Syyttäjälaitos 19.4.2022 SY/453/2022

Eduskunta
Lakivaliokunta

SYYTTÄJÄLAITOKSEN LAUSUNTO EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE VUOSIEN 2023 - 2026 JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA

1. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023 – 2026 (VNS 2/2022 vp)
2. Oikeusministeriön hallinnonalan kehyspäätös vuosille 2023 - 2026

1 Johdanto

Syyttäjälaitoksen toimintamenomäärärahojen taso vuosille 2023 - 2026 on vahvistettu 2. viiteasiakirjalla. Kehyskauden kokonaismäärärahataso on yhteensä 225,27 milj. euroa. Vastaava summa edellisessä kehyspäätöksessä oli yhteensä 218,94 milj. euroa

Syyttäjälaitoksen toimintamenot (mom. 25.30.01)	**Kehys 2023 - 2026**	**Kehys 2022 - 2025**	**Muutos**
2023	56 534 000	54 473 000	+2 061 000 (4 %)
2024	56 245 000	54 821 000	+1 424 000 (3 %)
2025	56 245 000	54 821 000	+1 424 000 (3 %)
2026	56 245 000	54 821 000	+1 424 000 (3 %)
YHTEENSÄ	**225 269 000**	**218 936 000**	**+6 333 000 (3 %)**

Syyttäjälaitoksen toimintamenomäärärahojen kasvuun vaikuttavat erityisesti syyteharkinta-ajan lyhentämiseen kohdennettu 0,45 milj. euroa, seksuaalirikoslainsäädännön uudistukseen kohdennettu 0,89 milj. euroa sekä palkkausten tarkistusperusteinen 0,83 milj. euron kohdennus.

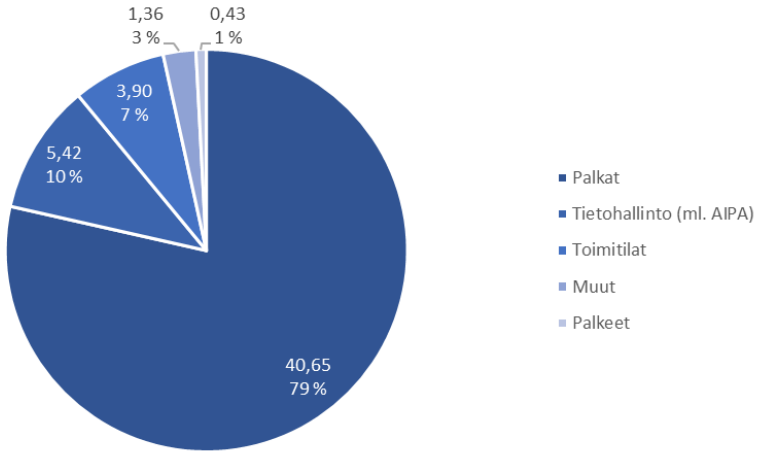
Tämän lisäksi edellisen kehyspäätöksen jälkeen syksyllä 2021 Syyttäjälaitoksen määrärahoihin tehtiin vuodesta 2023 alkaen noin 0,29 milj. euron korotus laittoman uhkauksen syyteoikeuden laajentamiseen.

2 Syyttäjälaitoksen toimintamenorakenne

Syyttäjälaitoksen toimintamenojen jakaantuminen eri kululajeihin on pysynyt hyvin samankaltaisena. Vuoden 2021 kulurakenne on esitetty alla.

Syyttäjälaitoksen vuoden 2021 budjettia täydennettiin ko. vuoden lisätalousarvioissa yhteensä 1,59 milj. eurolla koronaviruspandemiaan liittyvien rikosasioiden

tuomioistuinkäsittelyn ruuhkan purkamiseen ja rikosasioiden määrän kasvuun. Osa määrärahasta siirtyi käytettäväksi vuodelle 2022.



