



**SYTTÄJÄLAIKOKSEN (KPY 152)
VUOSIEN 2021 - 2024 VOIMAVARA-ANALYYSI**

16.4.2020 DNRO Dnro 1/91/19

Sisällysluettelo

SYYTTÄJÄLAITOKSEN VOIMAVARA-ANALYYSI VUOSILLE 2021 - 2024	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 Siirtomäärärahojen tason vaikutus Syyttäjälaitoksen toimintaan	10
5 Talousarviovuoden 2019 vaikutus jatkovuosiin 2021 - 2024	10
6 Oikeusrekisterikeskukselta tilattavat tietohallintomenot	11
6.1 Tietohallintomenojen kehitys vuosina 2019 - 2024	11
6.2 Tietohallintomenoihin kohdistuvat muutokset verrattuna vuosien 2020 - 2023 tulosopimukseen.....	12
7 AIPA:n omarahoitusosuudet vuosina 2020 - 2021	13
7.1 AIPA -omarahoitussuukien muutokset verrattuna vuosien 2020 - 2023 tulosopimukseen	13
8 Palkeilta tilattavat palvelut	13
9 Siirtyvien määrärahasojen tärkeys	14
9.1 Määrärahatilanne kehyspäättöksen sallimalla henkilötyövuositasolla.....	14
9.2 Määrärahatilanne laskettuna 586 henkilötyövuoden realistisella vähimmäistarpeella	15
10 Loppusanat	18
11 Allekirjoitukset.....	19

LIITE Syyttäjälaitoksen kestävyystarkastelu vuosille 2021 - 2024

SYYTTÄJÄLAITOKSEN VOIMAVARA-ANALYYSI VUOSILLE 2021 - 2024

1 Johdanto

Syyttäjälaitos antaa tällä asiakirjalla arvionsa vuosien 2021 - 2024 toiminnallisista haasteista sekä niiden korjaamiseksi tarvittavista lisäresursseista oikeusministeriölle.

Analyysi perustuu viimeisimmän tilinpäätösvuoden toteumaan sekä vuosien 2020 – 2024 suunniteltuun ja ennustettuun 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 analyysissä on pyritty toimintalähtöiseen kuvaukseen, jota tukevat tiedot esimerkiksi euroista ja henkilötyövuosista laskentaperusteineen.

Voimavara-analyysin laatimisen ajankohdan aikana Suomessa ja maailmalla levinneen koronapandemian vaikutuksia Syyttäjälaitoksen toimintaan vuosille 2021 – 2024 ei ole tässä asiakirjassa arvioitu. Oletettavaa kuitenkin on, että jotain pandemian myöhäisvaikutuksia Syyttäjälaitoksen toiminnassa näkyy vielä vuonna 2021.

2 Syyttäjälaitoksen voimavarat ja niiden kehittämistarve

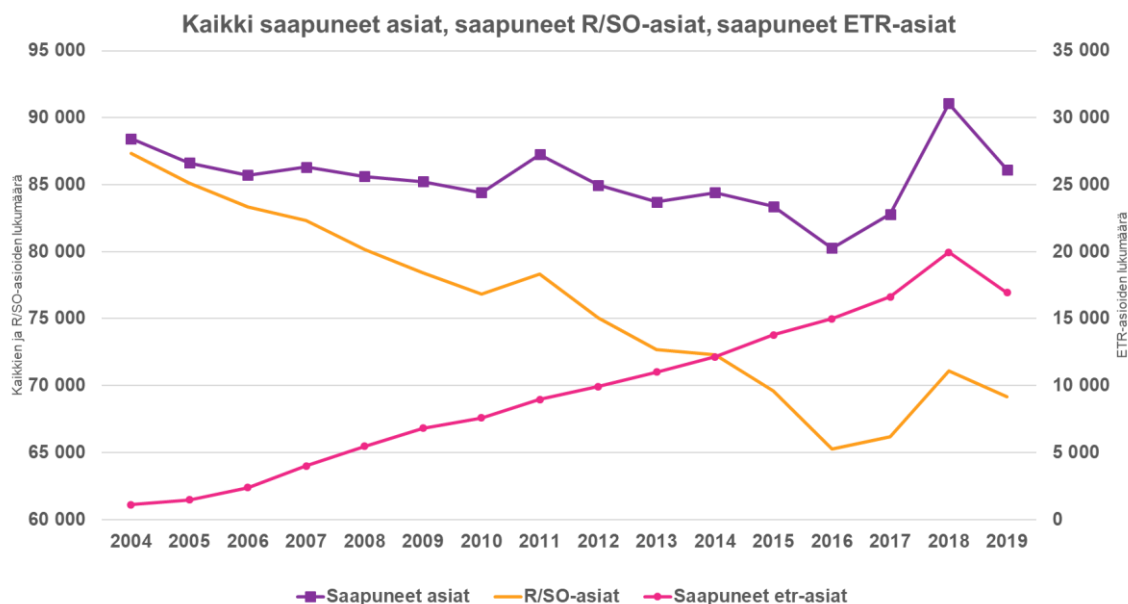
Rikosvastuun toteuttamisesta huolehtivaan viranomaisketjuun kuuluvan Syyttäjälaitoksen toimintatilanteessa on tapahtunut viimeisten 15 vuoden aikana merkittäviä, osin laitoksen ulkopuolisiin seikkoihin liittyviä muutoksia. Niiden johdosta rikosvastuun toteuttamisen yleinen taso on heikentynyt siten, 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 esitutinnan 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 - 2019 aikana esitutkintaviranomaisilta syyttäjille vuosittain saapuneiden asioiden kokonaismäärä on pysynyt tasolla 80 000 - 90 000. Saapuneisiin asioihin sisältyvien esitutinnan lopettamista tai toimittamatta jättämistä koskevien rajoittamisasioiden osuus on kuitenkin lisääntynyt tarkastelujaksolla noin 1 000:sta lähes

