen vuoden ajan. Vuoden 2019 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana saapuneiden asioiden painotettu työmäärä kasvoi peräti 4,2 % edelliseen vuosipuoliskoon verrattuna.

Työn vaativuuden muutos

Viimeisten kymmenen vuoden aikana on syyttäjien ratkaistavaksi tulleiden asioiden painotettu työmäärä kasvanut noin 21 %. Syyttäjien henkilötyövuosimäärä on samana aikana kasvanut vain noin 14 %. Henkilötyövuosien lisäystä ei ole saatu aikaan toimintamäärärahoja lisäämällä, vaan laitoksen sisäisillä toimenpiteillä, kuten tukihenkilöstöä vähentämällä sekä käyttämällä olosuhteiden pakosta ensisijaisesti muihin kuluihin tarkoitettuja siirtyviä määrärahoja myös syyttäjien palkkaukseen.

Tärkein syy syyttäjien painotetun työmäärän jatkuvaan lisääntymiseen on vaativien rikosasioiden lukumäärän kasvu. Vaativaksi tilastoidun asian hoitaminen vaatii jopa monikymmenkertaisen työmäärän tavanomaisiin asioihin verrattuna. Vuoden 2019 ensimmäisen puoliskon aikana saapuneiden, kaikkein vaativimpien asioiden lukumäärä lisääntyi 5,9 % edelliseen vuosipuoliskoon verrattuna. Kaikkien saapuneiden asioiden lukumäärä kasvoi vastaavana aikana vain 0,26 %. Lukumäärältään edustavat vaativat asiat edelleen vain alle 6 %:n osuutta kaikista saapuneista asioista, mutta niiden hoitamiseen käytetään jo reilusti yli puolet kaikesta syyttäjien työstä.

Siitä huolimatta, että vaativiin asioihin käytettävä työmäärä on kasvanut jatkuvasti samaan aikaan kun saapuneiden asioiden kokonaismäärä on pysynyt karkeasti samalla tasolla, ei ratkaisematta olevien asioiden lukumäärä ole kasvanut. Tämä sinällään hyvä tulos ei kuitenkaan osoita syyttäjien toiminnan merkittävästi tehostuneen, vaan on seurausta muiden kuin vaativien asioiden laadussa tapahtuneesta ja edelleen jatkuvasta merkittävästä muutoksesta: vuosittain jatkuvasti kasvava osuus rikosasioista saapuu poliisilta syyttäjille nopeasti ratkaistavina esitutkinnan rajoittamisesityksinä, jollaisten perusteella syyteharkinnan suorittaminen ja syytteen nostaminen ei ole lainkaan mahdollista.

Esitutkinnan rajoittamisasiat

Vuonna 2018 rajoittamisasioita saapui jo yli 20.000 kappaletta. Lukumäärä on edelleen kasvussa. Vuosittain saapuviin 80.000 – 90.000 asiaan sisältyvien rajoittamisasioiden määrä on vuoden 2004 jälkeen kaksikymmenkertaistunut ja varsinaisten syyteharkintaan saapuneiden rikosasioiden osuus saapuneista on vastaavasti pienentynyt. Syyteharkinta-asioiden vähenemisen seurauksena on myös nostettujen syytteiden lukumäärä vähentynyt tasaisesti. Vuosittain nostettujen syytteiden lukumäärä oli vuosituhannen alkuvuosina suuruusluokkaa 65.000 kpl, mutta viimeisinä vuosina enää noin 55.000 kpl. Syyteprosentti eli nostettujen syytteiden suhde syyteharkintaan saapuneiden rikosasioiden määrään ei ole muuttunut olennaisesti.

