

SYYTENEUVOTTELUN HYÖDYNTÄMINEN VUOSINA 2015–2019

Lainsäädäntötutkimus syyteneuvottelulle asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta

Hanni Tihilä

Rikollisuus, kontrolli ja valta

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Marraskuu 2020

TIHILÄ HANNI: Syyteneuvottelun hyödyntäminen vuosina 2015–2019: Lainsäädäntötutkimus syyteneuvottelulle asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta

Pro gradu -tutkielma, XII + 84 s.

Oikeussosiologia ja kriminologia

Marraskuu 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Suomessa otettiin vuonna 2015 käyttöön syyteneuvottelumenettely, jossa rikoksesta epäilty tai syytetty voi saada huojennusta rikosvastuusta tunnustamalla tekonsa ja näin edistämällä rikoksen selvittämistä. Menettelyn käyttöönotolla pyrittiin osaltaan ehkäisemään oikeudenkäyntien viivästyksiä.

Tutkin, mitä tavoitteita syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettiin sekä miten syyteneuvottelulle asetetut prosessiekonomiset ja menettelyn konkreettista hyödyntämistä koskevat tavoitteet ovat toteutuneet. Taustoitan tutkimusta käymällä läpi lakihankkeen kulkua ja avaamalla syyteneuvottelua koskevaa sääntelyä. Syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettuja tavoitteita tutkin lainvalmisteluasiakirjoista, jotka toimivat myös tutkimuksen empiirisenä aineistona. Hyödynnän laadullista ja määrällistä sisällönanalyysiä sekä teemoittelua analysoidesani lausuntokierroksella annettuja lausuntoja. Käsitellessäni työryhmämietintöä ja hallituksen esitystä menetelmä on kuvaileva. Tavoitteiden toteutumista tutkin pääasiassa oikeusministeriöstä saatujen tilastotietojen avulla, jotka koskevat käräjäoikeuksissa vuosina 2015–2019 käyttyjä tunnustamisoikeudenkäyntejä.

Syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetut tavoitteet koskivat rikosprosessin nopeuttamista, viranomaisten toiminnan tehostamista sekä resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Tavoitteissa painottuivat prosessiekonomiset päämäärät. Tämän lisäksi tavoitteet koskivat oikeusturvan toteuttamista, menettelyn niveltyymistä olemassa olevaan järjestelmään sekä konkreettista soveltamista, kuten menettelyn hyödyntämistä erityisesti talousrikosasioihin ja noin 500 rikosasiaan vuosittain. Lainsäätäjä oli arvioinut näiden tavoitteiden toteutuvan ongelmitta, kun taas lausunnonantajat suhtautuivat menettelyyn ja sille asetettuihin tavoitteisiin huomattavasti varautuneemmin. Tilastotietojen perusteella syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty ensimmäisien vuosien aikana hyvin vähän ja vain harvoissa käräjäoikeuksissa. Tämän perusteella voidaan tehdä suuntaa antavia johtopäätöksiä siitä, ettei menettelyn avulla ole voitu saavuttaa merkittäviä prosessiekonomisia säästöjä. Sen sijaan menettelyä on sovellettu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla lähes ainoastaan laajassa mielessä ymmärrettyihin talousrikosasioihin.

Syyteneuvottelun hyödyntämisestä tulisi kerätä tilastotietoja. Lisäksi syyteneuvottelu-uudistus tarvitsisi kattavan jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin. Arvioinnin perusteella voitaisiin tehdä mahdollisia muutoksia säännöksiin niin, että menettely otettaisiin laajemmin käyttöön. Sitä kautta saataisiin myös toivottuja hyötyjä rikosprosessijärjestelmälle.

Avainsanat: syyteneuvottelu, plea bargaining, tunnustamisoikeudenkäynti, prosessiekonomia, vaikutusten arviointi, tavoitteenasettelu, arviointitutkimus

SISÄLLYS

Sisällys.....	II
Kuviot ja taulukot.....	IV
Lähteet	IV
Lyhenteet	XI
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet, näkökulma ja aiheen rajaus	2
1.3 Tutkimuksen rakenne.....	6
2 TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT	7
2.1 Lainsäädännön tavoitteenasettelu ja vaikutusten arviointi	7
2.1.1 Moninainen tavoitteenasettelu.....	7
2.1.2 Vaikutusten arviointia koskevat ohjeet ja arvioitavat vaikutuslajit.....	9
2.1.3 Tavoitteiden toteutumisen seuranta ja jälkikäteinen vaikutusten arviointi	12
2.2 Prosessiekonomian periaate ja talousrikoksen määritelmä.....	14
2.3 Aiempia tutkimuksia aiheesta.....	16
2.3.1 Kotimaisia syyteneuvottelua koskevia tutkimuksia.....	16
2.3.2 Kansainvälisiä tutkimuksia.....	19
2.3.3 Lainsäädännön arviointitutkimuksia	21
3 SYYTENEUVOTTELUMENETTELY	23
3.1 Lainsäädäntöhankkeen kulku pääpiirteissään.....	23
3.2 Syyteneuvottelun soveltamisala ja soveltamisen edellytykset.....	26
3.3 Syyteneuvottelun eteneminen ja tuomioesitys.....	29
3.4 Tunnustamisoikeudenkäynti.....	33
4 TUTKIMUSKYSYMYKSET, AINEISTOT JA MENETELMÄT	35
4.1 Tutkimuskysymykset ja aineistot	35
4.2 Tutkimusmenetelmät ja empiirisen osion toteutus	38
5 SYYTENEUVOTTELUA KOSKEVILLE SÄÄNNÖKSILLE ASETETUT TAVOITTEET	40
5.1 Työryhmämietintöön kirjatut tavoitteet.....	40
5.2 Lausuntokierroksen kvantitatiivinen tarkastelu.....	42
5.3 Tavoitteita koskevat kommentit lausunnoissa	47
5.3.1 Huomioita työryhmämietinnön tavoitteenasettelusta	47
5.3.2 Lausunnonantajien esiintuomia tavoitteita	49
5.4 Lausunnonantajien arvioimat vaikutukset.....	52
5.4.1 Myönteiset vaikutukset.....	52
5.4.2 Kielteiset vaikutukset	55
5.5 Hallituksen esitykseen kirjatut tavoitteet ja perustelut.....	60
5.6 Yhteenveto asetetuista tavoitteista ja toteutumisen tarkastelun kohteeksi valikoituneet tavoitteet.....	63