Kuva 1. Toimintamenojen jakaantuminen vuonna 2021

Koska henkilöstö-, ICT- ja toimitilamenojen osuus on noin 96 % kaikista laitoksen kuluista, on vuosikohtainen todellinen rahoituksellinen liikkumavara erittäin vähäinen. Ennakoimattomat muutokset toimintaympäristössä edellyttävät lähtökohtaisesti aina lisätalousarviomenettelyn hyödyntämistä tai laitoksen siirtyvien määrärahojen ns. ”puskurin” käyttämistä menojen kattamiseen. Tilannetta vaikeuttaa ICT-menoihin liittyvä epävarmuus. Ennakoidut ICT-kulut saattavat muuttua hyvinkin voimakkaasti paitsi yksittäisten talousarviovuosien aikana, myös koko suunnittelukaudella. Tästä johtuen määrärahojen tehokas käyttö vaarantuu, kun ICT-menojen muutoksiin ei pystytä varautumaan asianmukaisesti hyvissä ajoin.

Positiivisena kehityssuuntana voidaan nähdä ICT-järjestelmien ylläpitokehittämiseen hallinnonalan tuottavuusmäärärahaan kohdennettu 5 milj. euroa. Määräraha ja siihen liittyvä päätösvalta on keskitetty oikeusministeriöön ja sitä käytetään hallinnonalan yhteisiin ja kaikkia hyödyttäviin kehittämishankkeisiin.

3 Syyttäjälaitoksen yleinen työtilanteen kehittyminen

Vuosien 2023 – 2026 kehyspäätöksen mukaiset tasokorotukset ovat oikeansuuntaiset, mutta taloudellinen liikkumavara on vähäistä tilanteissa, joissa toimintaympäristöön kohdistuu nopealla aikataululla ennakoimattomia voimakkaita muutoksia. Haasteeksi muodostuu myös ICT-kulujen mahdollisesti suurikin vuosikohtainen heilahtelu. Lisäksi mahdolliset korotukset poliisin tutkintaresursseihin heijastuvat Syyttäjälaitokseen saapuvien asioiden kasvavina määrinä.

Viimeisen kolmen vuoden aikana saapuneiden asioiden kokonaismäärä on pysynyt noin 90 000:ssa, jonne se on noussut aiemmasta noin 80 000 asian tasosta.

Juttujen määrän kasvun ja syyttäjien tehtävien lisääntymisen ohella syyttäjän työn keskimääräinen vaikeus ja vaativuus on lisääntynyt, eivätkä syyttäjien henkilötyövuosimäärät ole nousseet samaan tahtiin. Työn laskennallisen vaativuuden nousu viimeisen kymmenen vuoden aikana on ollut noin 26 %, kun syyttäjien henkilötyövuodet ovat lisääntyneet vain noin 11 %.

Toimintaympäristön vaativuuden kasvuun vaikuttavat erityisesti monimutkaisten rikosasioiden lisääntyminen ja kansainvälistyminen. Tavanomaisiin tapauksiin verrattuna moninkertaisella painotuskertoimella huomioitavien vaativien tapausten vuosittainen lukumäärä on kasvanut jo pidemmän aikaa. Esimerkiksi laajuudeltaan ja työllistävyydeltään täysin poikkeukselliset rikosasiat (esim. Vastaamo) vaativat useiden syyttäjien pitkäaikaisen päätoimisen sitoutumisen yksin ko. asioihin.

Syyttäjäalueilta saatujen arvioiden mukaan juttumäärät ja niiden laajuus ovat kasvaneet ryöstörikoksissa ja niihin liittyvissä väkivaltarikoksissa sekä lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Järjestäytyneen rikollisuuden harjoittama huumausainerikollisuus kasvaa erittäin voimakkaasti erityisesti pääkaupunkiseudulla. Syyttäjälaitoksen toimintaympäristöön vaikuttaa myös työ- ja seksuaaliperäisten ihmiskaupparikosten kasvu. Kyse on rikoslajista, joka on aiemmin jäänyt osin piiloon, mutta poliisin ja Aluehallintovirastojen huomattavien satsausten myötä esille tulee uusia yhä laajempia kokonaisuuksia. On huomionarvoista, että turvallisuustilanne Euroopassa on heikentynyt voimakkaasti Ukrainan sodan eskaloitumisen vuoksi, joka voimistanee kasvua edelleen.

Vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut koronapandemian aikana. Vuoden 2021 lopussa vireillä olevien asioiden määrä oli noin 18 000, mikä on selkeästi aikaisempaa, noin 12 000 - 14 000 asiaa korkeampi. Erityisen voimakasta kasvu on ollut yli 12 kk vireillä olevissa asioissa, jossa kasvu vuoden 2019 lopun tilanteeseen verrattuna on noin 210 %. Tilanne on huolestuttava käsittelyaikojen pitkittymisen, vanhentumisuhkien ja asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Hallituksen toimeksiannosta valmistellaan parhaillaan oikeudenhoidon selontekoa. Huoli oikeusvaltiosta ja oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä on ollut esillä koko vaalikauden ja hallinnonalan resursseja on toistuvasti lisätty puutteellisen perusrahoituksen vuoksi. Oikeusvaltiovaltion viranomaisten resursseja on katsottava kokonaisuutena. Selonteon tavoitteena on toimintaedellytysten turvaaminen yhtä vaalikautta pitkäkestoisemmalla tarkastelulla. Selonteossa tullaan antamaan kattava ja yhteismitallinen tilannekuva oikeudenhoidon nykytilasta ja lähiajan

kehityssuunnasta sekä ehdotetaan tarvittavia jatkotoimenpiteitä. Syyttäjälaitos on yhtenä arvioitavana kohteena osana rikosprosessiketjua.

4 ICT-menot

Syyttäjälaitoksen ICT-menot ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosien aikana johtuen erityisesti uusien tietojärjestelmähankkeiden vuoksi. Vuonna 2017 ICT-kulut olivat noin 1,9 milj. euroa, kun ne vuonna 2021 kasvoivat jo noin 5,4 milj. euroon.

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishankkeen (AIPA) osuudet ovat kasvattaneet ICT-menoja merkittävästi. Syyttäjälaitoksen maksettavaksi tulleet vuosiosuudet ovat kolmena viime vuonna olleet yli 2 milj. euroa. Samaan aikaan kehityksessä on ollut HILDA-asianhallintajärjestelmä, joka on kasvattanut tietohallintomenoja hetkellisesti. HILDA-siirtyi tuotantokäyttöön vuoden 2022 alussa ja AIPA:n tuotantokäyttö aloitetaan vuonna 2023. Kulut eivät laske välittömästi käyttöönottojen jälkeen, koska vanhoja perinnejärjestelmiä joudutaan ylläpitämään rinnalla, jotta siirtymäaika on kohtuullinen.

Haasteena on tietojärjestelmien käyttöönottohetken kyky tukea Syyttäjien työtä suunnitellulla tavalla. Esimerkiksi AIPA-järjestelmän ominaisuudet täyttävät käyttöönoton yhteydessä vain minimitason vaatimukset (ns. ”minimum viable product”), jonka vuoksi jatkokehitykseen joudutaan kohdentamaan merkittävä määrä resursseja varsinaisen yläpidon lisäksi.

Tietohallintomenojen vaikea ennakoitavuus yhdistettynä uusien järjestelmien käytettävyyshaasteisiin vaikuttaa määrärahojen käytön ohella negatiivisesti myös toiminnalliseen tehokkuuteen. Syyteharkintaan ja istuntoihin käytetystä ajasta osa siirtyy asiakirjojen manuaaliseen käsittelyyn ja jäsentelyyn järjestelmien ulkopuolelle. (asiakirjojen käsittely edellyttää manuaalista lisätyötä).