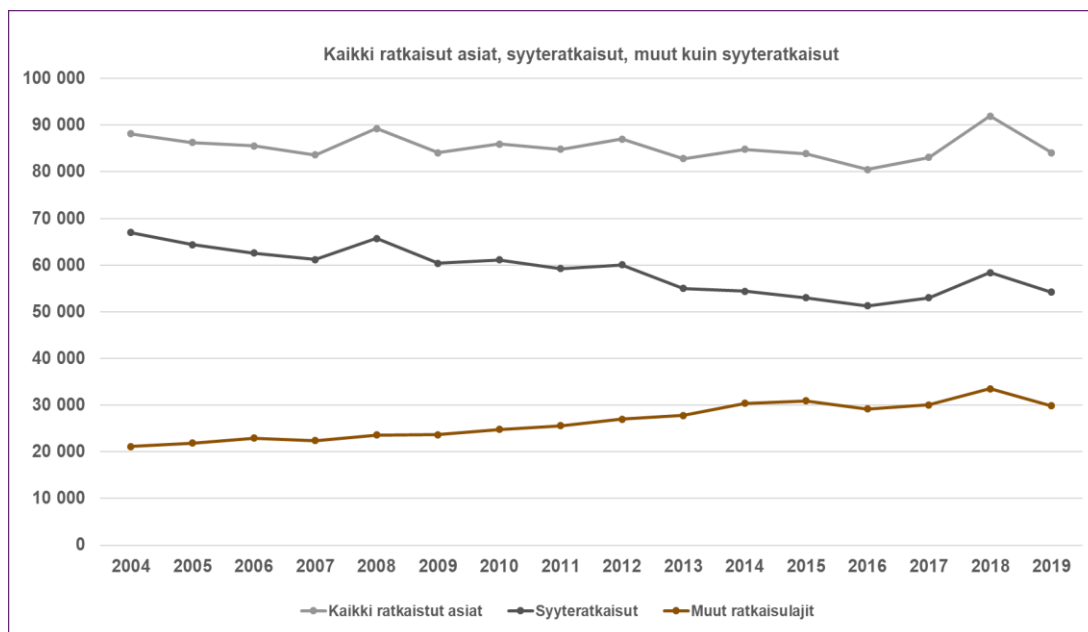
20 000:een ja varsinaisten syyteharkinta-asioiden lukumäärä vastavasti vähentynyt. Syyteharkinta-asioiden vaatima syyttäjien kokonaistyömäärä on kuitenkin kasvanut huomattavasti.



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 - 2019 alkuvuosina nostettiin vuosittain syyte noin 65 000 asiassa, mutta muutamana viimeisenä vuonna keskimäärin vain 55 000 asiassa.

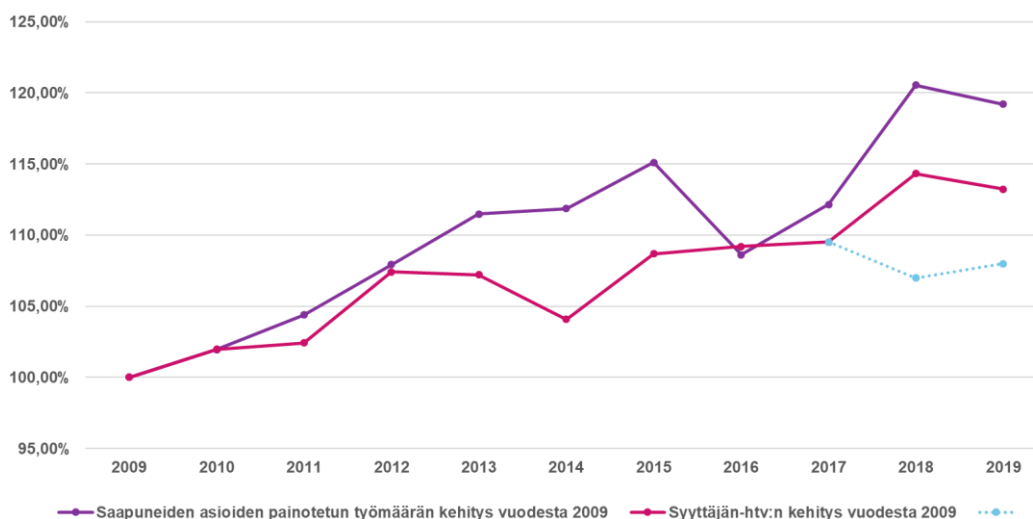
Syyteharkinnan lopputuloksena tehdyillä syyttämättäjäättämispäätöksillä päätettyjen asioiden vuosittainen lukumäärä on pysynyt koko tarkastelujakson ajan ennallaan noin 10 000 asian tasolla. Syyttämättä jättämisen suhteellinen osuus kaikista syyteharkintapäätöksistä on näin ollen jonkin verran kasvanut, 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 - 2019 välillä noin 20 %. Vuonna 2009 painotettu työmäärä oli noin 379 700 ja vuonna 2019 noin 452 082 absoluuttisen kasvun ollessa noin 72 400.