6	TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN TILASTOTIETOJEN VALOSSA	64
6.1	Huomioita tavoitteiden toteutumisen arvioinnista ja tilastoista	64
6.2	Tavoitteiden toteutumisen arviointi	66
6.2.1	<i>Menettelyn vuosittainen hyödyntäminen</i>	<i>66</i>
6.2.2	<i>Syyteneuvottelumenettelyn soveltaminen talousrikosasioihin</i>	<i>70</i>
6.2.3	<i>Prosessieconomisten tavoitteiden toteutuminen</i>	<i>72</i>
7	LOPUKSI.....	76
7.1	Yhteenveto tutkimustuloksista.....	76
7.2	Mahdollisia syitä miksi tavoitteita ei saavutettu	79
7.3	Johtopäätökset.....	82

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Syyteneuvotteluja koskevien säännösten lainvalmisteluprosessi pääpiirteis- sään.....	25
Kuvio 2. Syyteneuvottelun eteneminen.....	32
Kuvio 3. Lausunnonantajien suhtautuminen työryhmän esitykseen.....	44
Kuvio 4. Työryhmän esitykseen suhtautuminen lausunnonantajaryhmittäin.....	46
Kuvio 5. Tunnustamisoikeudenkäynnit ja tunnustuksen perusteella tehdyt syyttämättäjättämis- päätökset vuosittain	67
Kuvio 6. Tunnustamisoikeudenkäyntien määrät käräjäoikeuksittain.....	68
Taulukko 1. Yleisimmät tunnustamisoikeudenkäynnissä annettujen tuomioiden päärikosnimik- keet vuosina 2015–2019.....	71

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita Publishing Oy 2006.
- Danielsson, Petri, Talousrikokset, s. 135–146 julkaisussa Rikollisuustilanne 2015. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia 14/2016. Helsingin yliopisto 2016.
- Danielsson, Petri, Talousrikokset, s. 137–146 julkaisussa Rikollisuustilanne 2016. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia 22/2017. Helsingin yliopisto 2017.
- Danielsson, Petri, Talousrikokset, s. 137–146 julkaisussa Niemi, Hannu (toim.) Rikollisuustilanne 2017. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia 29/2018. Helsingin yliopisto 2018.
- Danielsson, Petri, Talousrikokset, s. 123–136 julkaisussa Danielsson, Petri (toim.) Rikollisuustilanne 2018. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia 36/2019. Helsingin yliopisto 2019.
- Dervan, Lucian E. – Edkins, Vanessa A., Innovative Empirical Study of Plea Bargaining’s Innocence Problem. *Journal of Criminal Law and Criminology*, volume 201, issue 1. S. 1–48.

- Ervasti, Kaijus, Empiirinen oikeustutkimus, s. 9–15 teoksessa Lindfors, Heidi (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, Helsinki 2004.
- Ervasti, Kaijus, Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja arviointi, s. 63–118 teoksessa Määttä, Tapio et al (toim.), Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja. Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2015.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998.
- Fredman, Markku, Puolustajan rooli. Rikoksesta epäillyn ja syytetyn avustajan roolin kehitys Suomessa 1980-luvulta nykypäivään. Alma Talent Oy 2018.
- Garoupa, Nuno - Stephen, Frank H., Why Plea-Bargaining Fails to Achieve Results in So Many Criminal Justice Systems: A New Framework for Assessment. Maastricht Journal of European and Comparative Law 15, no. 3 2008. S. 323-358.
- Illman, Mika, Plea bargaining enligt finsk rätt. JFT 2/2015, s. 142–162.
- Kallioinen, Laura, Syyteneuvottelu ja tunnustamisoikeudenkäynti hovioikeuskäytännössä -empiirinen katsaus, s. 75–95 teoksessa Koponen, Pekka – Lahti, Raimo – Elo, Elina (toim.), Valittuja kysymyksiä rikos- ja rikosprosessioikeudesta II. Helsingin hovioikeus 2019.
- Keinänen, Anssi, Poliittikkatoimien vaikutusarvioinnin tarpeellisuudesta ja ongelmista. Edilex 2010.
- Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura, Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: Entä Suomessa? Edilex 2019.
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020, Helsinki 2020.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: Parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Teoksessa Määttä, Tapio et al. (toim.), s. 175–215 Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2016. Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, Joensuu 2016.
- Keränen, Asko, Esitutkintaluottamus – laissa ja käytännössä. Lapin yliopisto, Oikeustieteiden tiedekunta, 2013.
- Kutateladze, Besiki Luka – Andiloro, Nancy R. – Johnson, Brian D, Opening Pandora's Box: How Does Defendant Race Influence Plea Bargaining? Justice Quarterly, 33:3 /2016, s. 398-426.
- Langer, Maximo, From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure. Harvard International Law Journal, vol 45, 2004. S. 1- 64.
- Linna, Tuula, Puntarissa plea bargaining – vastassa oikeusturva ja itsekriminointisuoja. Oikeustiede-Jurisprudentia XLIII/2010, s. 189–261.

