



Eduskunta
Lakivaliokunta

Hallituksen esitys HE 123/2018 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Valtakunnansyyttäjänviraston lausunto

Hallituksen esitys ja ennakoitu menokehitys

Syyttäjälaitoksen vuoden 2019 määrärahaksi esitetään 45,761 M€, mikä on 155 600 € enemmän kuin kuluvan vuoden varsinaisessa talousarviossa.

Vuoden 2019 määrärahaesityksessä on lisäyksenä huomioitu 138.000 € maahantulokiellon rikkomista koskevien juttujen hoitamiseksi ja 153.000 € siviilitiedustelulainsäädännön vaikutuksesta asiamääriin. Lisäyksenä on niin ikään huomioitu 1,383 M€, joka perustuu valtion virkaehtosopimuksen mukaisiin palkkausten tarkistuksiin (yleiskorotukset ja virastoerät vuonna 2018 ja 2019) ja se kohdennetaan nykyisen henkilöstön palkkoihin. Valtorin palvelumaksujen noususta aiheutuvana lisäyksenä on huomioitu 145.000 €.

Ottaen huomioon määrärahamuutosten määrä ja se, että lisäykset perustuvat lainsäädännöstä johtuviin lisätehtäviin, nykyhenkilöstön palkkojen tarkistamiseen sekä palvelumaksujen kasvuun, voidaan todeta, että määrärahojen sallima toiminnallinen liikkumavara kaventuu edellisestä vuodesta.

Syyttäjälaitoksen menorakenteessa palkkausmenot muodostavat vakiintuneesti noin 80 % toimintamenoista. Muissa menoissa suurimpia eriä ovat toimitilakustannukset (n. 8 %) ja ICT-menot (n. 6 % pois lukien ns. AIPA-hankkeen rahoitus). Muut menot muodostuvat mm. työterveyshuollon menoista, palvelumaksuista palvelukeskuksille sekä matkakustannuksista.



Toimitilamenojen ennakoidaan vähän kasvavan vuonna 2019 ennen kuin ne kääntyvät pieneen laskuun vuonna 2020. Toimitilojen osalta syyttäjälaitoksen omat mahdollisuudet vaikuttaa niistä saataviin säästöihin ovat rajalliset ottaen huomioon laitoksen koko ja hajanainen palvelupisteverkosto.

ICT-menoissa syyttäjälaitos on sidottu pitkälti valtionhallinnon ja hallinnonalan yhteisiin hankkeisiin ja valtion toimialariippumattomien palveluiden tuottajana toimivan Valtorin palveluihin. ICT-palveluiden menojen ennakoidaan kasvavan kuluvan vuoden 3,54 M €:sta 5,0 M €:oon, mikä pitää sisällään myös ALPA-hankkeen omarahoitusosuutta 2,349 M €. Hankkeen rahoitus pois lukien on ICT-menojen kasvu kuluvaan vuoteen verrattuna arvion mukaan noin 500.000 €.

Muiden menojen määrän ennakoidaan pysyvän suunnilleen samalla tasolla vuonna 2019 kuin vuonna 2018.

Edellä selvitetystä menorakenteesta johtuen syyttäjälaitoksen liikkumavara tiukkenemaan budjettiin sopeutumisessa on haettava pääosin henkilöstövoimavaroista säästämällä.

Asiamäärien kehitys v. 2018

Syyttäjälaitoksen työmäärää on vakiintuneesti mitattu saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrällä ja laskennallisella ns. painotetulla työmäärällä. Sekä saapuneet että ratkaistut asiat ovat kasvaneet vuodesta 2016 vuoteen 2017 n. 3 %:lla. Painokertoimilla laskettu ratkaistujen asioiden työmäärä on kuitenkin pysynyt lähes ennallaan. Alkuvuonna 2018 saapuneiden asioiden määrä on lähtenyt kasvuun ja se on ollut 10 % suurempi kuin alkuvuonna 2017. Ensimmäisen puolivuotiskauden kehitys on edellisvuosien perusteella laskettuna suhteellisen vakiintuneesti ennakoitu koko vuoden asiamäärien kehitystä. Työmäärän arvioinnissa voidaan asiamäärien rinnalla tarkastella myös syyttäjälaitokseen saapuneiden esitutkintapöytäkirjojen määrän kehitystä. Tässä laskennassa ei ole havaittavissa saman mittaluokan lisäystä kuin asiamäärissä, mikä saattaa johtua muutoksista asioiksi kirjaamiskäytännöissä. Joka tapauksessa myös saapuneiden pöytäkirjojen määrät osoittavat työmäärän merkittävää kasvua.

