SYYTTÄJÄLAITOKSEN (KPY 152)

VUOSIEN 2020 - 2023 VOIMAVARA-ANALYYSI

14.3.2019 DNRO 37/13/18

Sisällysluettelo

SYYTTÄJÄLAITOKSEN VOIMAVARA-ANALYYSI VUOSILLE 2020 - 2023 3
1 Johdanto 3
2 Syyttäjälaitoksen voimavarat ja niiden kehittämistarve 3
2.1 Rikosvastuun toteutumisen yleisiä kehityspiirteitä 3
2.2 Rikosasioiden laadun ja syyttäjälaitoksen voimavarojen kehitys 5
3 Syyttäjälaitoksen henkilöstökulut ja henkilötyövuosikehykset 8
4 Siirtomäärärajojen tason vaikutus syyttäjälaitoksen toimintaan 10
5 Talousarviovuoden 2019 vaikutus jatkovuosiin 2020 - 2023 10
6 Oikeusrekisterikeskukselta tilattavat tietohallintomenot 11
6.1 Tietohallintomenojen kehitys vuosina 2018 - 2023 11
6.2 Tietohallintomenoihin kohdistuvat muutokset verrattuna vuosien 2020 - 2022 tulossopimukseen 12
7 AIPA:n omarahoitusosuudet vuosina 2020 - 2023 12
7.1 AIPA -omarahoitusosuuksien muutokset verrattuna vuosien 2019 - 2022 tulossopimukseen 13
8 Palkeilta tilattavat palvelut 13
8.1 Palkeiden palveluostoihin kohdistuvat muutokset verrattuna vuosien 2019 - 2022 tulossopimukseen 13
9 Siirtyvien määrärahatasojen tärkeys 14
9.1 Määrärahatilanne laskettuna tulossopimuksen mukaisella 530 henkilötyövuodella 14
9.2 Määrärahatilanne laskettuna 586 henkilötyövuoden realistisella vähimmäistarpeella 15
10 Loppusanat 17
11 Allekirjoitukset 19

SYYTTÄJÄLAITOKSEN VOIMAVARA-ANALYYSI VUOSILLE 2020 - 2023

1 Johdanto

Syyttäjälaitos antaa tällä asiakirjalla arvionsa vuosien 2020 - 2023 toiminnallisista haasteista sekä niiden korjaamiseksi tarvittavista lisäresursseista oikeusministeriölle.

Analyysi perustuu viimeisimmän tilinpäätösvuoden toteumaan sekä vuoden 2019 suunniteltuun tasoon. Tietoja on tarkennettu sitä mukaan, kun toiminnan ja resurssien suunnittelun työ on edennyt. Esimerkiksi Oikeusrekisterikeskuksen, valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) ja aineistopankin (AIPA) kustannusarviot on päivitetty viimeisimmillä tiedoilla, jotka ko. toimijoilta on saatu.

Resurssitarpeen analyysissa on pyritty toimintalähtöiseen kuvaukseen, jota tukevat tiedot esimerkiksi euroista ja henkilötyövuosista laskentaperusteineen.

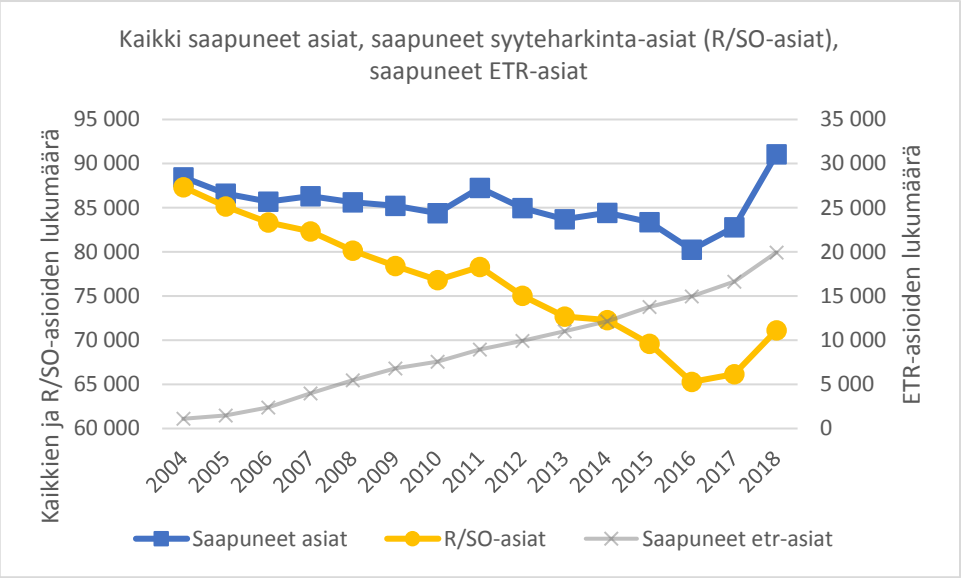
2 Syyttäjälaitoksen voimavarat ja niiden kehittämistarve

Rikosvastuun toteuttamisesta huolehtivaan viranomaisketjuun kuuluvan syyttäjälaitoksen toimintatilanteessa on tapahtunut viimeisten 15 vuoden aikana merkittäviä, osin laitoksen ulkopuolisiin seikkoihin liittyviä muutoksia. Niiden johdosta rikosvastuun toteuttamisen yleinen taso on heikentynyt siten, että syytteeseen ja seuraamusten määräämiseen johtaa aikaisempaa merkittävästi pienempi osa syyttäjien käsiteltäväksi tulleista rikosepäilyistä kuin aikaisemmin.

2.1 Rikosvastuun toteutumisen yleisiä kehityspiirteitä

Syyttäjälaitoksen kannalta tärkeimmät rikosvastuun toteutumisen tasoon vaikuttaneet muutokset ovat rikosoikeudellisista toimenpiteistä luopumista tarkoittavan esitutkinnan rajoittamismenettelyn käytön massiivinen lisääntyminen tapauksissa, joissa on syytä epäillä rikosta, sekä syyteharkintaan saapuneiden asioiden vaikeuden ja vaativuuden huomattava kasvu. Näiden ilmiöiden seurauksena on rikosasioiden syytteeseen saattaminen vähentynyt huomattavasti.

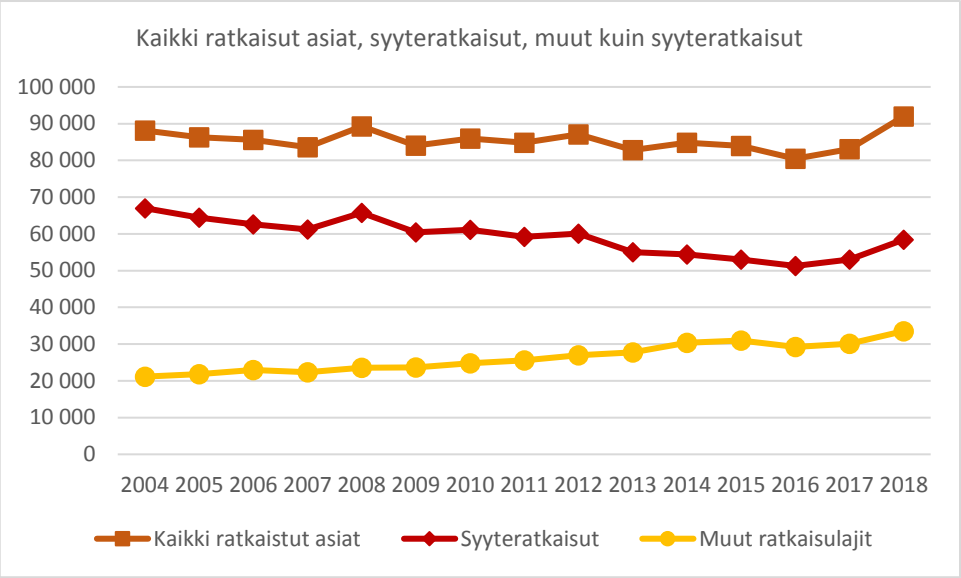
Vuosien 2004 - 2018 aikana esitutkintaviranomaisilta syyttäjille vuosittain saapuneiden asioiden kokonaismäärä on pysynyt tasolla 80 000 - 90 000. Saapuneisiin asioihin sisältyvien esitutkinnan lopettamista tai toimittamatta jättämistä koskevien rajoittamisasioiden osuus on kuitenkin lisääntynyt tarkastelujaksolla noin 1 000:sta noin 20 000:een ja varsinaisten syyteharkinta-asioiden lukumäärä vastaavasti vähentynyt. Syyteharkinta-asioiden vaatima syyttäjien kokonaistyömäärä on kuitenkin kasvanut huomattavasti.



