



Julkinen

Eduskunta
Lakivaliokunta

1. Hallituksen esitys HE154/2022 vp – 19.9.2022 (Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023)
2. Eduskunnan lakivaliokunnan pyyntö – 20.9.2022 (Lakivaliokunta torstai 29.09.2022 klo 10.20 / HE154/2022 vp / asiantuntijapyyntö)

SYYTTÄJÄLAITOKSEN LAUSUNTO EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE VUODEN 2023 TALOUSARVIOEHDOTUKSESTA

1 Johdanto

Syyttäjälaitoksen toimintamenomäärärahojen (mom. 25.30.01) taso vuonna 2023 on noin 56,8 milj. euroa. Lisäys vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon on noin 1,7 milj. euroa (3,1 %).

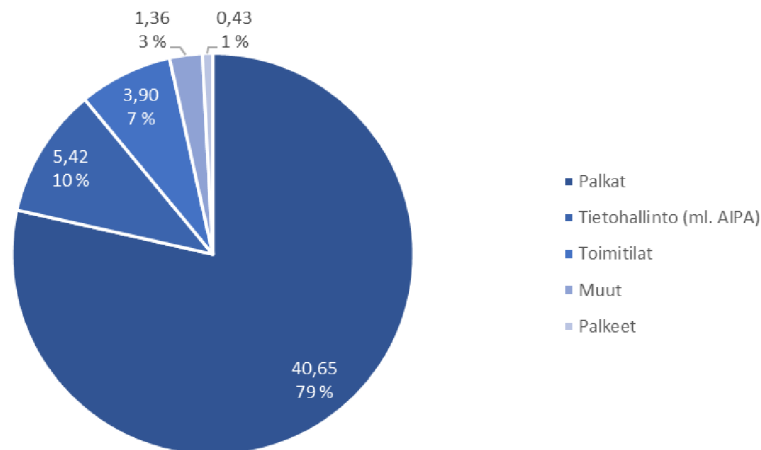
Määräraha mitoituksessa huomioon otetut muutokset on esitetty alla. Lisäykset perustuvat suurimmilta osin lainsäädäntömuutoksiin ja toisaalta henkilöstön palkkojen indeksiluonteisiin korotuksiin.

Muutos (1 000 euroa)	Lisäykset	Vähennykset
Hallinnonalan IT-palveluiden keskittäminen (siirto momentille 25.01.21)		-270
JTS-miljardin tuottavuussäästö		-119
Matkustussäästö		-177
Toimitilasäästö		-79
Lapsiin kohdistuvien rikosten kiireellinen käsittely	238	
Lähestymiskiellon tehostaminen	40	
Oikeudenhoidon turvaaminen	334	
Seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus	886	
Palkkausten tarkistukset	829	
Yhteensä	2 327	-645

Taulukko 1. Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset

2 Syyttäjälaitoksen menorakenne

Syyttäjälaitoksen toimintamenojen jakaantuminen eri kululajeihin on pysynyt hyvin samankaltaisena. Alla on esitetty kulujakauma vuodelta 2021.



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. Muihin menoihin sisältyvät esim. virkamatka-, koulutus- ja työterveysmenot.

3 Talousarviomäärärahan riittävyys

Kun vertailukohdaksi otetaan varsinainen talousarviomääräraha ilman lisätalousarvioissa myönnettyjä kertaluontoisia eriä tai siirtyvien määrärahojen vaikutusta, voidaan Syyttäjälaitoksen osoittaa olevan virastona alibudjetoitu. Vuonna 2023 nettomenojen arvioidaan olevan karkealla tasolla noin 59,7 milj. euroa varsinaisen talousarviomäärärahan ollessa vastaavasti 56,8 milj. euroa. Erotuksena syntyvä, noin 2,9 milj. euron alijäämä katetaan siirtyvällä määrärahalla.

Vuonna 2023 siirtyvän määrärahan tason arvioidaan olevan vielä kohtuullisella tasolla, jonka ansiosta syyttäjähenkilöstön määrää kyetään nostamaan vuoden 2022 tasosta.