**Pitkän aikavälin kehitys**

Lyhyen aikavälin absoluuttisten asia- ja pöytäkirjamäärien muutosten rinnalla Valtakunnansyyttäjänvirasto kiinnittää huomiota myös siihen pitkän aikavälin kehitykseen, jossa syyttäjille saapuvien laajimpien ja vaativimpien rikosasioiden osuus saapuneista asioista on kasvanut voimakkaasti ja jossa syytteen nostamiseen verrattuna vähemmän syyttäjän työtä vaativien, erilaisten toimenpiteistä luopumISRatkaisujen osuus on lisääntynyt ja nostettujen syytteiden määrä vähentynyt merkittävästi.

Vuonna 2006 vaativia asioita saapui syyttäjälaitokselle 3.833 kpl (4,47 % kaikista saapuneista asioista) ja vuonna 2017 saapuneiden vaativien asioiden määrä oli 5.215 kpl (6,30 % kaikista saapuneista asioista). Vaativien asioiden lukumäärän kasvun lisäksi on niiden laajuus ja oikeudellinen vaativuus kasvanut. Näiden asioiden keskimääräinen syyteharkinta-aika on kuitenkin saatu pysymään muuttumattomalla, noin 4 kk:n tasolla. Tähän on päästy suuntaamalla yhä suurempi osa syyttäjävoimavaroista vaativien asioiden hoitamiseen ja tämän kehityksen odotetaan jatkuvan. Syyttäjälaitoksen voimavarojen keskittäminen muutamaa prosenttia kaikista käsiteltävistä asioista edustaviin, mutta erittäin työläisiin ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta tärkeimpinä pidettäviin vaativiin asioihin merkitsee sitä, että muiden asioiden hoitamiseen käytettävissä olevien syyttäjien määrä on jatkuvasti pienentynyt.

Nostettujen syytteiden määrää tarkasteltaessa voidaan todeta, että erilaisten toimenpiteistä luopumISRatkaisujen osuus on kymmenen vuoden ajanjaksolla selvästi kasvanut. Vuonna 2006 nostettiin syyte 62.617 asiassa (78,71 % saapuneista asioista) ja vuonna 2017 luku oli enää 52.987 (66,24 % saapuneista asioista). Toimenpiteistä luopumISRatkaisuista erityisen paljon ovat lisääntyneet esitutinnan rajoittamiset, joita kirjautui syyttäjän käsiteltävänä olevan asian kokonaan päättäneinä asiaratkaisuina 2.327 kpl vuonna 2006 ja 16.864 kpl vuonna 2017.

Syyttäjälaitoksen sopeuttaessa toimintaansa tiukkeneviin määräraha-kehyksiin on voimavarojen keskittämisellä vaativien juttujen hoitamiseen ja toimenpiteistä luopumISRatkaisujen määrän kehityksellä todennäköisesti syy-yhteys. Toimenpiteistä luopumISRatkaisujen käytön yleistymiselle voidaan kuitenkin katsoa olevan lainsäädännön tuki, koska mahdollisuuksia siihen on jatkuvasti lisätty säätämällä uusia perusteita syytepakosta poikkeamiseen esimerkiksi esitutkintaa rajoittamalla tai syyttämättäjäättämispäätöksiä tekemällä. Rikosvastuun



toteutumisen uskottavuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta voidaan kysyä, onko suuntaus oikea.

Syyttäjälaitoksen kehittämistoimenpiteet

Samaan aikaan em. kehityskulkujen kanssa syyttäjälaitos on pyrkinyt uudistamaan ja tehostamaan toimintaansa eri tavoin. Eduskunnassa käsiteltävänä oleva syyttäjälaitoslain uudistus parantaa mahdollisuuksia kohdistaa resursseja nykyistä joustavammin sinne, missä tarve on kulloinkin suurin. Tämän lisäksi nopeasti käsiteltäviä asioita keskitetään niitä päätoimisesti käsitteleville syyttäjille, syyttäjien ammattitaitoa ja osaamista kehitetään uudistamalla syyttäjien erikoistumisjärjestelmä, syyteneuvottelumenettelyn käyttämistä tehostetaan ja syyteasioiden sähköistä käsittelyä kehitetään. Henkilöstörakennetta on jo useamman vuoden ajan muutettu suuntaamalla vapautuvia voimavaroja ydintehtävien hoitamiseen.

Sisäisten uudistamistoimien lisäksi syyttäjälaitoksen mahdollisuuksiin tehostaa toimintaansa vaikuttaa myös sidosryhmien toiminta. Esitutkintaviranomaisten painopistealueet ja resurssit vaikuttavat olennaisesti syyttäjälaitokselle tulevien asioiden rakenteeseen ja määrään. Syyttäjälaitoksen mahdollisuuksiin tehostaa toimintaansa vaikuttavat myös esitutkintaviranomaisten ja tuomioistuinlaitoksen työprosessien kehittämistoimenpiteet sekä prosessilainsäädäntöön tehtävät muutokset.