- Linna, Tuula, Rikosvastuun huojennus – suomalainen plea bargaining hakee muotoaan, s. 117–134 teoksessa Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenpää, Mikko (toim.), Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012.
- Linna, Tuula, Syytteen muuttaminen ja tarkistaminen, syyteneuvottelu ja oikeusvoima. *Defensor Legis* 3/2015, s. 417–435.
- Linna, Tuula, Prosessioikeuden oppikirja. Alma Talent Oy 2019.
- Mutilainen, Vesa – Kankaanranta, Terhi, Talousrikollisuuden tutkimus Suomen yliopistoissa vuosina 1999-2008. *Oikeus* 2/2010, s. 146–160.
- Mäkelä, Frida Emilia – Niemi, Hannu, Syyteneuvottelulainsäädännön toteutuminen Suomessa vuosina 2015–2016. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta 2017.
- Määttä, Kalle, Oikeustaloustieteen perusteet. 2., uudistettu laitos. Edita Publishing Oy 2017.
- Niemi, Hannu, Seuraamusjärjestelmä 2017. Kontrollijärjestelmä tilastojen ja tutkimusten valossa. *Katsauksia* 32/2018. Helsingin yliopisto 2018.
- Nokso-Koivisto, Oskari – Sarvimäki, Matti – Toivanen, Otto – Jutila Roon, Merja, Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita. Teollisuuden palkansaajat TP Ry 2019.
- Oikarainen, Jukka, Syyteneuvottelu ja tunnustamisoikeudenkäynti oikeuspoliittisena kysymyksenä – uhka vai mahdollisuus? *Lakimies* 5/2012, s. 742–763.
- Oikarainen, Jukka, Syyteneuvottelu rikosoikeudellisen järjestelmän osana ja rikosprosessuaalisena menettelynä. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta 2017.
- Rantala, Kati – Alasuutari, Noora – Järvikangas, Inka – Saarenpää, Karolina, Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2019.
- Rautio, Jaakko, Erityisiä rikosprosessilajeja. Teoksessa Frände, Dan – Helenius, Dan – Hietaanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeus. Alma Talent Oy 2016.
- (<https://fokus-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAXBBXATJFCBJ#kohta:PROSESSI-OIKEUS/piste:tj>) Päivitetty 2018.
- Riordan, Caroline, When Innocent Defendants Plead Guilty: A Case Analysis of Exonerees Wrongfully Convicted by Plea Bargaining. University of Chicago 2020.
- Saarinen-Kauppinen, Anita – Puusniekka, Anna, KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto 2006 (<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>, Luettu 7.6.2020).
- Sahavirta, Ritva, Syyteneuvottelu – Kun käytäntö kohtaa teorian, s. 385–398 teoksessa Oikeustieteen moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta, Edita Publishing Oy 2016.

- Seitamaa-Hakkarainen, Piritta, Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. Metodix 2014. (<https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>, Luettu 7.6.2020).
- Saranpää, Timo, Syyteneuvotteluista hovioikeudessa, s. 306–329 teoksessa Riekkinen, Juhana (toim.), Oikeutta oikeudenkäynnistä täytäntöönpanoon: juhlaulkaisu Tuula Linna 1957-25/9 -2917. Alma Talent 2017.
- Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing Oy 2005. (Tala 2005a)
- Tala, Jyrki, Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta, s. 217–236 teoksessa Tala, Jyrki – Wikström, Kauko (toim.), Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005. (Tala 2005b)
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti, Syyteneuvottelun ongelmia. Defensor Legis 2/2015, s. 229–247.
- Tolvanen, Matti, Åtalsuppgörelse – Effektivitet på bekostnad av rättsskyddet? JFT 2-4/2017, s. 581–592.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2018.
- Vuorenpää, Mikko – Virolainen, Jyrki, Periaatteet prosessioikeudessa. Teoksessa Frände, Dan – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeus. Alma Talent Oy 2016.
- (<https://fokus-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAXBBXATJFCBJ#kohta:PROSESSI-OIKEUS/piste:tj>) Päivitetty 2016.
- Wu, Yuhao, Is a Plea Really a Bargain? An Empirical Study of Six Cities in China. Asian Journal of Criminology, 2020. S. 237-258.

Internet-lähteet

- Annual Report 2018, European Court of Human Rights. Council of Europe – European Court of Human Rights 2019. (https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2018_ENG.pdf, Luettu 24.7.2020)
- Delaplane, Andrew, Shadows Cast by Jury Trial Rights on Federal Plea Bargaining Outcomes. Criminal Law Review 207/2020 (<https://www.law.georgetown.edu/american-criminal-law-review/wp-content/uploads/sites/15/2020/03/57-1-shadows-cast-by-jury-trial-rights-on-federal-plea-bargaining-outcomes.pdf>, Luettu 18.6.2020).
- Edilex Uutiset, Oikeusasiamies on huolissaan ehdotetusta syyteneuvottelusta. 14.12.2012 (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/uutiset/34694?allWords=syyteneuvottelu&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=548918>, Luettu 18.10.2020).

Fair Trials International, The Disappearing Trial -Towards a rights-based approach to trial waiver systems. 2017. (<https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/2017/12/Report-The-Disappearing-Trial.pdf> , Luettu 6.11.2020).