Tietojärjestelmähankkeiden päättymien laskee ICT-kuluja kehyskaudella maltillisesti kohti noin 3 - 4 milj. euron vuosittaista tasoa, joka on edelleen merkittävästi korkeampi kuin muutama vuosi sitten.

5 Toimitilat

Syyttäjälaitoksen toimitilojen vuokrakuluihin kohdentuu merkittävää kustannusten nousupainetta vuonna 2023. Inflaatio kasvaa Euroopassa voimakkaasti, mikä heijastuu elinkustannusindeksin pisteluvun edellisiä vuosia selkeästi voimakkaampana kasvuna. Vuodelle 2022 kohdentuva asumisen, veden, sähkön, kaasun ja muiden polttoaineiden hyödykeryhmän vuosimuutoksen vaikutus on noin

3,1 % ja vuonna 2023 arviolta jo noin 5 %. Ennuste perustuu Senaatti kiinteistöjen antamaan ilmoitukseen. Vuokrakustannusten suhteelliset vuosimuutokset ovat moninkertaistuneet menneistä vuosista.

Syytäjälaitoksen aloittamien ja suunnitteilla olevien toimitilojen uudistamistoimenpiteiden ansiosta kustannustason nousua kyetään kuitenkin hillitsemään. Vuonna 2020 Senaatti kiinteistöiltä vuokrattujen toimitilojen vuokranalennus on nähtävissä kehyskaudella, ja sitä vastaava määrärahan vähennys on jo huomioitu Syyttäjälaitoksen määrärahoissa.

Varsinaisia säästöjä ei tulevaisuudessa kuitenkaan voida odottaa. Toimintatarpeiden ja -ympäristöjen muutokset kohdentavat painetta resurssilisäyksille kasvukeskuksiin, joissa vuokramenot ovat keskimäärin muuta maata korkeammat. Toiminnan painottuessa korkeamman vuokratason alueille, suhteelliset muutokset aiheuttavat voimakkaita absoluuttisia muutoksia toimintamenomäärärahojen käytössä. Näin olleen seuraavalla kehyskaudella muodostuvat säästöt katoavat yleisten elinkustannusten nousun vuoksi sekä toiminnallisen laajuuden painottuessa kasvukeskuksiin.

Todelliset vaikuttamismahdollisuudet kustannustasoon ovat tältä osin vähäiset. Toimitiloja ei voida merkittävästi karsia, koska lakisääteisten tehtävien toteuttaminen ja tuomioistuinkäsittelyn tehokas toteuttaminen edellyttävät alueellisen läsnäolon ylläpitoa. Hybridityön vakiintuminen osaksi normaalikäytäntöjä voidaan tosin nähdä mahdollisuutena toimitilojen kapasiteetin mitoitusta huomioitaessa.

Toimitilojen säästöpotentiaalikartoitusta tehdään aktiivisesti yhteistyössä Senaatti kiinteistöjen sekä oikeusministeriön kanssa.

On huomionarvoista, että muutamat oikeustalohankkeet eivät ole saaneet myönteistä rahoituspäätöstä. Esimerkiksi yksin Vantaan toimitilojen osalta vaikutus on arviolta noin 0,36 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen.