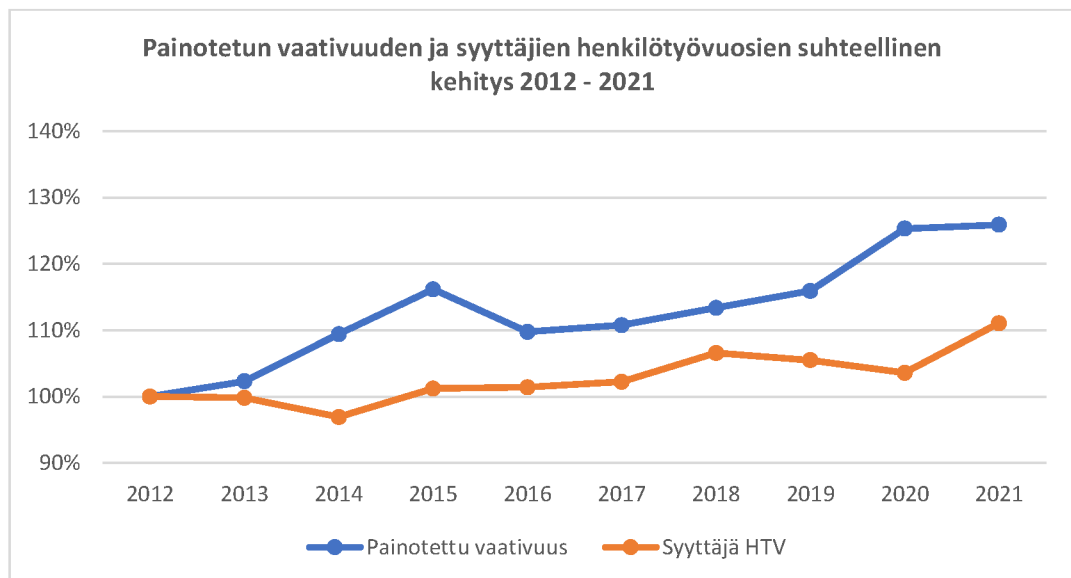
Ennakoimattomat muutokset toimintaympäristössä edellyttävät lähtökohtaisesti aina lisätalousarviomenettelyn hyödyntämistä tai laitoksen siirtyvien määrärahojen ns. ”puskurin” käyttämistä menojen kattamiseen.

Syyttäjälaitoksen on suunniteltava toimintansa korotetulle tasolle, jotta asioiden käsittelyaikojen pitkittyminen sekä jo nyt hälyttävälle tasolle kasvanut vireillä olevien asioiden määrän kasvu saadaan pysäytettyä ja käännettyä laskuun. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 4.

4 Syyttäjälaitoksen työtilanteen kehittyminen

Syyteharkintaan saapuneiden asioiden kokonaismäärä on vaihdellut 86 000 – 91 000 asian välillä, jonne se on noussut aiemmasta noin 80 000 asian tasosta. Mahdolliset korotukset poliisin tutkintaresursseihin heijastuvat Syyttäjälaitokseen saapuvien asioiden kasvavina määrinä.

Syyttäjien tehtävien lisääntymisen ohella työn keskimääräinen vaikeus ja vaativuus on lisääntynyt, eivätkä syyttäjien henkilötötyövuosimäärät ole nousseet samassa suhteessa. Alla esitetään työn laskennallisen vaativuuden kehitys viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Vaativuuden nousu viimeisen kymmenen vuoden aikana on ollut noin 26 %, kun syyttäjien henkilötötyvuodet ovat lisääntyneet vain noin 11 %.



Kuva 2. Painotetun vaativuuden ja syyttäjä HTV:n suhteellinen kehitys vuosina 2012 – 2021 (10 v)

Toimintaympäristön vaativuuden kasvuun vaikuttavat erityisesti monimutkaisten rikosasioiden lisääntyminen ja kansainvälistyminen.

Työn vaativuuden kasvaessa syyttäjien keskimääräinen tehokkuus on laskenut, kun aikaa kuluu enemmän esitutkintayhteistyössä, syyteharkinnassa ja oikeuskäsittelyissä. Asioiden vaativuuden kasvusta johtuen syyttäjien työmäärä on noussut merkittävästi ja on osin jopa kohtuuton. Samanaikaisesti avoinna olevien

asioiden määrä ja rästi on kasvanut. Syyttäjälaitoksessa on havaittu haasteita henkilöstön saatavuudessa ja pysyvyydessä, mikä hidastaa syyttäjien lukumäärän kasvattamista. Uutta henkilöstöä ei saada myöskään riittävän nopeasti valmistelevaan vaativia asioita, mikä vaikeuttaa resurssien tarpeenmukaista kohdentamista.

Syyttäjälueilta saatujen arvioiden mukaan juttumääriin ja niiden laajuuteen liittyvää kasvua on ollut mm. 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 panostusten myötä esille tulee uusia yhä laajempia kokonaisuuksia. On huomionarvoista, että turvallisuustilanne Euroopassa on heikentynyt voimakkaasti Ukrainan sodan vuoksi, joka voimistaneen kasvua edelleen.