Tässä yhteydessä on lisäksi huomattava, että vaikka syyteharkintaan saapuneiden asioiden lukumäärä on vähentynyt, on tavanomaisiin syyteasioihin verrattuna moninkertaisella, 52,76 -kertaisella painotuskertoimella huomioitavien vaativien asioiden vuosittainen lukumäärä kasvanut jo pidemmän aikaa. Vuonna 2004 saapui 3 455 vaativaa asiaa, mutta vuoteen 2019 vaativien asioiden määrä oli kasvanut jo 4 852:een. Vaativien asioiden laskennallinen osuus syyttäjien painotetusta kokonaistytönmäärästä on kasvanut koko ajan ja vuonna 2019 se oli jo 57 %.



Syyttäjien henkilötövuosimäärä vuonna 2004 oli yhteensä 325 ja vuonna 2019 yhteensä 388. Henkilötövuosimäärää on onnistuttu lisäämään tarkastelujakson aikana useilla kymmenillä syyttäjillä lähinnä vähentämällä vastaavasti muun henkilöstön määrää. Sihteerien ja muun tukihenkilöstön henkilötövuosien määrä vuonna 2004 oli yhteensä 187, mutta vuonna 2019 vain 153. Syyttäjien henkilötövuosimäärän myönteistä kehitystä tarkasteltaessa onkin otettava huomioon, että kysymys on osittain sihteerin- ja tukihenkilöstön töiden siirtämisestä syyttäjien tehtäväksi.

Vaikka syyteharkintaan vuosittain saapuvien asioiden lukumäärä on pienentynyt ja syyttäjien henkilötövuosimäärä kasvanut, on kaikkien syyteharkinta-asioiden keskimääräisen vaativuuden lisääntyminen sekä vaativien syyteharkinta-asioiden ja esitutinnan rajoittamisasioiden lukumäärän voimakas kasvu syönyt näennäisesti vapautuneet ja kasvaneet voimavarat. Erityisen ongelmalliseksi tilanne on muodostunut Etelä-Suomen syyttäjälle. 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 esitutinnan rajoittamisasiat keskittyvät voimakkaasti eteläiselle alueelle, jossa niitä oli vuonna 2019 syyttäjää

kohti keskimäärin 71 kappaletta vastaavan luvun ollessa muualla keskimäärin 27 kappaletta.

Painotetun työmäärän lisääntytyä vuosina 2009 - 2019 edellä mainituin tavoin 20 %, on syyttäjien henkilötyövuosien kasvu ollut vain 13 %. Syyttäjien henkilötyövuosien määrä oli vuonna 2009 noin 343 ja vuonna 2019 noin 388 absoluuttisen kasvun ollessa noin 45 henkilötyövuotta. Syyttäjien määrän lisääminen painotetun työmäärän kasvua vastaavasti 20 %:lla olisi edellyttänyt henkilötyövuosimäärän lisäämistä 69:lla toteutuneen 45:n sijasta. Syyttäjien lukumäärä suhteessa kasvaneeseen työmäärään on siten vähentynyt 24:lla Syyttäjällä.

Vuosina 2009 - 2019 vuosittain saapuneiden esitutkinnan rajoittamisasioiden lukumäärä on kasvanut yli 10 000 kappaleella, minkä voi arvioida vastaavan ainakin kahdeksan 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 - 2019 ajan ennallaan noin 14 000 asiassa. Rästän paisumisen estäminen on kuitenkin edellyttänyt voimavarojen suuntaamista välittömään ratkaisutoimintaan muiden syyttäjän-tehtävän 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 vapaapäivinänsä selviytyäkseen käsiteltäväkseen tulleista syyteasioista ja muista välttämättömistä syyttäjän tehtävistä. 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 vapaapäivinänsä.

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 2021 - 2023 sovittu keskimäärin 534 htv, joka tarkoittaa noin 39,1 milj. euron kustannusta vuotta kohden. Vuoden 2020 tilinpäätösennusteen mukaan Syyttäjälaitoksen henkilötyövuodet ovat 530 ja henkilöstökulut 38,9 milj. euroa.

Vuonna 2019 henkilötyövuosien toteuma oli 540 htv ja sitä vastaava henkilöstökulujen summa 38,4 milj. euroa. Henkilötyövuosien käyttö väheni vuonna 2019 noin 10:lla, mutta henkilöstökulujen määrä kasvoi noin 1,2 milj. eurolla. Syyttäjälaitoksen henkilöstömenojen kasvun taustalla vaikuttivat vuoden 2018 ja 2019 VES-ratkaisut – yleiskorotukset, kerta- ja virastoerät – sekä Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen mukaiset virkarakenteen muutokset.

Syyttäjien työmäärässä ei ole havaittavissa muutoksia, jotka puoltaisivat henkilötyövuosien määrän pienentämistä vuoden 2018 tasosta noin 16:sta yhteensä 534:een, kuten vuosien 2020 - 2023 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 36:lla verrattuna vuoden 2018 toteumaan. Tällöin henkilötövuosien kokonaismäärä nousisi noin 586:een.

Käytettävissä olevien syyttäjävoimavarojen ja rikosvastuun toteuttamisen tason keskinäistä suhdetta voidaan kuvata karkeasti vertaamalla syyttäjien henkilötövuosien määrää niiden asioiden määrään, joissa on nostettu syyte. Kymmenen vuoden aikana 2009 - 2019 on syytteitä nostettu vuosittain keskimäärin 154 kpl yhtä syyttäjähenkilötövuotta kohden, joten 36:n syyttäjähenkilötövuoden 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 lähes 20 000:sta asiasta, joissa nykyisin esitetään esitutkinnan rajoittamista.