Helsingin käräjäoikeuden vuosikertomus 2019. https://oikeus.fi/karajaoikeudet/helsinginkarajaoikeus/material/attachments/oikeus_karajaoikeudet_helsinginkarajaoikeus/liitteet2019/9MYIEBX03/Helsingin_karajaoikeuden_vuosikertomus_2019.pdf , Luettu 9.11.2020)

Helsingin Sanomat, Oikeusprosessit venyvät Suomessa todella pitkiksi, koska samat asiat käsitellään kahteen kertaan – eduskunnan oikeusasiamies esittää isoa muutosta oikeusjärjestelmään 17.1.2020. (<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006376502.html>, Luettu 24.7.2020).

Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011. (<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf> , Luettu 15.7.2020).

Lainsäädännön arviointineuvosto. (<https://vnk.fi/arviointineuvosto>, Luettu 25.7.2020).

OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris. (https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en)

OECD Regulatory Policy Outlook 2018. OECD Publishing, Paris. (https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en?itemId=/content/publication/9789264303072-en&_csp_=46cd5ed37844c9dc6cf21c84716ab307&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

Overview of Federal Criminal Cases 2019. (https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/research-publications/2020/FY19_Overview_Federal_Criminal_Cases.pdf , Luettu 3.5.2020).

Sanna Marinin hallitusohjelma 2019. Valtioneuvosto kanslia 10.12.2019. (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931>, Luettu 18.10.2020).

Syyttäjälaitos lukuina. (<https://syyttajalaitos.fi/syyttajalaitos-lukuina> , Luettu 3.10.2020).

Syyttäjälaitoksen tilinpäätös 2019. (<https://syyttajalaitos.fi/suunnittelun-asiakirjat>, Luettu 18.10.2020).

Tieteen termipankki. Taloustiede: resurssi. (<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Taloustiede:resurssi>, Luettu 3.8.2020).

Yle, Syyteneuvotteluista iso säästö: ”Ei lievennysautomaatti valkokaulusrikollisille” 27.1.2016. (<https://yle.fi/uutiset/3-8624927>, Luettu 18.10.2020).

Virallislähteet

Eduskunnan vastaus 68/2014 vp.

HE 58/2013 vp syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.

KOM 2003:3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.

LaVM 5/2014 vp. hallituksen esityksestä syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.

Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta. Valtakunnansyyttäjänvirasto Dnro 26/31/14. 28.12.2015.

OM 20/41/2009 Arviomuistio syytteestä sopimisesta.

OM 47/2010 Arviomuistio syytteestä sopimisesta (plea bargain). Lausuntotiivistelmä.

OM 87/2010 Oikeusprosessin pitkittymisen estäminen.

OM 1/69/2011 Rikosprosessin jouduttaminen – jatkotyöryhmämuistio 10.3.2011.

OM0 26:00/2011 Säädosvalmistelu.

OM 20/41/2011 Asettamispäätös.

OM 26/2012 Syyteneuvottelu ja syyttämättäjättäminen.

Oikeusministeriö, Hallituksen esityksen laatimisohteet 2019.

Oikeusministeriö, Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä Syyteneuvottelu ja syyttämättäjättäminen 8.5.2012.

Oikeusministeriö, Säädos ehdotusten vaikutusten arviointiohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

PeVL 7/2014 vp. hallituksen esityksestä eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.

VKSV 2001:1 Syyttäjän toimenkuvan kehittäminen. Työryhmämietintö 1.6.2001. Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisusarja nro. 1.

Analyysi aineisto

Työryhmämietintö OM 26/2012: ”Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen”. Työryhmämietinnöstä lausuntokierroksella annetut lausunnot:

Eduskunnan oikeusasiamies, Petri Jääskeläinen 18.6.2012

Espoon kärjäoikeus 6.7.2012

Helsingin hovioikeus 25.5. ja 6.6.2012

Helsingin kärjäoikeus 14.6.2012

Itä-Suomen hovioikeus 24.8.2012

Itä-Suomen syyttäjänvirasto 13.6.2012
Keskusrikospoliisi, Esikunta 13.6.2012
korkein oikeus 19.6.2012
Kouvolan hovioikeus 14.6.2012
Oikeusministeriö, Kriminaalipoliittinen osasto 15.6.2012
Oikeusrekisterikeskus 7.6.2012
Oulun kärjäoikeus 29.6.2012
Pirkanmaan kärjäoikeus 13.6.2012
Poliisihallitus 15.6.2012
professori Dan Frände 11.6.2012
professori Matti Tolvanen 15.6.2012
professori Tuula Linna 8.6.2012
Rovaniemen hovioikeus 15.5.2012
Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto 20.6.2012
Suomen Asianajajaliitto 8.7.2012
Suomen Lakimiesliitto 19.6.2012
Suomen Syyttäjäyhdistys 20.6.2012
Suomen Tuomariliitto 14.6.2012
Tullihallitus 15.6.2012
Vaasan hovioikeus 11.6.2012
Valtakunnan syyttäjänvirasto 14.6.2012
Valtioneuvosto oikeuskansleri, Jaakko Jonkka 11.6.2012
Valtiovarainministeriö 23.10.2012
Vantaan kärjäoikeus 4.7.2012
Varsinais-Suomen kärjäoikeus 25.6.2012
Verohallinto, Esikunta- ja oikeusyksikkö 8.6.2012