6 Yhteenveto

Syyttäjälaitoksen käsiteltäväksi saapuneiden asioiden ja tapausten laskennallisen vaativuuden kasvutrendi on jatkunut pitkään ja sen oletetaan jatkuvan myös koko kehyskauden 2023 - 2026 ajan. Asianmukaisella resursoinnilla varmistetaan kansalaisten oikeusturvan toteutuminen riittävällä tasolla ja samalla huolehditaan vaativien ja eniten vahinkoa aiheuttavien rikosten käsittelyaikojen kohtuullisuus. Oikein mitoitetut resurssit ovat suoraan verrannollisia Syytäjälaitoksen toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Nykyinen resurssitaso pohjautuu tasaisen tilannekehityksen varaan, eikä se salli merkittäviä heilahteluja yksittäisten talousarviovuosien aikana. Täysin poikkeavaa tilannekehitystä on haastavaa, ellei jopa mahdotonta ennustaa. Toimintaedellytyksiin vaikuttaa myös kansainvälinen ulottuvuus; Syyttäjälaitos on velvollinen hoitamaan Suomeen liittyviä ulkomailla tehtyjä erittäin työläitä ja kaikkein vakavimpia kansainvälisiä rikoksia (esim. joukkotuhonta-, sota- ja terrorismirikokset). Kahden viime vuoden aikana koronapandemia on vaikuttanut syyttäjien työmäärään voimakkaasti.

ICT-menojen kasvu ja haastava ennakoitavuus korostavat toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten kustannusvaikutuksia. Lisäksi tietojärjestelmähankkeiden vaikutus työn tuottavuuteen on keskiössä. AIPA:n ohella oleelliseksi elementiksi muodostuu Poliisin Vitja-hankkeen suorituskyky, jonka ennakoidaan valmistuvan tuotantokäyttöön vuonna 2025. Koska AIPA:n tuomat merkittävimmät hyödyt ovat osin riippuvaisia Vitja-järjestelmästä, voidaan olettaa, että suurimmat tehokkuushyödyt realisoituvat vasta kehyskauden 2023 - 2026 loppupuolella.

Riittävillä resursseilla varmistetaan käsiteltäväksi tulevien rikosepäilyjen asianmukainen johtaminen syytteisiin ja seuraamuksiin. Myös käsittelyajat voidaan ylläpitää kohtuullisella tasolla huomioiden samalla vireillä olevien asioiden määrän vähentämisen akuutin tarpeen.

Riittävällä ja osaavalla sekä toimintalähtöisesti muodostetulla henkilöstökokoonpanolla kyetään vastaamaan rikosasioiden määrän, vaativuuden ja laajuuden kasvuun. Samalla voidaan luoda edellytykset toiminnan pitkäjänteiselle ja suunnitelmalliselle kehittämiselle.

Määrärahatason pysyvät korotukset ovat oikeansuuntaisia ja tuovat rahoituksellista joustavuutta erityisesti kehyskauden alkuun, jossa myös siirtyneiden määrärahojen vaikutus on myös kohtuullisella tasolla. Mitä pidemmälle kehyskautta tarkastellaan, sen pienemmäksi taloudellinen liikkumavara kutistuu.

Syyttäjälaitos korostaa, että yllättävät ja viime vuosien kokemusten perusteella suuretkin muutokset esimerkiksi ICT-kuluissa ovat mahdollisia. Jo suhteellisen pieni, esimerkiksi noin 1 % - 2 % kokonaiskulujen lisäys esimerkiksi kehyskauden alussa vaikuttaa siten, että taloudellinen liikkumavara laskee kriittiselle tasolle tai ylittää sen selkeästi ennen vuotta 2026. Tilanteeseen vaikuttaa oleellisesti poliisin tutkintaresurssin vuotuinen taso. Tälle osa-alueelle tehdyt lisäykset ovat suoraan verrannollisia Syyttäjälaitokselle saapuvien asioiden määrään. Mitä enemmän poliisilla on osoittaa määrärahoja ja henkilötyövuosia tutkintaan, sitä enemmän Syyttäjälaitokselle voidaan olettaa saapuvan käsiteltäviä asioita.

Joanna Autiovuori

Hallintojohtaja

Olli Lintu

Controller

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuus voidaan tarkastaa valtakunnansyyttäjän toimiston kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta
Autiovuori Joanna (SY)

Tiedoksi -

Yhteystiedot

Syyttäjälaitos, valtakunnansyyttäjän toimisto

Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki

Puhelin 029 56 20800, faksi 029 56 20888

valtakunnansyyttaja.syyttaja@oikeus.fi