Syyttäjälaitoksen voimavarojen saattaminen tasolle, jolla nykyinen, rikosvastuun toteuttamisen alenemista ja seuraamuksettomuuden lisääntymistä varsinkin laajoja kansalaispiirejä koskeavissa 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 henkilötövuosia. Toteutunut syyttäjien henkilötövuosien 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. Vuonna 2019 syyttäjien määrä laski 388 htv:een ja samalla syytteiden määrä laski 4 200:lla.

Vuoden 2020 tulossopimuksen mukainen syyttäjien henkilötövuosien määrä 385 on edelleen pienempi kuin vuonna 2018 toteutunut, joten on syytä odottaa, että nostettujen syytteiden määrä tulee yhä laskemaan.

Syyttäjälaitoksen näkemys on, että henkilötövuosien tasoa tulisi nostaa vuoden 2018 toteumasta (550) noin 36:lla yhteensä 586:een. Tällä hetkellä vuosien 2020 - 2023 tulossopimuksen mukainen henkilötövuosien määrä vuosille 2021 – 2023 on 534 htv. Lisätarve on yhteensä noin 52 henkilötövuotta ja noin 4,4 milj. euroa vuotta kohden. Vaativien asioiden määrän kasvu vaatii syyttäjiltä asianmukaista kokemusta. Laskentaperusteena on käytetty työn vaatavuuteen nähden soveltuvaa tehtäväkohtaista S13-vaativuustason palkkaa. Keskimääräinen kustannus per syyttäjä on tällöin noin 84 000 euroa. Summa sisältää työnantajan maksamat palkkojen sivukulut.

Henkilötyövuositason noston lisäksi Syyttäjälaitoksen henkilöstökuluihin vaikuttavat mm. Syyttäjälaitoksen 1.10.2019 toteutuneen organisaatiouudistuksen mukainen uusi virkarakenne ja vuodesta 2020 lähtien lomarahojen tason palautus leikkausta edeltävään aikaan. Korotus aiheuttaa vuosittain noin 0,6 milj. euron nousun henkilöstökuluihin.

4 Siirtomäärärahojen tason vaikutus Syyttäjälaitoksen toimintaan

Määrärahatasojen pysyessä vuosina 2021 - 2024 liki muuttumattomina, muodostuu Syyttäjälaitoksen ainoa taloudellinen liikkumavara vuosittain siirtyvistä siirtomäärärahaeristä.

Siirtyvien erien määrä on pysynyt vuoteen 2019 saakka säilynyt 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 %. Vuodelta 2019 siirtyvän määrärahan osuus laski jyrkästi 5,1 milj. euroon, mikä oli enää noin 11 % ko. varainhoitovuoden talousarviomäärärahasta.

Siirtyvän määrärahan jyrkkä lasku johtuu Syyttäjälaitoksen määrärahojen riittämättömyydestä. Merkittävä vaikutus siirtyvän määrärahan laskuun vuonna 2019 oli ICT-menojen (2,3 M€) ja henkilöstömenojen (1,2 M€) kasvu vuoteen 2018 verrattuna. ICT-menoista suurimman kasvun selittää Syyttäjälaitoksen omarahoitusosuus AIPA-hankkeen kustannuksista, mikä vuonna 2019 oli noin 2,1 milj. euroa.

5 Talousarviovuoden 2020 vaikutus jatkovuosiin 2021 - 2024

Vuoden 2019 varsinainen talousarviomääräraha on 45,8 milj. euroa. Vuodelta 2018 siirtyvän siirtomäärärahan kokonaissumma on noin 9,3 milj. euroa. Vuoden 2019 kokonaismääräraha asettui siten noin 55,1 milj. euroon.

Vuodelle 2020 siirtyvän määrärahan osuus laski 5,1 milj. euroon, mikä vastasi noin 11 % vuoden 2019 varsinaisesta talousarviomäärärahasta. Vuodelta 2020 arvioidaan siirtyvän enää noin 1,8 milj. euroa, mikä vastaa noin 3,8 % varainhoitovuoden määrärahasta.

Vuonna 2019 Oikeusrekisterikeskukselta tilattavien palvelujen arvoksi arvioitiin puolestaan noin 2,7 milj. euroa toteuman ollessa 3,2 milj. euroa. Ero arvion ja lopullisen toteuman välillä oli noin 19 % vuonna 2019. Vuonna 2020 palvelujen oston arvioidaan nousevan jo 3,4 milj. euroon.

Syyttäjälaitos 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 2024 asti.

Vuonna 2019 Syyttäjälaitoksen kuudessa toimitilassa raportoitiin sisäilmaongelmasta tai -epäilystä. Sisäilmaongelmat ja -epäilyt aiheuttavat myös sellaisen taloudellisen riskitekijän, jota Syyttäjälaitoksen vuosien 2021 - 2024 siirtyvän määrärahan niukkuudella ei voida hallita.