Oikeustapaukset

Turun hovioikeus

18.6.2015/127028

Helsingin hovioikeus

14.10.2015 ja 18.12.2015/ 1457 ja 1829

Vaasan hovioikeus

5.11.2015/147120

Itä-Suomen hovioikeus

16.11.2016/147586

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

EIT Babar ahmad ym. V. Yhdistynyt Kuningaskunta 6.7.2010

EIT Natsvlishvili ja Togodnize v. Georgia 8.9.2014

Oikeuskanslerin virasto

OKV 669/1/2018

LYHENTEET

EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

ETL esitutkintalaki

EV eduskunnan vastaus

HE hallituksen esitys

KO kärjäoikeus

Krimo Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

LaVM lakivaliokunnan mietintö

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

OM	oikeusministeriö
OMML	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
OKV	oikeuskanslerinvirasto
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
RL	rikoslaki
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa
VKSV	valtakunnansyyttäjänvirasto
VKST	valtakunnansyyttäjäntoimisto
vp	valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Suomessa oikeusprosessit ovat pitkittyneitä, ja Suomi on saanut lukuisia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimuksen rikkomisesta.¹ Joutuisuusvaatimus eli vaatimus asian käsittelemisestä kohtuullisen ajan kuluessa tai ilman aiheetonta viivästystä koskee sekä koko oikeusprosessia että kaikkia käsittelyn eri vaiheita. Viivytyksettömän oikeudenkäynnin loukkaus voi näin ollen perustua joko koko oikeusprosessin liian pitkään keston tai yhdessä prosessivaiheessa aiheutuneeseen viivästykseen.² Suomessa viivästyksiä käsittelevissä aiheutuu prosessin alkuvaiheessa eli esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Toisaalta taas laajat muutoksenhakumahdollisuudet ovat myös omiaan pidentämään prosessin kokonaisaikaa, kun asia käsitellään usein kahdessa oikeusasteessa.³ Erityisesti laajojen ja vaikeiden rikosasioiden, kuten talousrikosasioiden, käsittelyajat ovat pitkittyneitä.⁴ Käsittelyaikojen pitkittymiseen ja viranomaisten työtilanteen ruuhkautumiseen on yritetty puuttua vuosien varrella monilla erilaisilla uudistuksilla ja toimenpiteillä.

Uudistuksia on pyritty tekemään kaikkiin prosessin eri vaiheisiin aina esitutkinnasta muutoksenhakuvaiheeseen. 2010-luvulla on muun muassa otettu käyttöön jatkokäsittelylupa, sakkomenettely, nopea käsittely ja kevennetty tuomioistuinten kokoonpanoja tietyissä käsittelyissä.⁵ Näiden lisäksi rikosprosessia on pyritty keventämään ja asioiden käsittelyä nopeuttamaan mahdollistamalla syyteneuvottelujen käyminen. Syyteneuvottelumenettely voi olla monille tuttu lähinnä amerikkalaisista rikos- ja lakisarjoista, joissa syyttäjä tarjoaa rikoksesta epäillylle tai syytetyille lievempää tuomiota vastineeksi tunnustuksesta. Tällainen amerikkalaisen plea bargaining kaltainen menettely, syyteneuvottelu, on tullut mahdolliseksi myös Suomessa vuonna 2015.

¹ OM 87/2010, s. 12; Annual Report 2018, s. 178. Vuoteen 2018 mennessä Suomi on saanut 188 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiota, joissa 140 Suomi on tuomittu vähintään yhdestä rikkomuksesta. Eniten tuomioita (62 kpl) Suomi on saanut liittyen oikeudenkäynnin keston.

² OM 87/2010, s. 13–14.

³ OM 87/2010, s. 24; Ks. myös esim. ”Oikeusprosessit venyvät Suomessa todella pitkiksi, koska samat asiat käsitellään kahteen kertaan – eduskunnan oikeusasiamies esittää isoa muutosta oikeusjärjestelmään” HS 17.1.2020.

⁴ OM 87/2010, s. 14, 23.

⁵ Jatkokäsittelylupa on otettu käyttöön 1.1.2011 (HE 105/2009 vp), sakkomenettely on otettu käyttöön 1.12.2016 (HE 94/2009 vp), rikosasioiden nopea käsittely on otettu käyttöön 1.9.2018 (HE 17/2018 vp) ja oikeusprosessien keventämistä koskevat lait ovat tulleet voimaan 1.6.2018 (HE 200/2017 vp).

Syyteneuvottelussa on kyse menettelystä, jossa rikoksesta epäilty tai syytetty voi saada huojennusta rikosvastuusta tunnustamalla tekonsa ja näin edistämällä rikoksen selvittämistä. Viranomaiset tavoittelevat menettelyllä prosessiekonomisia säästöjä, sillä tunnustaminen lyhentäisi esitutkintaan kuluvaan aikaan, vähentäisi todistelun tarvetta ja keventäisi tuomioistuinkäsittelyä.⁶ Rikosvastuun huojennus tunnustamisen perusteella voi toteutua suomalaisessa versiossa plea bargaining -menettelystä kolmella tavalla: 1) Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä rajoittaa esitutkintaa niin, että useammasta rikoksesta epäillyn henkilön kaikkia esitutkinnassa olevia tekoja ei tutkita tai esitutkintaa ei suoriteta loppuun asti, 2) syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta osasta teoista tai 3) syyttäjä ja rikoksesta epäilty tai vastaaja voivat tehdä tuomioesityksen. Tuomioesityksessä syyttäjä sitoutuu vaatimaan lievennettyä rangaistusta. Tuomioesitys käsitellään kevennytyssä rikosasian menettelyssä, jota kutsutaan tunnustamisoikeudenkäynniksi.⁷