4.1 Pitkät käsittelyajat

Syyttäjälaitoksessa keskimääräinen tilastollinen syyteharkinta-aika on pysynyt kohtuullisella tasolla usean vuoden ajan. Tämä keskiarvoon perustuva luku ei kuitenkaan anna kokonaisvaltaista kuvaa käsittelyajoista, koska laskelmassa mukana olevat esitutinnan rajoittamisasiat sekä selvät ja yksinkertaiset rikosasiat ratkaistaan edelleen nopeasti. Keskimäärin syyttäjä ratkaisee noin 150 asiaa vuodessa, kun taas nopeassa menettelyssä syyttäjä keskimäärin 900 – 1 000 asiaa.

Kun asiaa tarkastellaan vaativuusluokittain, kehitys on huolestuttavaa. Keskivaikeiden asioiden ratkaisuaika oli vuonna 2012 noin 2,9 kuukautta ja vuonna 2022 noin 4,2 kuukautta. Vaativien asioiden käsittelyaika on kasvanut vastaavassa ajassa noin 3,8 kuukaudesta 5,6 kuukauteen.

Vireillä olevien asioiden määrät ovat kasvaneet merkittävästi. Kohtuullisena tasona voidaan pitää noin kahden kuukauden saapuneita asioita vastaavaa määrää, eli noin 13 000 – 14 000 asiaa. Koronapandemian aikana vireillä olevien asioiden yhteismäärä on kuitenkin kasvanut yli 18 000 asiaan.

Erityisen hälyttävää kehitys on ollut yli vuoden syyteharkinnassa olevien asioiden määrässä, joka pysyi vuoteen 2018 asti alle 300 asiassa. Kirjoitushetkellä määrä on moninkertainen – noin 1 800 asiaa. 6 - 12 kuukautta syyteharkinnassa olevissa asioissa kehityssuunta on samanlainen. Aikaisemmin määrä on pysynyt alle 2 500

asiassa, mutta vuonna 2020 määrä nousi 3 500 asiaan ja tänä vuonna jo 4 800 asiaan. Tulostavoitteista jäädään merkittävästi.¹

5 ICT-menot

Syyttäjälaitoksen ICT-menot ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosien aikana johtuen erityisesti uusista tietojärjestelmähankkeista. Vuonna 2017 ICT-kulut olivat noin 1,9 milj. euroa ja vuonna 2023 niiden ennakoidaan olevan noin 4,8 milj. euroa, mikä vastaa noin 8 % varsinaisesta talousarviomäärärahasta.

Voimakkaasti kasvaneiden ICT-menojen ohella haasteena on tietojärjestelmien käyttöönottohetken kyky tukea syyttäjien työtä suunnitellulla tavalla. Esimerkiksi uuden aineistopankkijärjestelmän (AIPA) ominaisuudet täyttävät käyttöönoton yhteydessä vain minimitason vaatimukset, jonka vuoksi jatkokehitykseen joudutaan kohdentamaan merkittävä määrä resursseja varsinaisen ylläpidon lisäksi. Toisin sanoen järjestelmän toiminnallisuuksia joudutaan hiomaan merkittävästi ainakin käyttöönottoa seuraavan kahden vuoden ajan. Todettakoon, että tästä kehitystyöstä vastaava ns. ylläpitoresurssi on vain puolet siitä resurssista, joka varsinaisella tietojärjestelmän kehittämishankkeella on ollut käytössään.

Tietojärjestelmien käytettävyyshaasteet vaikuttavat suoraan toiminnalliseen tehokkuuteen. Syyteharkintaan ja istuntoihin käytetystä ajasta osa siirtyy väistämättä asiakirjojen manuaaliseen käsittelyyn ja jäsentelyyn järjestelmien ulkopuolelle. Lisäksi tietojen siirrot muista järjestelmistä uuteen tietojärjestelmäympäristöön aiheuttavat pahimmassa tapauksessa merkittävän määrän manuaalista lisätyötä.

Tällä hetkellä syyttäjien työstä noin 80 % kohdentuu varsinaisiin syyttäjätehtäviin. Loput 20 % kohdistuu yleishallintoon tai muuhun substanssin ulkopuoliseen työhön. Mikäli tietojärjestelmiin liittyviä haasteita ei kyetä ratkaisemaan, on todennäköistä, että esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyihin käytettävä aika vähenee nykyisestä.

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.

¹ Vuodelle 2022 asetetut tulostavoitteet olivat yli 12 kk syyteharkinnassa oleville asioille oli 900 asiaa ja 6-12kk syyteharkinnassa oleville asioille 3 000 asiaa.