Resurssilisäysten osalta erityisesti poliisitoimen rikostorjuntaan käytettävien voimavarojen määrää ja kohdentamista koskevat ratkaisut vaikuttavat välillisesti suoraan syyttäjälaitoksen asiamääriin.

Työprosessien osalta syyttäjälaitoksen kehittämishankkeiden onnistumisen kannalta kriittistä on se, että sekä poliisin että tuomioistuinlaitoksen kanssa toimittaessa yhteistyö rajapinnassa on saumatonta ja että yhteistyötä tukevat yhteensopivat menettelytavat ja järjestelmät. Tästä esimerkkinä voidaan mainita sähköisten työvälineiden tehokas hyödyntäminen siirrettäessä tietoa prosessiketjussa eteenpäin ja työmenetelmien sopeuttaminen tähän sekä valmius ja edellytykset hyödyntää tuomioistuimissa uutta teknologiaa.

Rikosprosessiin liittyvistä lainsäädäntöhankkeista hovioikeusprosessin keventäminen luopumalla käräjäoikeudessa esitetyn todistelun lähes säännömukaisesta uudelleen vastaanottamisesta olisi muutos, jolla



olisi syyttäjälaitoksen toiminnan kannalta selvä tuloksellisuutta lisäävä vaikutus.

Sähköisten työtapojen tehostamisen kannalta olennaisia ovat myös sitä tukeva infrastruktuuri sekä toimivat työvälineet ja järjestelmät. Tältä osin sidosryhmistä erityisesti Valtorilla on merkittävä osavastuu kehittämistoimien onnistumisesta.

Määrärahat vuonna 2019

Syyttäjälaitokselle vuodelle 2019 esitetyt määrärahat ovat linjassa valtionhallinnon pitkän aikavälin säästölinjan kanssa, mutta haastavat syyttäjälaitoksen mahdollisuudet toteuttaa perustehtävänsä rikosvastuun toteuttamiseksi.

Koska syyttäjäntö on lakisääteiseen syytepakoon perustuvaa toimintaa, jossa syyttäjien on käsiteltävä esitutkintaviranomaisilta saapuvat asiat käyttämällä lailla säädettyjä menettelyjä ja ratkaisuvaihtoehtoja riippumattoman harkintavaltansa puitteissa päättämällä tavalla, ei syyttäjälaitos voi säädellä käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää tai määrätä, kuinka käsiteltävänä olevat asiat on ratkaistava. Syyttäjälaitoksen toiminnan tehostamiseen tähtäävien toimenpiteiden ja tulossa olevien rikosprosessia sujuvoittavien lakimuutosten ei odoteta olevan riittäviä pysäyttämään edellä kuvattua, rikosvastuun toteuttamisen kannalta kielteistä kehitystä, vaikka ne saattavat sitä hidastaa.

On oletettavissa, että suuntaus juttujen vaativoitumisen osalta on pysyvä ja että syyttäjälaitoksen käsiteltäväksi tulevien rikosasioiden määrä ei vähene, vaan jossain määrin vuonna 2019 edelleen kasvaa. Tähän vaikuttanee osaltaan myös poliisitoimen rikostorjuntaan kohdennettavien henkilöstövoimavarojen kasvu n. 100 htv:lla vuodesta 2017 eteenpäin. Muuhun, poliisin ydintoiminnan turvaamiseen vuodelle 2019 esitetyn 18 M €:n tasokorotuksen vaikutuksista syyttäjälaitoksen työmäärään ei ole toistaiseksi arviota.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ennakoi saapuvien asioiden määrän kasvavan ainakin 87.000:een vuonna 2019. Lisäksi uskottavan oikeusturvan ja rikosvastuun toteuttamisen tason ylläpitäminen edellyttäisi vuosittain nostettavien syytteiden määrän lisäämistä useilla tuhansilla. Yhden syyttäjän ratkaistessa vuosittain keskimäärin enintään 200 asiaa olisi laskennallisesti optimaalinen syyttäjien määrä vuonna 2019 435 htv:tä, kun vuoden 2018 tilinpäätösennusteen mukaan syyttäjien lukumäärä on tänä vuonna 393 htv:tä. Vuoden 2018



alkuperäisenä tavoitteena on ollut 369 syyttäjähtv:tä ja vuodelle 2019 on alustavien tulostavoitteiden mukaan esitetty 366 htv:tä.

Hallintojohtaja

Joanna Autiovuori