Syyteneuvottelua koskevat säännökset ovat olleet voimassa viisi vuotta. Syyteneuvottelumennettelystä tai sen toimivuudesta ei ole säännösten voimaantulon jälkeen käyty juurikaan yhteiskunnallista tai oikeustieteellistä keskustelua. Lainvalmisteluprosessin aikana keskustelu syyteneuvottelumennettelystä oli vilkkaampaa, ja mahdollisista vaikutuksista ja ongelmista keskusteltiin ja kirjoitettiin.⁸ Nyt, kun menettelyä on hyödynnetty muutaman vuoden ajan, on otollinen ajankohta tutkia, onko menettelylle asetettuja tavoitteita saavutettu vai onko esiin nostetut huolet menettelyn käyttöönottoon liittyen toteutuneet. Käsittelen aihetta oikeussosiologisesta näkökulmasta, mikä on hyödyllistä ajatellen yleisesti oikeusjärjestyksen kehittämistä ja lainvalmistelua. On hyödyllistä tietää, miten oikeusjärjestys tosiasiallisesti toimii tai millaisia vaikutuksia lainsäädäntöuudistuksilla on. Tutkimuksessa hyödynnetään myös empiirisiä menetelmiä, mikä lisää osaltaan tutkimuksen mielekkyyttä ja relevanssia.⁹

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, näkökulma ja aiheen raja

Tutkimuksen tavoite on selvittää syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettuja tavoitteita ja tuottaa tietoa siitä, millä tavalla ne ovat toteutuneet menettelyn soveltamisen ensimmäisien vuosien aikana. Asetettuja tavoitteita on tarkoitus tarkastella monipuolisesti ja tuoda esille

⁶ HE 58/2013 vp, s. 12–13.

⁷ Rautio 2018, 2. Erityisiä prosessilajeja, Syyteneuvottelu, Yleistä.

⁸ Esim. Linna 2010; Linna 2015; Tapani–Tolvanen 2015; Edilex Uutiset 14.12.2012 ”Oikeusasiamies on huolissaan ehdotetusta syyteneuvottelusta”.

⁹ Ervasti 2004, s. 12–13.

myös muitakin kuin lainsäätäjän suoraan hallituksen esitykseen kirjaamia tavoitteita. Toteutumisen osalta tarkastelu on rajattu lähinnä kysymyksiin, kuinka paljon ja millaisiin asioihin syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty. Näiden kysymysten, niihin saatujen vastausten sekä muun aineiston avulla pyrin tekemään perusteltuja johtopäätöksiä myös prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumisesta.

Tutkimuksessa puhutaan Talan käsitteiden mukaisesti *asetetuista tavoitteista* lain tavoitteiden sijasta. Käsite kuvaa paremmin sitä, että säännöksille on nimenomaan asetettu lainsäätäjän ja eri tahojen toimesta tavoitteita, eli kysymyksessä on ollut myös päätöksenteko.¹⁰ Asetetuista tavoitteista puhuttaessa tulee selkeämmin esille myös lakien instrumentaalinen luonne. On asetettu jokin tavoite, johon lainsäädännön avulla pyritään.¹¹ Käytän myös käsitettä *tavoitteenasettelu*, sillä se kuvaa lakien laadinnan dynaamista luonnetta ja lakiehdotuksen muokkaantumista ja muuttumista päätöksentekoon saakka.¹² Lainsäädännön tavoitteista ei välttämättä saa varmaa, oikeaa ja yksiselitteistä kuvaa tavoitteiden muuttuessa ja eri toimijoilla olevien erilaisten tavoitekäsitysten takia. Peruskäsitteeksi on valittu tavoitteenasettelu eikä lain tavoite, ettei ilmiöstä synny liian selkeää ja yksiselitteistä mielikuvaa.¹³

Pääasiassa tutkimuksessa keskitytään kuvailemaan asetettuja tavoitteita ja arvioimaan niiden toteutumista, mutta tutkimuksessa sivutaan myös säännösten arvioituja vaikutuksia. Syyteneuvottelun kohdalla lainsäädäntövaiheessa arvioidut myönteiset vaikutukset ja asetetut tavoitteet ovat hyvin lähekkäisiä, ja niitä on paikoitellen jopa hankala erottaa toisistaan. Rantalan mukaan tavoitteet, lakiehdotus ja vaikutusarviointi tulisi kaikki pitää erillään toisistaan. Hallituksen esityksiä laadittaessa tulisi kiinnittää huomioita siihen, ettei tavoitteenasettelu ole sama asian kuin vaikutusten arviointi.¹⁴ Syyteneuvottelun kohdalla tällainen vaikutelma kuitenkin syntyy. Vaikutelma johtuu pitkälti siitä, että työryhmämietinnöstä ja hallituksen esityksestä puuttuvat lähes kokonaan kielteiset vaikutusten arvioinnit. Toisaalta lausunnonantajat ovat lausunnoissaan esittäneet myös kielteisiä vaikutuksia ja nämä kielteisiä vaikutuksia koskevat arviot auttavat tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa. Vaikutusten arvioinnit auttavat mahdollisten selitysten löytämisessä; missä määrin tavoitteet ovat olleet saavutettavissa sekä mitkä tekijät ovat mahdollisesti

¹⁰ Tala 2005b, s. 230.

¹¹ Tala 2005b, s. 218.

¹² Tala 2005a, s. 155.

¹³ Tala 2005b, s. 230.