Koska syytteiden nostaminen on mahdollista vain loppuun suoritettuun esitutkintaan perustuvan syyteharkinnan perusteella, on syyteharkintaan saapuneiden asioiden lukumäärän vähentyminen johtanut väistämättä myös nostettujen syytteiden määrän huomattavaan laskuun, kun syyteharkinnassa sovellettuun syytekynnykseen ei ole tehty muutoksia. Tarkastelujakson 2004 - 2018 alkuvuosina nostettiin vuosittain syyte noin 65 000 asiassa, mutta muutamana viimeisenä vuonna keskimäärin vain alle 55 000 asiassa.

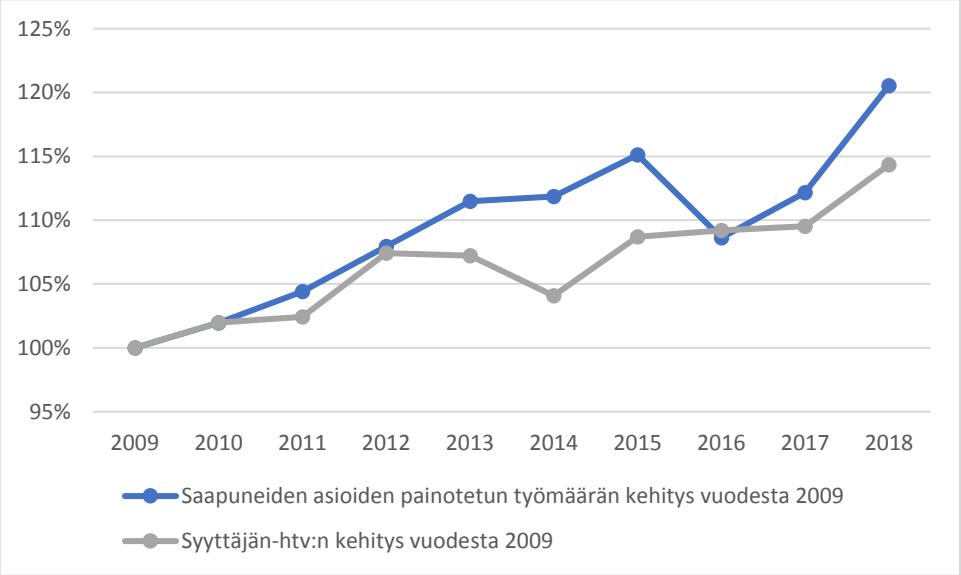
Syyteharkinnan lopputuloksena tehdyillä syyttämättäjättämispäätöksillä päätettyjen asioiden vuosittainen lukumäärä on pysynyt koko tarkastelujakson ajan ennallaan noin 10 000 asian tasolla. Syyttämättä jättämisen suhteellinen osuus kaikista syyteharkintapäätöksistä on näin ollen jonkin verran kasvanut, kun otetaan huomioon edellä mainittu syyteharkinta-asioiden kokonaismäärän vähentyminen.

Edellä kuvattu kehitys osoittaa, että yhä useampi sellainen rikosasia, jollaisissa aikaisemmin suoritettiin syyteharkinta ja joista useimmissa nostettiin syyte, saapuu syyttäjille esitutkinnan rajoittamisasiana, joissa syytteen nostaminen ei ole mahdollista.



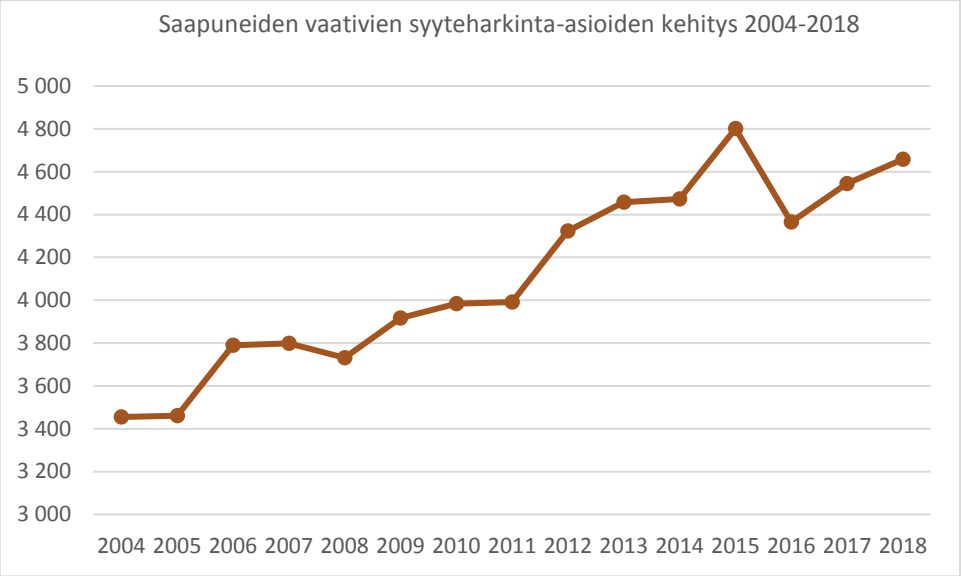
2.2 Rikosasioiden laadun ja syyttäjälaitoksen voimavarojen kehitys

Syytteeseen vietyjen asioiden määrän vähentymiseen on todennäköisesti vaikuttanut myös se, että syyteharkinta-asioiden keskimääräinen vaikeus ja vaativuus on lisääntynyt voimakkaasti. Syyteharkinta-asioiden vaativuusluokitukseen perustuva syyttäjien laskennallinen painotettu työmäärä on asioiden vuosittaisen lukumäärän pienenemisestä huolimatta kasvanut vuosien 2009 - 2018 välillä peräti 21 %. Vuonna 2009 painotettu työmäärä oli noin 379 700 ja vuonna 2018 noin 457 700 absoluuttisen kasvun ollessa noin 78 000.



Tässä yhteydessä on lisäksi huomattava, että vaikka syyteharkintaan saapuneiden asioiden lukumäärä on vähentynyt, on tavanomaisiin syyteasioihin verrattuna moninkertaisella, 52,75 -kertaisella painotuskertoimella huomioitavien vaativien asioiden vuosittainen lukumäärä kasvanut jo pidemmän aikaa. Vuonna 2004 saapui 3 455 vaativaa asiaa, mutta vuoteen 2018 vaativien asioiden määrä oli

kasvanut jo 4 658:ään. Vaativien asioiden laskennallinen osuus syyttäjien painotetusta kokonaistyömäärästä on kasvanut koko ajan ja vuonna 2018 se oli jo 54 %.