6 Toimitilat

Indeksien mukaiset toimitilavuokrien korotukset muodostavat haasteita Syyttäjälaitoksen rahoituksessa. Inflaatio on kiihtynyt merkittävästi vuodesta 2021 lukien ja kuluttajahintojen vuosimuutoksen kehityksen ennakoidaan nousevan jopa 7 %:iin, kun vastaava luku oli tammikuussa 4,4 %.

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.

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.

7 Yhteenveto

Syyttäjälaitoksen käsiteltäväksi saapuneiden asioiden ja tapausten vaativuuden kasvutrendi on jatkunut pitkään ja sen oletetaan jatkuvan myös vuonna 2023. Syyttäjiä on jo jouduttu siirtämään enenevässä määrin pois keskivaikean asiakannan hoitamisesta kaikkein vaativimpien juttujen pariin. Tämä on johtanut keskivaikean asianmassan ruuhkautumiseen ja siten rästytykseen. Saapuvien asioiden määrässä ei ole odotettavissa voimakasta muutosta, ellei poliisi kohdista tutkintaan lisäresursseja.

Syyttäjälaitoksen toiminnassa merkittävin riski muodostuu käsittelyaikojen pidentymisestä ja asioiden voimakkaasta rästytyksestä. Mikäli negatiivinen tilannekehitys jatkuu nykyisellään, on riskinä, että kansalaisten oikeusturva vaarantuu ja jää osin toteutumatta, kun pitkään avoinna olleet asiat alkavat vanhentua syyteharkintaan.

Syyttäjien ratkaisutehokkuuteen vaikuttaa oleellisesti myös tietojärjestelmähankkeiden onnistuminen ja itse järjestelmien käytettävyys. Jo nyt on nähtävissä, että vuonna 2023 tuotantoon vietävät järjestelmät täyttävät vain

minimilaajuuden mukaiset vaatimukset. Lisäksi aineistojen manuaalinen käsittely järjestelmien ulkopuolella sekä vireillä olevien asioiden siirtäminen manuaalisesti vanhoista järjestelmäympäristöistä uuteen tulevat aiheuttamaan merkittävää, syyteharkintaan liittymätöntä ylimääräistä työtä. Näiden kokonaisuuksien haittavaikutukset ovat laskennallisesti pahimmillaan useita kymmeniä henkilötyövuosia.

Kaikkien edellä mainittujen kokonaisuuksien vaikutukset ovat johtaneet myös siihen, että käräjäoikeuksien istuntopäiviä on jouduttu alueellisesti rajoittamaan, jotta syyteharkintaan jää riittävästi aikaa.

Vuonna 2022 syyttäjien henkilötyövuosien ennakoidaan asettuvan hieman alle 430:een. Jotta Syyttäjälaitos pystyisi vastaamaan työn vaativuuden jatkuvaan kasvuun, pienentämään vireillä olevien asioiden määrää, lyhentämään syyteharkinta-aikoja sekä kompensoimaan tietojärjestelmien mahdollisesti aiheuttamia merkittäviäkin tuottavuuden alenemia, tulisi vuotuisen syyttäjähenkilötyövuosimäärän olla laskennallisesti noin 470. Henkilötyövuosien kehitys on kuvattu alle:

	2018	2019	2020	2021	2022 (enn.)
Syyttäjä HTV	392	388	381	409	427

Taulukko 2. Syyttäjien HTV kehitys 2018 - 2022

Jotta syyttäjien määrää voidaan lisätä ja siten vastata toimintaympäristön haasteisiin, tulisi Syyttäjälaitoksen perusrahoitus nostaa riittävälle tasolle. Syyttäjälaitos osallistuu aktiivisesti parhaillaan laadittavaan oikeudenhoidon selonteon valmisteluun, jossa pyritään antamaan kattava ja yhteismitallinen tilannekuva oikeudenhoidon nykytilasta ja lähiajan kehityssuunnasta sekä ehdotetaan tarvittavia jatkotoimenpiteitä. Määrärahojen riittävyyttä arvioidaan säännöllisesti ja tarvittavia esityksiä valmistellaan perusteellisesti. Myös keskustelua keskeisten rikosprosessiketjun sidosryhmien kanssa on lisätty vaikuttavuuden tehostamiseksi.

Joanna Autiovuori

Hallintojohtaja



Syyttäjälaitos

26.9.2022

SY/1753/2022

Olli Lintu

Controller

Liitteet -
Jakelu LaV@eduskunta.fi
Autiovuori Joanna (SY)

Tiedoksi -

Yhteystiedot

Syyttäjälaitos, valtakunnansyyttäjän toimisto

Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki

Puhelin 029 56 20800, faksi 029 56 20888

valtakunnansyyttaja.syyttaja@oikeus.fi