Syyttäjälaitoksen siirtyvän määrärahan määrä laskee vuonna 2021 kriittiselle tasolle¹. Syyttäjälaitoksen ICT- ja toimitilainfran ylläpito ja niiden välttämättömät kehittämistoimet sekä yleinen hintatason nousu vaikuttavat yhteismitallisesti Syyttäjälaitoksen jo heikkoon taloustilanteeseen. Vuosien 2020 - 2024 määrärahasot eivät kestä 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 2019 - 2024

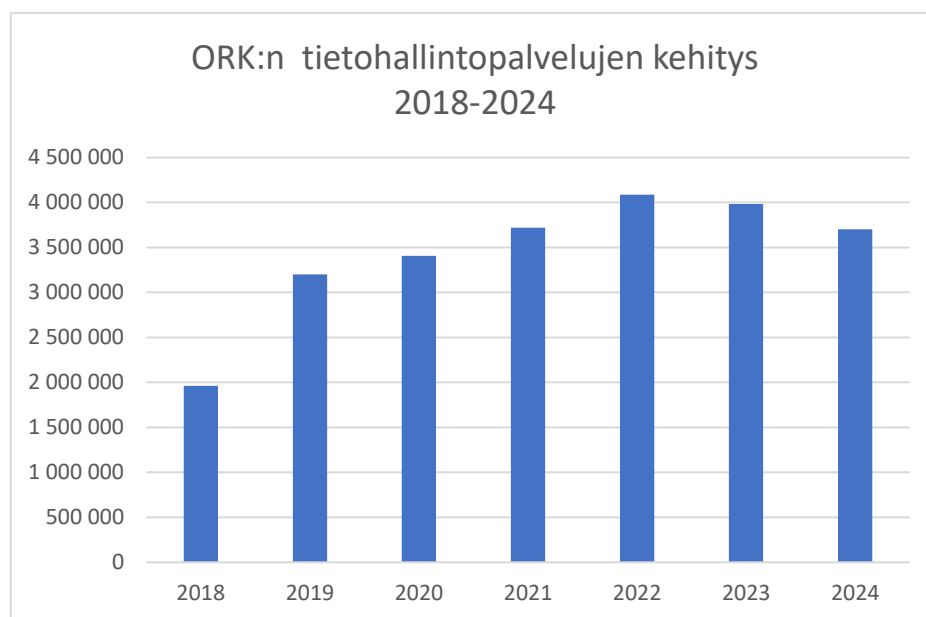
Vuosien 2017 ja 2018 tietohallintomenojen toteumat pysyttelivät noin 1,9 milj. euron tuntumassa. Vuonna 2019 menot kasvoivat 64 % yhteensä 3,2 milj. euroon. Kasvuun vaikuttivat erityisesti Valtorin palvelujen kustannusten nousu noin 0,81 milj. eurolla. ORK:n tuottamien palvelujen ja henkilötöiden kasvu oli yhteensä 0,43 milj. euroa.

Vuonna 2020 tietohallintomenot kasvavat ORK:n arvion mukaan jo noin 3,4 milj. euroon, ja taso nousee noin 4,0 milj. euroon vuonna 2022.

Vuosien 2021 - 2024 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 organisaatio-uudistus vaati erityistä huomiota, jotta tietojärjestelmät saatiin vastaamaan laitoksen muuttuneita tarpeita. Näiltä osin kustannuspaineet kohdistuivat erityisesti kehittämispalveluihin.

¹ Liite: Syyttäjälaitoksen kestävyystarkastelu vuosille 2021-2024



Lähde: Tietohallintomenot palveluittain 23.1.2020/ORK

6.2 Tietohallintomenoihin kohdistuvat muutokset verrattuna vuosien 2020 - 2023 tulossopimukseen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja oikeusministeriö sopivat vuosien 2020 - 2022 tulostavoitteissa (13.12.2019) Oikeusrekisterikeskukselta tilattavien palvelujen enimmäistasosta vuosille 2020 - 2023.

Alla olevassa taulukossa kuvataan vuosikohtainen muutos em. palvelujen osalta.

	2020		2021		2022		2023	
Palvelu	TUSO	ORK	TUSO	ORK	TUSO	ORK	TUSO	ORK
Valtorin palvelut	1 765 056	1 939 944	2 066 050	2 059 601	2 020 565	2 027 821	1 958 812	1 968 720
Jatkuvat palvelut	369 838	321 838	489 963	362 044	444 607	340 328	467 050	340 428
Kehittämispalvelut	298 886	613 686	561 459	882 059	645 459	866 059	639 182	859 782
Yhteiset palvelut	161 959	198 028	168 343	235 374	155 575	222 606	155 575	184 303
Projektipalvelut	74 477	125 923	26 174	130 360	19 152	105 328	6 384	103 255
ORK:n oma työ	343 096	408 688	342 852	475 591	398 441	523 816	398 462	528 158
YHTEENSÄ	3 013 312	3 608 107	3 654 840	4 145 029	3 683 798	4 085 958	3 625 466	3 984 646
KUSTANNUSTEN KASVU	594 795		490 189		402 160		359 180	

Verrattuna viimeisimpään tulossopimukseen, tietohallintomenoihin joudutaan käyttämään vuonna 2020 noin 0,6 milj. euroa arviota enemmän. Vuosina 2021 - 2023 tulossopimuksessa arvioitujen tietohallintomenojen määrä kasvaa ORK:n arvion mukaan noin 0,4 milj. eurolla vuosittain.

7 AIPA:n omarahoitusosuudet vuosina 2020 - 2021

Syyttäjälaitoksen suhteellinen osuus AIPA:n omarahoituksesta on 22 % per vuosi. 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. Syyttäjälaitos pyytää oikeusministeriötä huomioimaan, että vuonna 2017 toteutumatta jäänyt osuus (0,9 milj. euroa) sekä vuosina 2018 ja 2019 ennakoitua pienempi toteuma tulevat hyvin todennäköisesti maksuun vuosien 2020 - 2021 aikana.