Syyttäjien henkilötyövuosimäärä vuonna 2004 oli yhteensä 325 ja vuonna 2018 yhteensä 392. Henkilötyövuosimäärää on onnistuttu lisäämään tarkastelujakson aikana useilla kymmenillä syyttäjillä lähinnä vähentämällä vastaavasti muun henkilöstön määrää. Sihteerien ja muun tukihenkilöstön henkilötyövuosien määrä vuonna 2004 oli yhteensä 187, mutta vuonna 2018 vain 159. Syyttäjien henkilötyövuosimäärän myönteistä kehitystä tarkasteltaessa onkin otettava huomioon, että kysymys on osittain sihteeri- ja tukihenkilöstön töiden siirtämisestä syyttäjien tehtäväksi.

Vaikka syyteharkintaan vuosittain saapuvien asioiden lukumäärä on pienentynyt ja syyttäjien henkilötyövuosimäärä kasvanut, on kaikkien syyteharkinta-asioiden keskimääräisen vaativuuden lisääntyminen sekä vaativien syyteharkinta-asioiden ja esitutkinnan rajoittamisasioiden lukumäärän voimakas kasvu syönyt näennäisesti vapautuneet ja kasvaneet voimavarat. Erityisen ongelmalliseksi tilanne on muodostunut Helsingin sekä Itä- ja Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirastoissa, eli syyttäjälaitoksen 1.10.2019 voimaan tulevan uuden organisaation eteläisellä syyttäjäalueella. Tälle alueelle keskittyvät kaikkein työläimmät ja laajimmat, kussakin jutussa jo ensimmäisessä oikeusasteessa jopa kymmeniä pääkäsittelypäiviä ja useiden syyttäjien useamman kuukauden työpanoksen vaativat asiat. Myös massaluonteiset esitutkinnan rajoittamisasiat keskittyvät voimakkaasti eteläiselle alueelle, jossa niitä oli vuonna 2018 syyttäjää kohti keskimäärin 93 kappaletta vastaavan luvun ollessa muualla keskimäärin 34 kappaletta.

Painotetun työmäärän lisäännyttyä vuosina 2009 - 2018 edellä mainituin tavoin 21 %, on syyttäjien henkilötyövuosien kasvu ollut vain 14 %. Syyttäjien henkilötyövuosien määrä oli vuonna 2009 noin 343 ja vuonna 2018 noin 392 absoluuttisen kasvun ollessa noin 49 henkilötyövuotta. Syyttäjien määrän lisääminen painotetun työmäärän

kasvua vastaavasti 21 %:lla olisi edellyttänyt henkilötyövuosimäärän lisäämistä 72:lla toteutuneen 49:n sijasta. Syyttäjien lukumäärä suhteessa kasvaneeseen työmäärään on siten vähentynyt 23:lla syyttäjällä.

Vuosina 2009 - 2018 vuosittain saapuneiden esitutkinnan rajoittamisasioiden lukumäärä on kasvanut 13 126 kappaleella, minkä voi arvioida vastaavan ainakin kymmenen syyttäjän työpanosta.

Laskennallisesti osoitettavan voimavarojen vajauksen lisäksi tilannetta vaikeuttaa myös seurantajärjestelmissä puutteellisesti näkyvien poikkeuksellisen työläiden ja laajojen rikosasioiden, ns. ”mammuttijuttujen” lukumäärän ja vaativuuden kasvu. Kukin tällainen juttu vaatii tyypillisesti useiden syyttäjien useamman kuukauden päätoimisen työpanoksen jo ennen syytteen nostamista ja sen jälkeen kymmeniä pääkäsittelypäiviä jo ensimmäisessä oikeusasteessa. On myös tiedostettava, että syyttäjälaitos on velvollinen hoitamaan Suomeen liittyviä mutta ulkomailla tehtyjä erittäin työläitä ja kaikkein vakavimpia kansainvälisiä rikoksia kuten joukkotuhontarikoksia (Ruanda -juttu) sekä sota- ja terrorismirikoksia (mm. Irak). Näille jutuille on tyypillistä, että epäiltyä lukuun ottamatta kaikki näyttö on Suomen rajojen ulkopuolella, mikä edellyttää laajaa kansainvälistä yhteistyötä mukaan lukien pitkiä työjaksoja ulkomailla. Tämän kaltaisten juttujen kustannukset ovat poikkeuksellisen korkeita.

Käytettävissä olevien syyttäjävoimavarojen ja jatkuvan työmäärän kasvun välisestä epätasapainosta huolimatta vireillä olevien ratkaisemattomien asioiden määrä on saatu pysymään koko tarkastelujakson 2004 - 2018 ajan ennallaan noin 13 000 asiassa. Rästin paisumisen estäminen on kuitenkin edellyttänyt voimavarojen suuntaamista välittömään ratkaisutoimintaan muiden syyttäjäntehtävän asianmukaiseen hoitamiseen kuuluvien tärkeiden toimintojen kustannuksella (esim. esitutkintaa ja monenlaisia muita asioita koskeva viranomaisyhteistyö, koulutukseen osallistuminen sekä omatoimisen osaamisen ylläpito ja kehittäminen).

Voimavarojen vähäisyyden on myös syytä pelätä heikentävän syyttäjien mahdollisuuksia hakea valittamalla muutosta tuomioihin kaikissa niissä tapauksissa, missä tämä olisi perusteltua. Esimerkiksi korkeimman oikeuden taholta on toistuvasti kiinnitetty huomiota siihen, että ennakkotapauksia joudutaan usein ratkaisemaan vain vastaajalle myönnetyn valitusluvan rajaamissa puitteissa, kun syyttäjä ei ole omalta osaltaan edes hakenut muutoksenhakulupaa.

Syyttäjänvirastoista on saatu huolestuttavan paljon tietoja, jotka viittaavat siihen, että syyttäjät joutuvat yhä useammin tekemään huomattavasti normaalin virastoajan ylittäviä työaikoja ja työskentelemään myös vapaapäivinään selviytyäkseen käsiteltäväkseen tulleista syyteasioista ja muista välttämättömistä syyttäjäntehtävistä. Työn liiallinen kuormittavuus on syyttäjälaitoksen voimavarojen vähäisyyteen liittyvä kasvava ongelma, johon myös työsuojeluviranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota.

Syyttäjiltä kuluu pelkästään tuomioistuimien suullisiin käsittelyihin vuosittain keskimäärin lähes kaksi työpäivää jokaisena työviikkonaan. Koska kenenkään syyttäjän istuntopäivät eivät kuitenkaan jakaudu tasaisesti vuoden kaikille viikoille, on syyttäjillä tyypillisesti useiden peräkkäisten viikkojen mittaisia työjaksoja, joiden aikana on viikoittain enemmän kuin kaksi istuntopäivää. Tässä tilanteessa olevilla syyttäjillä ei ole mahdollisuuksia huolehtia muista kuin istuntoihin välittömästi liittyvistä tehtävistään ja niidenkin hoitamiseksi he voivat joutua työskentelemään myös vapaapäivinään.

Vallitsevaa resurssitilannetta on vaikeuttanut myös se, että syyttäjälaitokselle ei ole osoitettu lisävoimavaroja Euroopan unionin vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvien instrumenttien aiheuttaman kasvaneen työmäärän hoitamiseen. Näiden instrumenttien käyttöön ottamisen seurauksena syyttäjälle tuli tehtäviä, jotka eivät aikaisemmin olleet yksinomaan syyttäjän vastuulla. Pelkästään eurooppalaisen tutkintamääräyksen (EIO) aiheuttama lisäresurssitarve on viisi syyttäjähenkilötyövuotta. EIO:ta koskevassa hallituksen esityksessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että instrumentin täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää syyttäjävoimavarojen turvaamista.

3 Syyttäjälaitoksen henkilöstökulut ja henkilötyövuosikehykset

Syyttäjälaitoksen henkilötyövuosien tasoksi on vuosille 2020 - 2022 sovittu 530, joka tarkoittaa noin 36,2 milj. euron kustannusta vuotta kohden.