¹⁴ Rantala 2019, s. 185.

voineet vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen. Tämän takia tutkimuksessa käsitellään tavoitteita ja vaikutuksia osittain yhdessä. Aihetta on tutkittu aiemmin enemmän juuri menettelyn uhkien ja ongelmakohtien kautta, joten kielteiset vaikutukset eivät tule tässä tutkimuksessa olemaan keskiössä.

Lähestyn aihetta tarkastelemalla ensin syyteneuvottelua koskevan lainsäädäntöhankkeen kulkua ja sitä, minkälaisesta menettelystä syyteneuvottelussa on kyse. Avaan myös menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Säännöksille asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista on helpompi arvioida, kun tietää minkälaisesta menettelystä syyteneuvottelussa on kyse. Luonnollisesti myös lakien sisältö vaikuttaa tavoitteenasetteluun ja erityisesti tavoitteiden toteutumiseen.¹⁵ Syyteneuvottelumenettelyä koskeva osio toimii myös tutkimuksen oikeudellisena viitekehyksenä. Tutkimuksen taustoittavat tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten syyteneuvottelua koskeva lainsäädäntöhanke eteni?
2. Minkälaisesta menettelystä syyteneuvottelussa on kyse ja miten sitä on säännelty?

Tutkimuksen empiirisessä osiossa tutkin lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa ja eri tahojen asettamia tavoitteita. Selvitettyäni asetetut tavoitteet, arvioin asetettujen tavoitteiden toteutumista vertaamalla niitä saatavilla oleviin tilastotietoihin syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisestä vuosina 2015–2019. Selostan tilastojen avulla, kuinka paljon syyteneuvottelua on hyödynnetty ja minkälaiden rikosasioiden yhteydessä. Lisäksi arvioin prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista. Tutkimuksen päätutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä tavoitteita syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettiin?
2. Miten syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetut prosessiekonomiset sekä konkreettista hyödyntämistä koskevat tavoitteet ovat toteutuneet menettelyn soveltamisen ensimmäisinä vuosina?

Vastauksia tutkimuskysymyksiin etsin lainvalmisteluasiakirjoista ja tilastotiedoista. Lisäksi hyödynnän viranomaisten antamia ohjeistuksia, syyteneuvottelua koskevaa lainsäädäntöä ja aiheeseen liittyvää kotimaista tutkimuskirjallisuutta sekä soveltuvin osin kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Asetettuja tavoitteita tutkin työryhmämietinnön OM 26/2012, lausuntokierrok-

¹⁵ Tala 2005a, s. 143.

sella annettujen lausuntojen sekä hallituksen esityksen 58/2013 avulla. Tavoitteiden toteutumisesta arvioin tilastotietojen avulla. Tutkin lainvalmisteluasiakirjoja kvalitatiivisesti eli laadullisesti, ja hyödynnän analysoidessani niitä laadullista ja määrällistä sisällönanalyysiä sekä teemoittelua. Luon laadulliselle analyysille kehyksen nostamalla aineistosta myös muutamia kvantitatiivisia eli määrällisiä huomioita esimerkiksi annettujen lausuntojen lukumäärästä ja siitä, kuinka moni kannatti ja kuinka moni vastusti esitystä. Tilastotietoja käsitellessäni menetelmä on kuvaileva. Avaan saatavilla olevia tilastotietoja syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisestä sekä vertaan tilastotietoja sisällönanalyysin avulla tuotettuihin tuloksiin asetetuista tavoitteista.¹⁶ Käyn tutkimuksen toteuttamista, empiirisiä tutkimuskysymyksiä, menetelmiä ja aineistoja tarkemmin läpi luvussa neljä.

Lähestyn tutkimuskysymyksiä oikeussosiologisesta näkökulmasta eli tarkastelen aihetta yhteiskunnallisessa kontekstissa ja osittain yhteiskuntatieteellisin menetelmin.¹⁷ Tutkimukseni on *lainsäädäntötutkimusta*. Vielä tarkemmin ottaen kyseessä on sääntely- tai regulaatiotutkimus sekä osittain myös lainsäädännön vaikutustutkimus. Lainsäädäntötutkimus voi kohdistua lainsäädäntöön kokonaisuutena tai kuten tämä tutkimus, yksittäiseen laki- tai säädöshankkeeseen.¹⁸ Sääntelytutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on sääntelyn kehitys, tavoitteet ja intressit lainsäädännön taustalla, eri toimijoiden rooli sääntelyn synnyssä sekä sääntelyn toimeenpanon mekanismit ja vaikutukset.¹⁹ Tutkin nimenomaan sääntelyn tavoitteita ja osittain lausunnonantajien roolia sääntelyn synnyssä. Tutkimuksen lopussa arvioidessani asetettujen tavoitteiden saavuttamista, kyseessä on lakien vaikutusten tutkimus, jossa tyypillisesti selvitetään, onko laille sitä säädettäessä asetetut tavoitteet toteutuneet.²⁰

Tutkimuksessa tavoitteiden toteutumista tarkastellaan ylhäältä alas (”top down”) -mallin mukaisesti eli lainsäätäjän ja päätöksentekijän näkökulmasta. Mallin mukaisesti ensin tutkitaan lainsäätäjän tavoitteenasettelua, eritellään sääntelyn sisältöä ja selvitetään säännösten vaikutuksia ja toteutumista. Tämän jälkeen vaikutuksia ja toteutumista verrataan lainsäätäjän asettamiin tavoitteisiin.²¹ Verrattaessa lainsäädännön vaikutuksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, voidaan puhua myös *vaikuttavuudesta*.²² Vaikutusarviointia ja vaikuttavuusarviointia käytetään

¹⁶ Saarinen- Kauppinen – Puusniekka 2006, 6.6.3 Tilastot ja julkiset aineistot.