Syyttäjälaitos
Valtakunnansyyttäjän toimisto

14.10.2019 Dnrot 3 ja 4/61/19

Nostettujen syytteiden lukumäärän jatkuva vähentyminen ja esitutkinnan rajoittamismenettelyn käyttämisen jatkuva lisääntyminen osoittaa rikosvastuun toteuttamisen painopisteen jatkaneen siirtymistään toimenpiteistä luopumisen suuntaan. Tämä merkitsee sitä, että jatkuvasti pienempi osuus viranomaisten tietoon tulleista rikosepäilyistä etenee syyteharkintaan ja sitä kautta prosessiin, jossa rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen olisi mahdollista. Muutos koskee erityisesti massarikollisuutta, eli niitä arkipäivän rikollisuuden muodostavia tekoja, jotka tyypillisesti kohdistuvat laajoihin väestöpiireihin ja täysin sattumanvaraisesti valikoituviin uhreihin.

Ei ole mitään perusteita uskoa, että tämä kriminaalipoliittisesti merkittävä jatkuva muutos aiheutuisi rikollisuuden laadun tai määrän muuttumisesta tai muistakaan rikosvastuun toteuttamisen kannalta hyväksyttävistä syistä. Sen sijaan on kaikki syy olettaa, että seuraamuksettomuuden lisääntyminen voi kytkeytyä rikosoikeudenhoidon ketjun muodostavien viranomaisten voimavarojen vähäisyyteen. Resurssien puute voi käytännössä ohjata luopumaan toimenpiteistä sellaisissakin tapauksissa, joissa lainsäätäjä ei ole tarkoittanut niin meneteltävän. Syyttäjälaitoksessa tätä lainkäytön yhdenmukaisuuden vääristymisen riskiä on vielä omiaan lisäämään se, että pääosa niukoista voimavaroista on välttämätöntä suunnata vaativien, usein vakavia ja vaarallisia rikoksia koskevien asioiden käsittelemiseen.

Oikeusvaltion toiminnan näkökulmasta voi olla kysymys siitä, että voimavarojen puute ohjaa riippumattomaksi tarkoitettujen lainkäyttöviranomaisten ratkaisutoimintaa suuntaan, joka ei ole kriminaalipoliittisesti perusteltua.

Johtopäätös

Syyttäjälaitoksen toimintatilannetta ja voimavaroja vuosina 2020 - 2023 on arvioitu perinpohjaisesti 14.3.2019 päivätyssä, oikeusministeriölle toimitetussa voimavara-analyysissä. Sen johtopäätöksenä todettiin, että rikosvastuun toteuttamisen kielteisen kehityksen pysäyttäminen jo nykyisillä asiamäärillä edellyttäisi Syyttäjälaitoksen voimavarojen lisäämistä sanottuina vuosina noin 4 – 6 miljoonalla eurolla. Mikäli saapuvien asioiden määrä kasvaisi merkittävästi nykyisestä tasostaan poliisin voimavarojen lisäämisen seurauksena, aiheutuisi Syyttäjälaitokselle tältäkin osin lisävoimavarojen tarve.

Syyttäjälaitos on pyrkinyt vastaamaan voimavarojen puutteen vuoksi huononevaan tilanteeseen tehostamalla ja sujuvoittamalla toimintaansa monilla merkittävillä toimenpiteillä. Laitos on organisoitu uudelleen yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi voimavarojen käytön joustavuuden lisäämiseksi, vaativien asioiden hoitamista on tehostettu laajentamalla huomattavasti syyttäjien erikoistumisjärjestelmää, nopeasti käsiteltävien rikosasioiden ja hallintoasioiden käsittelyä on keskitetty voimakkaasti ja useita muitakin toimenpiteitä on pantu vireille.

Syyttäjälaitos
Valtakunnansyyttäjän toimisto

14.10.2019 Dnrot 3 ja 4/61/19

Kaiken edellä lausutun valossa voidaan todeta käsillä olevassa talousarvioesityksessä sekä julkisen talouden suunnitelmassa Syyttäjälaitokselle kohdistetun toimintamäärärahojen korotuksen olevan hyvin perusteltu ja erittäin tervetullut, mutta laitoksen välttämättömään tarpeeseen nähden riittämätön.

Jukka Rappe
Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Joanna Autiovuori
Hallintojohtaja

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta

Liitteet Syyttäjälaitoksen vuosien 2020 – 2023 voimavara-analyysi