Vuonna 2018 henkilötyövuosien toteuma oli noin 551 ja sitä vastaava henkilöstökulujen summa noin 37,2 milj. euroa. Vuonna 2017 henkilötyövuosia käytettiin noin 531, mikä aiheutti henkilöstökuluja noin 35,7 milj. euroa. Henkilötyövuosien käyttö kasvoi vuonna 2018 noin 20:lla ja henkilöstökulujen määrä vastaavasti noin 1,4 milj. eurolla.

Syyttäjien työmäärässä ei ole havaittavissa muutoksia, jotka puoltaisivat henkilötyövuosien määrän pienentämistä vuoden 2018 tasosta noin 21:lla yhteensä 530:een, kuten vuosien 2019 - 2022 tulossopimuksessa on sovittu.

Syyttäjälaitoksen toimintaedellytysten palauttaminen edes kymmenen vuoden takaiselle tasolle suhteessa käsiteltävien asioiden määrään ja laajuuteen vaatisi kappaleissa 2.1 ja 2.2 käsiteltyjen laskennallisesti osoitettavissa olevien muutosten perusteella syyttäjien lukumäärän lisäämistä vähintään 35:lla verrattuna vuoden 2018 toteumaan. Tällöin henkilötyövuosien kokonaismäärä nousisi noin 586:een.

Käytettävissä olevien syyttäjävoimavarojen ja rikosvastuun toteuttamisen tason keskinäistä suhdetta voidaan kuvata karkeasti vertaamalla syyttäjien henkilötyövuosien määrää niiden asioiden määrään, joissa on nostettu syyte. Kymmenen vuoden aikana 2009 - 2018 on syytteitä nostettu vuosittain keskimäärin 155 kpl yhtä syyttäjähenkilötyövuotta kohden, joten 35:n syyttäjähenkilötyövuoden

lisääminen johtaisi todennäköisesti syytteiden nostamiseen ainakin noin 5 000 asiassa, jotka muuten päättyisivät toimenpiteistä luopumiseen. Tämä kuitenkin edellyttäisi sitä, että samanaikaisesti tehostuvalla esitutkintayhteistyöllä saataisiin esitutkintaviranomaiset toimittamaan syyteharkintaan merkittävä osa niistä 20 000:sta asiasta, joissa nykyisin esitetään esitutkinnan rajoittamista.

Syyttäjälaitoksen voimavarojen saattaminen tasolle, jolla nykyinen, rikosvastuun toteuttamisen alenemista ja seuraamuksettomuuden lisääntymistä varsinkin laajoja kansalaispiirejä koskettavissa massarikosasioissa merkitsevä kehitys saataisiin pysäytettyä ja rikosasioihin liittyvän oikeusturvan yleinen taso nostettua oikeusvaltiolta kohtuudella odotettavalle tasolle, edellyttäisi vielä huomattavasti suurempaa syyttäjälaitoksen voimavarojen lisäämistä.

Todellisuudessa kehitys on kuitenkin päinvastainen. Syyttäjälaitoksen vuoden 2018 tulos saatiin aikaan käyttämällä tulossopimuksessa sovittua merkittävästi suurempi määrä syyttäjien henkilötyövuosia. Toteutunut syyttäjien henkilötyövuosien määrä oli 392, vaikka tulossopimuksessa oli sovittu niiden määräksi 369. Tämä syyttäjien määrän lisäys selittää pääosin nostettujen syytteiden määrän merkittävän kasvun 5 400:llä syytteellä vuosina 2017 - 2018.

Vuoden 2019 tulossopimuksen mukainen syyttäjien henkilötyövuosien määrä 376 on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin vuonna 2018 toteutunut 392, joten on kaikki syy odottaa, että nostettujen syytteiden välillä kasvanut määrä tulee laskemaan ainakin noin 2 400:lla syytteellä. Kehityssuunta on samankaltainen myös vuosina 2020 - 2023 syyttäjien henkilötyövuosimäärien pysyessä samalla tasolla tulossopimuksen mukaisesti.

Syyttäjälaitoksen näkemys on, että henkilötyövuosien tasoa tulisi nostaa vuoden 2018 toteumasta (551) noin 35:lla yhteensä 586:een. Tällä hetkellä vuosien 2019 - 2022 tulossopimuksen mukainen henkilötyövuosien määrä on 530. Lisätarve on yhteensä noin 56 henkilötyövuotta ja noin 4,7 milj. euroa vuotta kohden. Vaativien asioiden määrän kasvu vaatii syyttäjiltä asianmukaista kokemusta. Laskentaperusteena on käytetty työn vaativuuteen nähden sopivia tehtäväkohtaisia palkkoja S13 ja S14. Keskimääräinen kustannus per syyttäjä on tällöin noin 84 000 euroa. Summa sisältää työnantajan maksamat palkkojen sivukulut.

Henkilötyövuositason noston lisäksi syyttäjälaitoksen henkilöstökuluihin vaikuttavat vuodesta 2020 lähtien lomarahojen tason palautus leikkausta edeltävään aikaan. Korotus aiheuttaa vuosittain noin 0,6 milj. euron nousun henkilöstökuluihin. Lomarahojen korotuksen vaikutusta ei ollut huomioitu henkilöstömenoissa vuosien 2019 - 2022 tulossopimuksessa.

4 Siirtomäärärajojen tason vaikutus syyttäjälaitoksen toimintaan

Määrärahatasojen pysyessä vuosina 2020 - 2023 liki muuttumattomina, muodostuu syyttäjälaitoksen ainoa taloudellinen liikkumavara vuosittain siirtyvistä siirtomäärärahaeristä.

Siirtyvien erien määrä on pysynyt kiitettävällä tasolla. Vuodelta 2017 siirtyvän erän määrä oli noin 11,0 milj. euroa, mikä vastasi noin 25 % ko. varainhoitovuoden talousarviomäärärahasta. Vuodelta 2018 siirtyvän määrärahan osuus oli noin 9,3 milj. euroa eli noin 21 %.

Syyttäjälaitoksen antama arvio vuoden 2018 syksyn tulosneuvottelujen yhteydessä oli, että siirtyvän määrärahan osuus vuonna 2018 olisi ollut toteutunutta summaa pienempi. Arvio oli noin 7,9 milj. euroa. Siirtyvän erän ennakoitua suurempi määrä johtui siitä, että vuoden 2018 osuus AIPA -omarahoituksesta oli noin 1,0 milj. euroa ennakoidun noin 1,9 milj. euron sijasta. Myös Oikeusrekisterikeskukselta tilattavien tietohallintopalvelujen taso oli arvioitua selkeästi pienempi, mikä johtui ainakin osittain siitä, että organisaatiouudistus siirtyi vuodelle 2019.

5 Talousarviovuoden 2019 vaikutus jatkovuosiin 2020 - 2023

Vuoden 2019 varsinainen talousarviomääräraha on 45,8 milj. euroa. Vuodelta 2018 siirtyvän siirtomäärärahan kokonaissumma on noin 9,3 milj. euroa. Vuoden 2019 kokonaismääräraha asettuu siten noin 55,1 milj. euroon. Vuodelle 2020 arvioidaan siirtyvän noin 5,0 milj. euroa, mikä vastaa noin 11 % vuoden 2019 varsinaisesta talousarviomäärärahasta.

Arvio siirtyvästä määrärahasta on lähes linjassa vuosien 2019 - 2022 tulossopimuksen kanssa, jossa sovittiin noin 5,4 milj. euron (12 %) siirtyvästä erästä. Siirtomäärärahan määrän pienentymiseen vaikuttavat vuonna 2019 erityisesti Oikeusrekisterikeskukselta tilattavien palvelujen tarpeen kasvu, jonka vaikutus on noin 0,6 milj. euroa. Lisäksi työnantajan palkkasivukulujen kasvu vuonna 2019 on noin 0,5 milj. euroa. Vuonna 2019 toimeenpannaan myös syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus, jonka vuoksi vaativuusluokkaan S17 nimitetään uudet erikoissyyttäjät. Nimitykset vaikuttavat nostavasti palkkakustannuksiin vuodesta 2019 eteenpäin.