7.1 AIPA -omarahoitussuukien muutokset verrattuna vuosien 2020 - 2023 tulossopimukseen

Tällä hetkellä AIPA -kuluja on maksettu vain noin 3,1 milj. euroa. Summa maksettiin vuosien 2018 ja 2019 talousarvion rahoituksesta. Projektin kokonaisosuus on Syyttäjälaitoksen osalta noin 7,1 milj. euroa, joten jäljellä on noin 4 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 - 2019 kustannusten vähäisemmästä määrästä verrattuna alkuperäisiin suunnitelmiin. Erotus tulee näiltä osin todennäköisesti maksettavaksi tulevina vuosina.

Syyttäjälaitos arvioi, että vuoden 2020 toteuma tulee olemaan noin 2,3 milj. euroa ja loput noin 1,7 milj. euroa tulevat maksettaviksi vuoden 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 -hankkeen projektiryhmän kanssa.

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

8 Palkeilta tilattavat palvelut

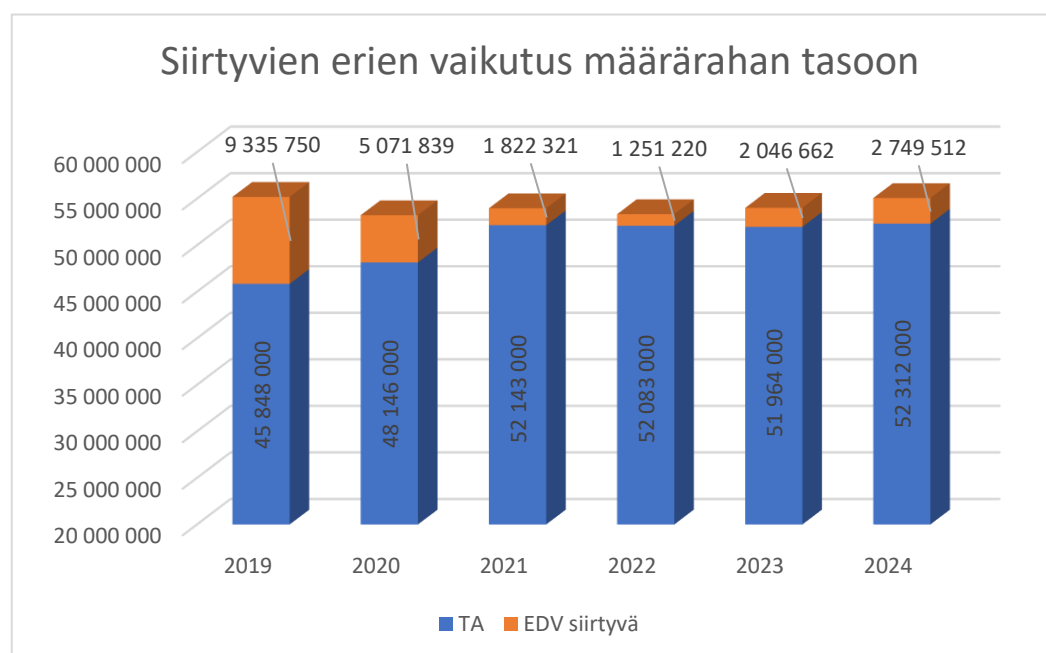
Syyttäjälaitoksen arvio Palkeilta tilattavista kuluista tulossopimuksen laatimisen yhteydessä on vuodelle 2020 noin 0,4 milj. euroa. Vuodesta 2021 alkaen arvio on 0,5 milj. euroa.

Valtiokonttorin määräyksen johdosta tehtävät muutokset Palkeiden ja kirjanpitoyksiköiden vastuissa ja talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä siirtävät Syyttäjälaitoksen tehtäviä yhä enemmän Palkeiden hoidettaviksi, mikä lisää ostopalvelujen tarvetta vuosina 2021 - 2024.

9 Siirtyvien määrärahatasojen tärkeys

9.1 Määrärahatilanne kehyspäättöksen sallimalla henkilötövuositasolla

Kun lähtökohdiksi vuosille 2021 - 2024 otetaan eduskunnan viimeisin kehyspäättös 16.4.2020 Syyttäjälaitoksen määrärahoista, lomarahaleikkauksen poistuminen ja päivitetään ICT -menojen (sis. AIPA ja ORK) osuudet sekä Palkeiden palvelumaksut näyttää Syyttäjälaitoksen määrärahatilanne seuraavalta. Vuosien 2021 – 2024 henkilötövuodet on laskettu vuoden 2018 tasolle eli 550 htv per vuosi.



Kuten kuvaajasta käy ilmi, talousarviovuosien 2021- 2024 kehukset pysyvät liki samalla tasolla, mutta siirtomäärärahoissa tapahtuvat arvioidut muutokset asettavat käytössä olevien määrärahojen tasot alhaisiksi. Liikkumavara erityisesti vuosina 2021 - 2022 jää hyvin pieneksi. Syyttäjien työmäärissä ei ole havaittavissa laskua - päinvastoin. Työn vaativuuden ennakoitua lisääntyvän merkittävästi ja samalla käsiteltäväksi saapuvien asioiden määrä ei ole laskemassa vastaavaan tahtiin.