Siirtyvän määrärahan tasosta on kirjoitushetkellä haastavaa antaa tarkkaa arviota. Vuosi 2018 osoitti, että tarkasti tiedossa olevissa kuluerissä saattaa tapahtua merkittäviäkin muutoksia. Vuonna 2018 heilahtelu oli voimakkainta ICT -menoissa. Esimerkiksi AIPA:n omarahoitusosuudeksi arvioitiin alun perin noin 1,9 milj. euroa varsinaisen toteuman ollessa noin 1,0 milj. euroa. AIPA:n omarahoitus on ns. limiitillinen projekti, jonka kokonaisarvo syyttäjälaitoksen osalta on vuosina 2017 - 2021 enintään 8,1 milj. euroa. Ottaen huomioon, että ensimmäinen omarahoitusosuus maksettiin vasta 2018 ja että ko. summa alitti arvion noin 0,9 milj. eurolla, tulee varautua siihen, että vuosien 2019 - 2021 kustannukset saattavat heilahdella merkittävästi. Määräävänä tekijänä on siis omarahoituksen kokonaismäärä, eikä

niinkään vuosikohtainen toteuma. Jos siis toteuma alittaa arvion yhtenä vuonna, voivat kustannukset kasautua seuraavina vuosina. Tällöin yhtenä talousarviovuonna näennäisesti hyvä siirtyvän määrärahan taso ei tarkoita kokonaistilanteen kannalta hyvää lopputulosta, kun suuremmat vuotuiset omarahoitusosuudet tulevat maksettavaksi myöhemmin.

Oikeusrekisterikeskukselta tilattavien palvelujen arvoksi arvioitiin puolestaan noin 2,5 milj. euroa toteuman ollessa noin 2,0 milj. euroa.

Ero arvion ja lopullisen toteuman välillä oli AIPA:n osalta noin 46 % ja Oikeusrekisterikeskuksen osalta noin 22 % vuonna 2018.

Oletettua pienemmät kulut näiltä osin helpottivat vuosien 2019 - 2023 tilannetta, koska vuodelta 2018 siirtyvän määrärahan osuus oli arvioitua suurempi. Syyttäjälaitos kuitenkin painottaa, että edellä mainitun kaltaiset poikkeamat ICT -kuluissa ovat erittäin riskialttiita. Mikäli vastaavanlaisia poikkeamia ilmenee jatkossa ja niiden vaikutukset nostavat kustannuksia merkittävästi, siirtomäärärahojen mahdollistama taloudellinen liikkumavara pienenee huomattavasti ja heijastusvaikutukset ulottuvat vuoteen 2023 asti. Tällä hetkellä vuosien 2019 - 2023 määrärahatasot eivät kestä suurien ennakoimattomien kuluerien vaikutuksia.

6 Oikeusrekisterikeskukselta tilattavat tietohallintomenot

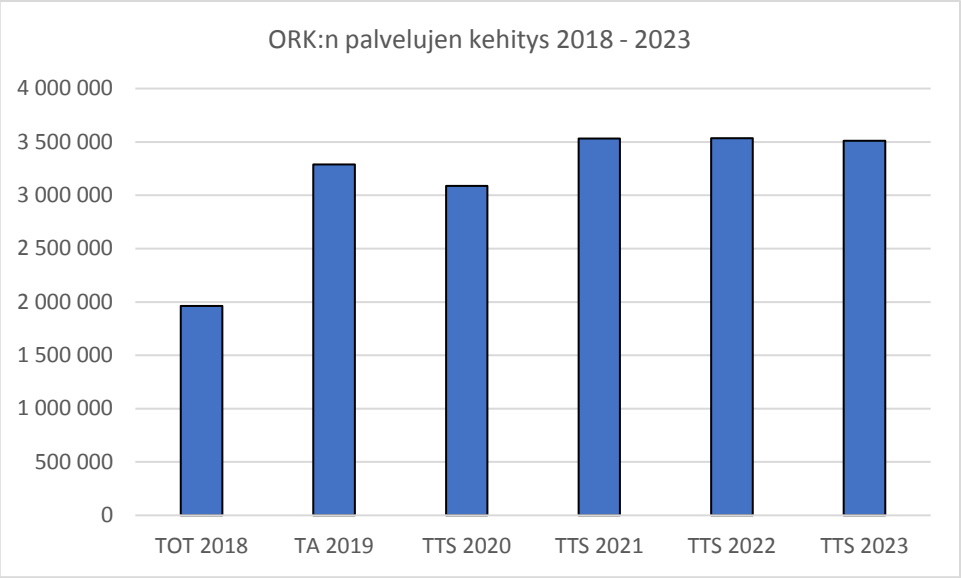
Syyttäjälaitos tilaa Oikeusrekisterikeskuksen kautta tarvitsemansa tietohallintomenot, jotka muodostuvat Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) palveluista, jatkuvista palveluista, kehittämispalveluista, asiakkuuden hallinnasta, lisäpalveluista, projektipalveluista sekä Oikeusrekisterikeskuksen oman työn kustannuksista.

6.1 Tietohallintomenojen kehitys vuosina 2018 - 2023

Vuosien 2017 ja 2018 tietohallintomenojen toteumat ovat pysytelleet noin 1,9 milj. euron tuntumassa. Vuonna 2019 menojen arvioidaan kasvavan noin 3,3 milj. euroon. Kasvuun vaikuttavat Valtorin palvelujen kustannusten nousu noin 0,8 milj. eurolla, joka kohdistuu erityisesti YJA-, vakio ja ylläpitopalveluihin. Kehittämispalvelujen osuus kasvusta on noin 0,2 milj. euroa ja projektipalvelujen noin 0,1 milj. euroa. Vuonna 2020 menot pienenevät maltillisesti noin 3,1 euroon, mutta taso nousee noin 3,5 milj. euroon vuosina 2022 ja 2023.

Vuosien 2020 - 2023 välillä tapahtuva kustannusten nousu johtuu AIPA:n ja HILDA:n käyttöönotosta ja kehittämistyöstä. Vaikka uusia järjestelmiä otetaan käyttöön, pysyvät vanhat vielä hetken niiden rinnalla. Vanhat järjestelmät vaativat tarkastelujaksolla vähemmän palvelutarvetta, mutta niiden alasajo aiheuttaa kustannuksia.

Myös syyttäjälaitokseen vuonna 2019 kohdistuva organisaatiouudistus vaatii erityistä huomiota, jotta tietojärjestelmät vastaavat laitoksen muuttuneita tarpeita. Näiltä osin kustannuspaineet kohdistuvat erityisesti kehittämispalveluihin.



6.2 Tietohallintomenoihin kohdistuvat muutokset verrattuna vuosien 2020 - 2022 tulossopimukseen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja oikeusministeriö sopivat vuosien 2019 - 2022 tulostavoitteissa (26.10.2018) Oikeusrekisterikeskukselta tilattavien palvelujen enimmäistasosta vuosille 2020 - 2022.

Alla olevassa taulukossa kuvataan vuosikohtainen muutos em. palvelujen osalta.

	2020		2021		2022		2023	
Palvelu	**TUSO**	**ORK**	**TUSO**	**ORK**	**TUSO**	**ORK**	**TUSO**	**ORK**
Valtorin palvelut	1576557	1 958 482	1 471 377	2 022 710	1 471 377	1 960 907	Ei tulossopimusperusteista lukua käytettävissä	1 903 357
Jatkuvat palvelut	536827	438 080	757 165	573 335	687 765	513 435		513 535
Kehittämispalvelut	56797	292 705	59 196	563 110	59 196	647 116		647 116
Asiakkuuden hallinta								
Lisäpalvelut								
Projektipalvelut	86325	66 101	79 857	24 037	22 503	6 009		6 009
ORK:n oma työ	269154	331 365	280 512	347 926	295 769	408 054		439 501
YHTEENSÄ	**2 525 660**	**3 086 733**	**2 648 107**	**3 531 118**	**2 536 610**	**3 535 521**		**3 509 518**
KUSTANNUSTEN KASVU	**561 073**		**883 011**		**998 911**			-

Verrattuna viimeisimpään tulossopimukseen, tietohallintomenoihin käytetään vuonna 2020 noin 0,6 milj. euroa arviota enemmän. Vuonna 2021 arvioitu menojen taso kasvaa noin 0,9 milj. eurolla ja vuonna 2022 noin 1,0 milj. eurolla.

7 AIPA:n omarahoitusosuudet vuosina 2020 - 2023

Syyttäjälaitoksen suhteellinen osuus AIPA:n omarahoituksesta on 22 % per vuosi eli yhteensä noin 8,1 milj. euroa. Vuosi 2021 on viimeinen omarahoitusvuosi, eikä vastaavia kustannuksia kirjoitushetken tietojen mukaan makseta vuodesta 2022 lukien.

AIPA -hanke on ns. limiitillinen projekti, mikä tarkoittaa, että vuosikohtaiset summat voivat vaihdella, mutta kokonaiskäyttö vuoteen 2021 mennessä ei saa ylittää 8,1 milj. euroa syyttäjälaitoksen osalta.

Syyttäjälaitos pyytää oikeusministeriötä huomioimaan, että vuonna 2017 toteutumatta jäänyt osuus (0,9 milj. euroa) sekä vuonna 2018 ennakoitua pienempi toteuma (0,9 milj. euroa pienempi) tulevat hyvin todennäköisesti maksuun vuosien 2019 - 2021 aikana.

7.1 AIPA -omarahoitusosuuksien muutokset verrattuna vuosien 2019 - 2022 tulossopimukseen

Tällä hetkellä AIPA -kuluja on maksettu vain noin 1,0 milj. euroa. Summa maksettiin vuoden 2018 talousarvion rahoituksesta. Projektin kokonaisosuus on syyttäjälaitoksen osalta noin 8,1 milj. euroa, joten jäljellä on noin 7,1 milj. euroa.

On hyvin epätodennäköistä, että AIPA -projektin kokonaiskustannukset jäisivät odotettua alhaisemmiksi. Näin ollen tämän hetken suunnittelussa käytetyt summat vuosille 2020 - 2021 ovat suuremmat, kuin mitä alkuperäisen suunnitelman perusteella voitiin olettaa. Tämä johtuu vuosien 2017 - 2018 kustannusten vähäisemmästä määrästä verrattuna alkuperäisiin suunnitelmiin. Erotus tulee näiltä osin todennäköisesti maksettavaksi tulevina vuosina.

Syyttäjälaitos katsoo, että vuoden 2019 toteuma tulee olemaan hieman yli 2,0 milj. euroa ja loput noin 5,0 milj. euroa tulevat maksettaviksi vuosien 2020 - 2021 aikana.

Koska AIPA:aan liittyvien vuosikohtaisten summien vaihtelu voi olla hyvin merkittävää, ovat vaikutukset myös siirtyviin eriin merkittävät. Tilannetta pyritään hallitsemaan käymällä aktiivista vuoropuhelua AIPA -projektiryhmän / vast. kanssa.

Vaikka AIPA:n kulut olisivat yhtenä vuonna odotettua pienemmät, kertautuu kustannuspaine erotuksen verran erittäin todennäköisesti myöhemmille vuosille.

8 Palkeilta tilattavat palvelut

Syyttäjälaitoksen arvio Palkeilta tilattavista kuluista tulossopimuksen laatimisen yhteydessä on vuodelle 2019 noin 0,6 milj. euroa ja vuodesta 2020 alkaen noin 0,5 milj. euroa.

8.1 Palkeiden palveluostoihin kohdistuvat muutokset verrattuna vuosien 2019 - 2022 tulossopimukseen

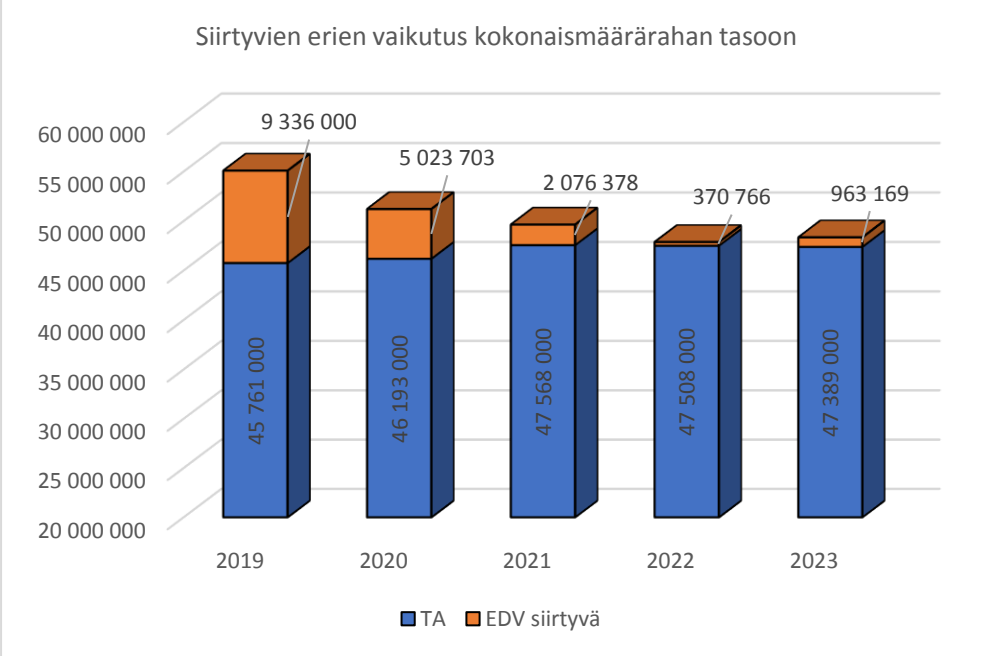
Palkeiden antaman arvion mukaan vuoden 2019 palveluostojen loppusumma on noin 0,4 milj. euroa aiemmin arvioidun 0,6 milj. euron sijaan. Vuosien 2020 - 2022 arviot pysyvät ennallaan.

Koska vuoden 2019 kuluarvio pienenee, vaikuttaa se positiivisesti vuosien 2020 - 2023 siirtyvien määrärahojen määrään noin 0,2 milj. eurolla.

9 Siirtyvien määrärahatasojen tärkeys

9.1 Määrärahatilanne laskettuna tulossopimuksen mukaisella 530 henkilötyövuodella

Mikäli lähtökohdiksi vuosille 2020 - 2023 otetaan viimeisimmässä tulossopimuksessa määritellyt 530 henkilötyövuosien tasot, lomarahaleikkauksen poistuminen ja päivitetään ICT -menojen (sis. AIPA ja ORK) osuudet sekä Palkeiden palvelumaksut näyttää tilanne seuraavalta. Vuosien 2020 - 2023 varsinaisiksi talousarviomäärärahoiksi on otettu valtiovarainministeriön viimeisin kanta syyttäjälaitoksen kehyksistä.



Kuten kuvaajasta käy ilmi, talousarviovuosien kehykset pysyvät liki samalla tasolla, mutta siirtomäärärahoissa tapahtuvat arvioidut muutokset asettavat yhteensä käytössä olevien määrärahojen tasot selkeään laskuun. Liikkumavara erityisesti vuosina 2021 - 2023 jää olemattomaksi. Syyttäjien työmäärissä ei ole havaittavissa laskua - päinvastoin. Työn määrän ennakoidaan lisääntyvän merkittävästi ja samalla käsiteltäväksi saapuvien asioiden vaativuus kasvaa vuosi vuodelta. Määrärahojen tasot osoittavat, etteivät ne tällä hetkellä mahdollista syyttäjän työn toteuttamista asianmukaisella tasolla.