Syyttäjälaitoksen toiminta ei ole kestävällä pohjalla. Ilman lisäyksiä henkilötövuosiin ei syyttäjän työtä voida toteuttaa asianmukaisella tasolla. Siirtyvien määrärahojen mahdollistama liikkumavara muodostuu kuitenkin kriittiselle tasolle heti vuodesta 2021 lukien. Vuodelta 2020 olisi kirjoitushetken tietojen perusteella siirtymässä ainoastaan noin 1,8 milj. euroa, mikä vastaa noin 3,8 % ko. vuoden varsinaisesta talousarviomäärärahasta ja vuodelta 2021 vain 1,3 milj. euroa (2,4 %). Vuosien 2021 - 2022 toiminta ei näin ollen kestä

minkäänlaista tai -tasoista muutosta, kun käytössä olevat määrärahat laskevat kriittiselle tasolle.

Oikeusministeriön määrittämä vuosittaisen noin 8 % rahoituspuskurin säilyttäminen ei nykykehyksillä ole mahdollista. Edellä esitetty herkkyysanalyysi osoittaa määrärahatason kriittisyyden ja Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kohdistuvan työpaineen. Kasvavaa tehtävämäärää ei lähtökohtaisesti voida hoitaa ilman, että asianmukaisia resursseja kohdennetaan henkilöstöön. Vuosien 2021 - 2024 toiminta- ja taloussuunnittelun ja Syyttäjälaitoksen kestävyystarkastelulaskelman reunaehtona on, että vuonna 2024 rahoituspuskuri saavuttaisi 8 %:n tason.

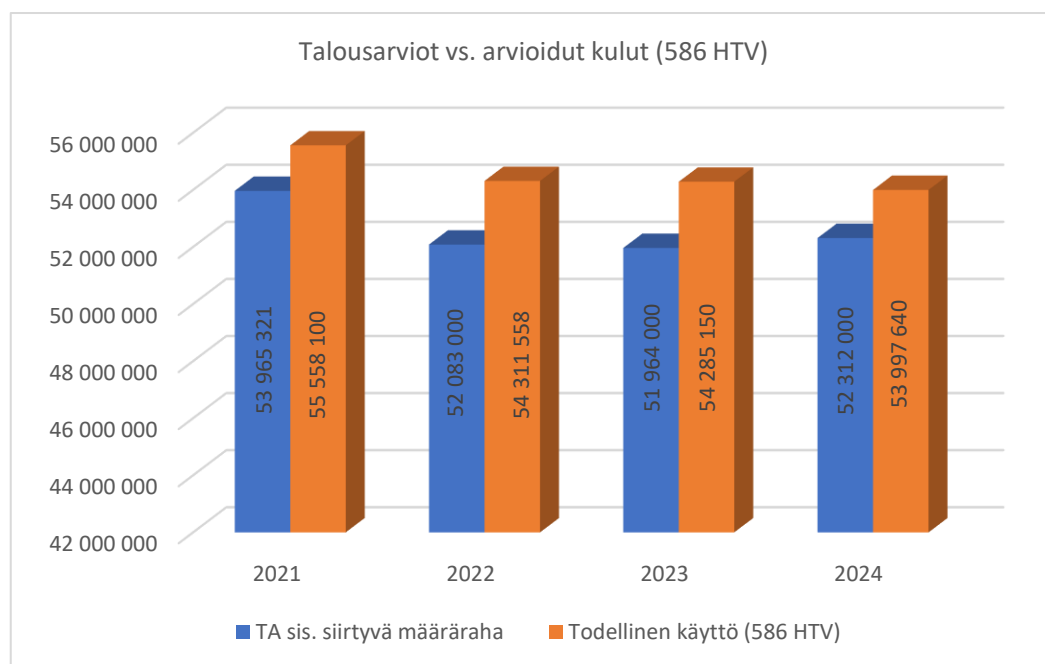
9.2 Määrärahatilanne laskettuna 586 henkilötövuoden realistisella vähimmäistarpeella

Kuten edellinen kappale osoitti, on taloudellinen liikkumavara vuosina 2020 – 2024 hyvin pieni. Tässä kappaleessa esitetään taloudelliset vaikutukset silloin, kun laskenta tehdään aiempien vuosien toiminnan laajuuteen perustuvalla henkilötövuosien vähimmäismäärällä, (586 HTV).

Mikäli lähtökohdiksi vuosille 2021 - 2024 otetaan vuoden 2018 henkilötövuositoteuma (550 htv) sekä toiminnan laadun ja tuloksellisuuden turvaamiseksi tarvittava noin 36 henkilötövuoden lisätarve, on tilanne niin ikään kriittinen 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 henkilötövuodelle on noin 4,4 milj. euroa per vuosi.

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



586 henkilötövuodella laskettuna alijäämä on merkittävä jo vuodesta 2021 alkaen. Alempana eritellään vuosittaiset lisätarpeet varsinaisiin määrärahoihin em. henkilötövuosimäärällä laskettuna, jotta varainhoitovuosien lopussa laitostasolla ei muodostu yli- eikä alijäämää. Lisäksi ilmoitetaan 8 % puskuriin tarvittava lisätarve, joka perustuu uudestaan määriteltäisiin 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 36 henkilötövuoden lisäyksen aiheuttamaa toimitilojen muutostarvetta eikä ICT -menoihin kohdistuvaa henkilöstön mahdollisesta lisäyksestä aiheutuvaa painetta.

Vuosi 2021

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 52 143 000 euroa ja vuodelta 2020 arvioitu siirtyvän erän osuus 1 822 321 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 53 965 321 euroon.