Syyttäjälaitoksen toiminta ei ole kestävällä pohjalla. Ilman lisäyksiä henkilötyövuosiin, siirtyvien määrärahojen mahdollistama liikkumavara muodostuu olemattomaksi jo vuodesta 2021 lukien. Vuodelta 2021 olisi kirjoitushetken tietojen perusteella siirtymässä ainoastaan noin 2,1 milj. euroa, mikä vastaa noin 3 % ko. vuoden varsinaisesta talousarviomäärärahasta. Vuosien 2022 - 2023 toiminta ei tällä hetkellä kestä minkäänlaista tai -tasoista muutosta. Pienetkin muutokset tulevat johtamaan siihen, että kirjanpitoyksikkötasolla käytössä olevat määrärahat loppuvat kesken varainhoitovuoden.

Jos henkilötyövuosien määrää lisättäisiin kymmenellä per vuosi, olisi vaikutus noin 0,8 milj. euro vuotta kohden. Viimeinen ylijäämäinen vuosi olisi tällä laskelmamallilla 2020, jolta siirtyisi seuraavalle vuodelle noin 1,2 milj. euroa (3 %). Vuosi 2021 olisi seurauksena noin 1,3 milj. euroa alijäämäinen.

Mikäli henkilötyövuosia lisättäisiin 20:lla eli liki vuoden 2018 toteuman tasolle, olisi vuosikohtainen lisätarve noin 1,7 milj. euroa. Tällöin vuodelta 2020 siirtyvän erän määrä olisi enää noin 0,4 milj. euroa ja vuosi 2021 olisi noin 3,0 milj. euroa alijäämäinen

Oikeusministeriön määrittämä noin 8 % rahoituspuskurin säilyttäminen ei nykykehyksillä ole mahdollista.

Edellä esitetty herkkyysanalyysi osoittaa määrärahatasojen riittämättömyyden ja syyttäjälaitoksen henkilöstöön kohdistuvan työpaineen. Kasvavaa tehtävämäärää ei lähtökohtaisesti voida hoitaa ilman, että asianmukaisia resursseja kohdennetaan henkilöstöön. Tämän hetkinen tilanne ei myöskään mahdollista 8 % rahoituspuskurin turvaamista vuodesta 2020 lukien.

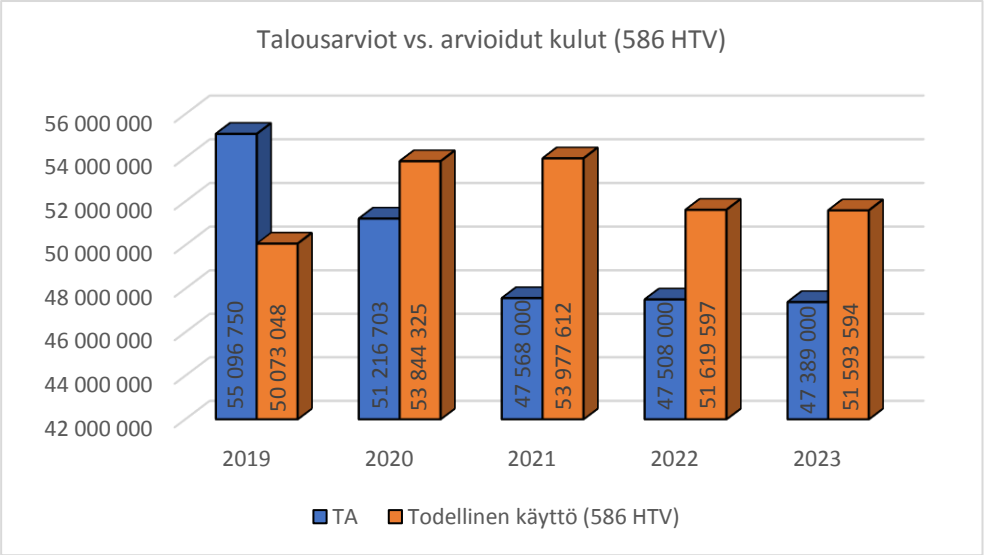
9.2 Määrärahatilanne laskettuna 586 henkilötyövuoden realistisella vähimmäistarpeella

Kuten edellinen kappale osoitti, on taloudellinen liikkumavara vuosina 2019 - 2023 lähes olematonta. Tässä kappaleessa esitetään vaikutus silloin, kun laskenta tehdään aiempien vuosien toiminnan laajuuteen perustuvalla henkilötyövuosien vähimmäismäärällä (586 HTV).

Mikäli lähtökohdiksi vuosille 2020 - 2023 otetaan vuoden 2018 henkilötyövuositoteuma sekä toiminnan laadun ja tuloksellisuuden turvaamiseksi tarvittava noin 35 henkilötyövuoden lisätarve, on tilanne niin ikään kestämätön ja vuosikohtaiset alijäämät mittavia.

Laskenta on toteutettu yhden syyttäjän keskimääräisen vuosipalkan perusteella. Summaksi arvioidaan noin 84 000 euroa, joka pitää sisällään työnantajan maksamat palkkasivukulut. Tällöin euromääräinen kustannus 56 henkilötyövuodelle on noin 4,7 milj. euroa per vuosi.

Alla olevassa kuvassa esitetään vuosittaiset alijäämät, mikäli lisärahoitusta ei myönnetä. Laskennassa on huomioitu 586 henkilötyövuoden vähimmäistarve sekä päivitetyt ICT -menot ja AIPA:aan liittyvät omarahoitusosuudet.



586 henkilötyövuodella laskettuna alijäämä on merkittävä jo vuodesta 2020 alkaen. Alempana eritellään vuosittaiset lisätarpeet varsinaisiin määrärahoihin em. henkilötyövuosimäärällä laskettuna, jotta varainhoitovuosien lopussa laitostasolla ei muodostu yli- eikä alijäämää. Lisäksi ilmoitetaan 8 % puskuriin tarvittava lisätarve, joka perustuu uudestaan määriteltyihin vuosikohtaisiin määrärahakehyksiin. Summat esitetään euron tarkkuudella, jotta lisätarpeista saa selkeämmän kuvan.

Vuosikohtaiset euromääräiset lisätarpeet vaihtelevat, koska siirtyvien erien ja nyt tiedossa olevien ko. vuosien määrärahojen tasot muuttuvat vuosittain. Lisätarpeeseen vaikuttavat myös vuosittain vaihtelevat ennusteet vuosikohtaisista määrärahojen kokonaiskäyttöennusteista.

Summissa ei ole huomioitu 35 henkilötyövuoden lisäyksen aiheuttamaa toimitilojen muutostarvetta eikä ICT -menoihin kohdistuvaa henkilöstön mahdollisesta lisäyksestä aiheutuvaa painetta.

Vuosi 2020

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 46 193 000 euroa ja vuodelta 2019 arvioitu siirtyvän erän osuus 5 024 000 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 51 217 000 euroon.

Arvioitu toteuma vuonna 2020 on noin 53 844 000 euroa. Jotta syyttäjälaitos pääsee nollatulokseen, tarvitaan varsinaiseen vuoden 2020 määrärahaan 2 628 000 euron lisäys.

Lisäyksen jälkeen uusi määräraha ko. vuodelle on 48 821 000 euroa, josta 8 % puskuri on noin 3 906 000 euroa.

Yhteensä vuodelle 2020 tarvitaan noin 6 533 000 euroa lisää (2 628 000 + 3 906 000 euroa = 6 533 000 euroa)

Vuosi 2021

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 47 568 000 euroa ja vuodelta 2020 arvioitu siirtyvän erän osuus 3 906 000 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 51 474 000 euroon.

Arvioitu toteuma vuonna 2021 on noin 53 978 000 euroa. Jotta syyttäjälaitos pääsee nollatulokseen, tarvitaan varsinaiseen vuoden 2021 määrärahaan 2 504 000 euron lisäys.

Lisäyksen jälkeen uusi määräraha ko. vuodelle on 50 072 000 euroa, josta 8 % puskuri on noin 4 006 000 euroa.

Yhteensä vuodelle 2021 tarvitaan noin 6 510 000 euroa lisää (2 504 000 + 4 006 000 euroa = 6 510 000 euroa)

Vuosi 2022

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 47 508 000 euroa ja vuodelta 2021 arvioitu siirtyvän erän osuus 4 006 000 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 51 514 euroon.

Arvioitu toteuma vuonna 2022 on noin 51 620 000 euroa. Jotta syyttäjälaitos pääsee nollatulokseen, tarvitaan varsinaiseen vuoden 2022 määrärahaan 106 000 euron lisäys.

Lisäyksen jälkeen uusi määräraha ko. vuodelle on 47 614 000 euroa, josta 8 % puskuri on noin 3 809 000 euroa.

Yhteensä vuodelle 2022 tarvitaan noin 3 915 000 euroa lisää (106 000 + 3 809 000 euroa = 3 915 000 euroa)

Vuosi 2023

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 47 389 euroa ja vuodelta 2022 arvioitu siirtyvän erän osuus 3 809 000 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 51 198 000 euroon.

Arvioitu toteuma vuonna 2023 on noin 51 594 000 euroa. Jotta syyttäjälaitos pääsee nollatulokseen, tarvitaan varsinaiseen vuoden 2023 määrärahaan 395 000 euron lisäys.

Lisäyksen jälkeen uusi määräraha ko. vuodelle on 47 784 000 euroa, josta 8 % puskuri on noin 3 823 000 euroa.

Yhteensä vuodelle 2023 tarvitaan noin 4 218 000 euroa lisää (395 000 + 3 823 000 euroa = 4 218 000 euroa)

10 Loppusanat

Syyttäjälaitos on oikeusvaltiossa keskeinen kansalaisten oikeusturvan toteuttaja. Kansalaiset eivät saa oikeusturvaa riittävällä tasolla, kun vaativien ja eniten vahinkoa aiheuttavien rikosten käsittelyajat ovat

resurssisyistä liian pitkät. Sama juurisyy on johtanut syyteprosentin huolestuttavaan laskuun. Oikeudenhoidon tulisi olla yhteiskunnallisesti vaikuttavaa. Tietoisena siitä, että oikeudenhoidon kansainvälinen vertailu on useista syistä hankalaa, voidaan kuitenkin hyvällä syyllä todeta, että esimerkiksi Suomen oikeusjärjestelmää lähinnä olevassa Ruotsissa panostus syyttäjälaitoksen toimintaan on Suomeen verrattuna moninkertainen.

Syyttäjälaitos on pääsääntöisesti saavuttanut sille viime vuosina asetetut tulostavoitteet. Osa-alue, jolla tulostavoitteisiin ei kuitenkaan vuonna 2018 päästy oli esimerkiksi ylivuotisten avoinna olevien asioiden määrän kääntäminen laskuun. Näiden osalta kasvu vuoden 2017 lopun tilanteeseen oli 93 asiaa (13 %). Saavutetut tulokset on kuitenkin saatu aikaan ylittämällä laitokselle vuosittaisissa tulossopimuksissa asetetut henkilötyövuosikehykset. Mikäli syyttäjien henkilötyövuosien määrää pidetään jatkossakin todellista tarvetta alhaisempana, on perusteltua olettaa, että myös nostettujen syytteiden määrä korreloi ko. vajeen kanssa.

Syyttäjälaitos on pyrkinyt jatkuvasti uudistamaan toimintaansa mm. ottamalla aktiivisesti käyttöön sähköisiä menettelyä ja työkaluja, kehittämällä nopeassa menettelyssä ratkaistavien asioiden käsittelyprosessia, keskittämällä tukipalveluita ja uudistamalla organisaatiotaan. Vuonna 2021 käyttöön otettavaksi ennakoidulta rikosasioiden aineistopankkijärjestelmä AIPA:lta on perusteltua odottaa tehokkuushyötyjä, joiden arvioidaan realisoituvan ennen muuta tukitehtävissä ja jotka mahdollistavat jossain määrin resurssien uudelleenkohdentamista. Tarkkaa vaikutusta ei pystytä arvioimaan ennen kuin prosessinkulkujen määrittämisessä on päästy täsmällisemmälle tasolle. Aivan olennaista näiden hyötyjen toteutumisessa on joka tapauksessa myös se, millaisiin teknisiin ratkaisuihin poliisin Vitja -hankkeessa päädytään. Syyttäjälaitoksen mahdollisuudet tehostaa prosessejaan on pitkälti riippuvaista myös muutoin sekä poliisin että tuomioistuinlaitoksen toiminnasta ja valmiudesta hyödyntää uusia toimintatapoja ja sähköisiä välineitä.

Syyttäjälaitos on kyennyt toteuttamaan toimintansa sille myönnettyjen määrärahojen puitteissa. Samalla siirtyvän määrärahan osuus on kuitenkin laskenut tasaisesti. Vuosien 2016 - 2018 siirtomäärärahojen osuus talousarviovuoden varsinaisesta määrärahasta on vaihdellut noin 21 % - 25 % välillä. Vuonna 2019 seuraavalle vuodelle siirtyvän määrärahan suhteelliseksi osuudeksi arvioidaan enää noin 11 %. Olettaen, että henkilötyövuodet pidetään yhteensä 530:ssä, eikä määrärahoja lisätä, on siirtyvän erän osuus vuonna 2020 vain noin 4 % ja vuosina 2021 - 2023 noin 1 % - 3 % välillä.

Mikäli syyttäjälaitoksen lakisääteisten tehtävien toteuttaminen asianmukaisella tasolla halutaan turvata, edellyttää se noin 56 henkilötyövuoden lisäystä nykyisestä 530:stä sekä määrärahatason tuntuvaa nostamista, jotta myös 8 % vuosittainen puskurin osuus voidaan säilyttää. Näillä asiakokonaisuuksilla on merkittävä vaikutus syyttäjälaitoksen toiminnan tuloksellisuuden ja tuottavuuden

parantamiseen. Tarvittavat toimenpiteet edellyttävät oikeusministeriön vahvaa tukea.

Syyttäjälaitos esittää kappaleeseen 9.2 viitaten, että sen vuosittaisia määrärahoja lisätään seuraavasti:

	Varsinainen määräraha	8 % puskuri	Yhteensä
Vuosi 2020	2 628 000	3 906 000	**6 533 000**
Vuosi 2021	2 504 000	4 006 000	**6 510 000**
Vuosi 2022	106 000	3 809 000	**3 915 000**
Vuosi 2023	395 000	3 823 000	**4 218 000**

Syyttäjälaitoksen voimavarojen saattaminen tasolle, jolla nykyinen, rikosvastuun toteuttamisen alenemista ja seuraamuksettomuuden lisääntymistä varsinkin laajoja kansalaispiirejä koskettavissa massarikosasioissa merkitsevä kehitys saataisiin pysäytettyä ja rikosasioihin liittyvän oikeusturvan yleinen taso nostettua oikeusvaltiolta kohtuudella odotettavalle tasolle, edellyttäisi vielä huomattavasti suurempaa syyttäjälaitoksen voimavarojen lisäämistä.

11 Allekirjoitukset

Syyttäjälaitoksen vuosien 2020 - 2023 voimavara-analyysi on hyväksytty

Helsingissä 14 .maaliskuuta 2019.

Valtakunnansyyttäjä

Raija Toiviainen

Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Jukka Rappe