Arvioitu toteuma (HTV 586) vuonna 2021 on noin 55 558 100 euroa. Jotta Syyttäjälaitos pääsee nollatulokseen, tarvitaan varsinaiseen vuoden 2021 määrärahaan 1 592 780 euron lisäys.

Lisäyksen jälkeen uusi määräraha ko. vuodelle on 55 558 100 euroa, josta 8 % puskuri on noin 4 444 648 euroa.

Yhteensä vuodelle 2021 tarvitaan noin 6 037 428 euroa lisää
(1 592 780 + 4 444 648 euroa = 6 037 428 euroa)

Vuosi 2022

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 52 083 000 euroa ja määrärahan lisäyksen jälkeen vuodelta 2021 arvioitu siirtyvän erän osuus 4 444 648 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 56 527 648 euroon.

Arvioitu toteuma vuonna 2022 on noin 54 311 558 euroa. Tällöin siirtyvää määrärahaa jäisi 2 216 090 euroa. Jotta Syyttäjälaitokselle jää 8 %:n puskuri varainhoitovuoden talousarviosta siirtyväksi määrärahaksi tarvitaan varsinaiseen vuoden 2022 määrärahaan 1 950 550 euron lisäys.

Lisäyksen jälkeen uusi määräraha ko. vuodelle on 54 033 550 euroa, josta 8 % puskuri on noin 4 166 640 euroa.

Yhteensä vuodelle 2022 tarvitaan noin 1 950 550 euroa lisää.

Vuosi 2023

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 51 964 000 euroa ja vuodelta 2022 arvioitu siirtyvän erän osuus 4 166 640 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 56 130 640 euroon.

Arvioitu toteuma vuonna 2023 on noin 54 285 150 euroa. Tällöin siirtyvää määrärahaa jäisi 1 845 490 euroa. Jotta varainhoitovuoden määrärahan 8 % puskuriin (4 157 120 €) päästään, tarvitaan 2 311 630 euron lisäys määrärahaan. Lisäyksen jälkeen uusi määräraha on 54 275 630 euroa.

Yhteensä vuodelle 2023 tarvitaan noin 2 311 630 euroa lisää.

Vuosi 2024

Tämän hetkinen varsinainen ko. varainhoitovuoden määräraha on 52 312 000 euroa ja vuodelta 2022 arvioitu siirtyvän erän osuus 4 157 120 euroa, mikä asettaa käytettävissä olevan määrärahan 56 469 120 euroon.

Arvioitu toteuma vuonna 2024 on noin 53 997 640 euroa. Tällöin siirtyvää määrärahaa jäisi 2 471 480 euroa. Jotta varainhoitovuoden määrärahan 8 % puskuriin (4 184 960 €) päästään, tarvitaan 1 713 480 euron lisäys määrärahaan. Lisäyksen jälkeen uusi määräraha on 54 025 480 euroa.

Yhteensä vuodelle 2024 tarvitaan noin 1 713 480 euroa lisää.

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 ole viime vuosina päästy oli esimerkiksi ylivuotisten avoinna olevien asioiden määrän kääntäminen laskuun. Saavutetut tulokset on kuitenkin saatu aikaan ylittämällä laitokselle vuosittaisissa tulossopimuksissa asetetut henkilötövuosikehykset. Mikäli syyttäjien henkilötövuosien 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 pystytäkään 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 kohti kriittistä tasoa. Vuosien 2016 - 2018 siirtomäärärahojen osuus talousarviovuoden varsinaisesta määrärahasta on vaihdellut noin 21 % - 25 % välillä ja vuonna 2019 osuus oli jo painunut 11 %:iin.

Vuonna 2020 seuraavalle vuodelle siirtyvän määrärahan suhteelliseksi osuudeksi arvioidaan enää alle 4 %. Olettaen, että henkilötövuodet toteutuu tasolla 530, eikä määrärahoja lisätä vuodelle 2020, siirtyvän erän osuus vuodelle 2021 painuu alle 3 %:iin.

Syyttäjälaitoksen määrärahat laskevat vuosina 2021 – 2024 tasolle, mikä aiheuttaa taloudellisen riskin. Toimintamenopuskuri ei salli lainkaan heilahduksia vuosittaisissa toiminnan kuluissa. Mikäli Syyttäjälaitoksen lakisääteisten tehtävien toteuttaminen asianmukaisella tasolla halutaan turvata, edellyttää se henkilötövuosien lisäämistä tasolle 586 sekä määrärahatason nostamista, jotta myös 8 % vuosittainen puskurin osuus voidaan säilyttää. Näillä asiakokonaisuuksilla on merkittävä vaikutus Syyttäjälaitoksen toiminnan tuloksellisuuden parantamiseen.

Kappaleeseen 9.2 viitaten Syyttäjälaitos toteaa, että riittävän taloudellisen varautumisen puskurin ja riskienhallinnan turvaamiseksi Syyttäjälaitoksen määrärahojen lisäystarve vuosille 2021 – 2024 on:

Vuosi	Varsinainen määräraha	8 % puskuri	Yhteensä
2021	1 592 780	4 444 648	6 037 428
2022	-	1 950 550	1 950 550
2023	-	2 311 630	2 311 630
2024	-	1 713 480	1 713 480

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

11 Allekirjoitukset

Syyttäjälaitoksen voimavara-analyysi vuosille 2021 - 2024 on hyväksytty

Helsingissä 16. huhtikuuta 2020

Hallintojohtaja

Joanna Autiovuori

Controller

Riitta Kuronen

LIITE

Syyttäjälaitoksen kestävyystarkastelu vuosille 2021 - 2024