¹⁷ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 7.

¹⁸ Tala 2004, s. 379–380.

¹⁹ Ervasti 2015, s. 68–69.

²⁰ Alvesalo–Ervasti 2006, s. 43.

²¹ Tala 2005a, s. 147.

²² Keinänen 2010, s. 11.

joissain tutkimuksissa synonyymeinä, toisissa tutkimuksissa niiden välille on haluttu tehdä ero. Mikäli käsitteiden välille halutaan tehdä ero, vaikutuksella tarkoitetaan muutosta, joka on tapahtunut verrattuna aiempaan tilanteeseen ennen lainsäätämistä, ei verrattuna tavoitteisiin. Vaikuttavuutta (effectiveness) tutkittaessa tarkastellaan missä määrin uudistukselle asetetut tavoitteet on saavutettu.²³ Näin ollen tässä tutkimuksessa olisi kyse vaikuttavuusarvioinnista.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Johdannon jälkeen luvussa kaksi käyn läpi tutkimuksen tarkastelun lähtökohtia. Käyn luvussa läpi yleisemmin lakien tavoitteenasettelua ja sitä, mitä tavoitteenasettelulla tarkoitetaan, mitä asioita tavoitteenasettelussa pitää huomioida ja mitä haasteita tavoitteenasetteluun liittyy. Käsittelem myös lakien vaikutusten arviointia, siihen liittyviä ohjeita sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä vaikutusten jaottelutapoja ja ulottuvuuksia. Tämän jälkeen käyn läpi tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikutusten jälkikäteiseen arviointiin liittyviä seikkoja. Esittelen myös prosessiekonomian periaatteen ja talousrikoksen määritelmän, jotka molemmat ovat keskeisiä syyteneuvottelumenettelyssä ja nousevat esille myös syyteneuvottelua koskevassa tavoitteenasettelussa. Luvun viimeisessä osiossa käyn läpi vielä aiempia kotimaisia ja kansainvälisiä tutkimuksia liittyen syyteneuvotteluun sekä tutkimukseni kannalta relevantteja vaikutusten arviointia koskevia tutkimuksia.

Kolmannessa luvussa käsittelen lainsäädäntöhankkeen etenemistä sekä itse syyteneuvottelumenettelyä ja sitä koskevaa lainsäädäntöä. Luvun on tarkoitus toimia tutkimuksen oikeudellisena viitekehyksenä. Selostan ensin, mitä vaiheita syyteneuvottelua koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen kuului. Tämän jälkeen käyn läpi syyteneuvottelumenettelyn soveltamisalaa, menettelyn aloittamisen edellytyksiä, syyteneuvottelujen etenemistä ja tuomioesityksen laatimista. Luvun lopuksi tarkastelen vielä pääpiiretissään tunnustamisoikeudenkäynnin kulkua.

Neljännessä luvussa käyn tarkemmin läpi tutkimuskysymyksiä, aineistoja, menetelmiä ja empiirisen tutkimusosion toteutusta. Viidennessä luvussa aloitan tavoitteiden tarkastelun. Kuvaan, mitä tavoitteita jo aivan lainsäädäntöprosessin alkuvaiheessa työryhmämietinnössä OM 26/2012 asetettiin. Tämän jälkeen tutkin mietinnöstä lausuntokierroksella annettuja lausuntoja. Käyn läpi, miten lausunnonantajat kommentoivat työryhmämietinnössä asetettuja tavoitteita,

²³ Keinänen 2010, s. 3–4.

asettivatko lausunnonantajat joitain omia tavoitteita sekä millaisia vaikutuksia he arvioivat menettelyn käyttönotolla olevan. Päätän tavoitteita koskevan osion vetämällä hallituksen esityksen avulla yhteen, mitä tavoitteita ja vaikutuksia lopulta kirjattiin hallituksen esitykseen.

Kuudennessa luvussa käsittelen tutkimuksen toista päätutkimuskysymystä eli asetettujen prosessiekonomisten ja konkreettista hyödyntämistä koskevien tavoitteiden toteutumista. Arvioin asetettujen tavoitteiden toteutumista vertaamalla niitä saatavilla oleviin tilastotietoihin syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisestä vuosina 2015–2019. Selostan tilastojen avulla, kuinka paljon syyteneuvottelua on hyödynnetty ja minkälaisien rikosasioiden yhteydessä. Pysin myös suuntaa antavasti arvioimaan prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista menettelyjen määrän ja syyteneuvottelumenettelyssä käsiteltyjen rikosasioiden haastavuuden sekä muutoksenhausta saatavilla olevien tietojen perusteella.

Seitsemännessä luvussa käyn vielä läpi keskeiset tutkimustulokset ja pohdin mahdollisia syitä tavoitteiden toteutumiseksi tai toteutumatta jäämiselle. Lopuksi esitän johtopäätökseni.

2 TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Lainsäädännön tavoitteenasettelu ja vaikutusten arviointi

2.1.1 Moninainen tavoitteenasettelu

Lakien tavoitteenasettelu on yksi tekijä, jonka avulla voidaan tutkia ja arvioida lain toteutumista. Arviointi voi tapahtua esimerkiksi vertaamalla toteutuneita vaikutuksia lainsäädännölle asetettuihin tavoitteisiin.²⁴ Hallituksen esityksen laatimisoheiden (HELO 2019) mukaan hallituksen esityksessä tulee avata esityksen pääasialliset yhteiskunnalliset tavoitteet ja muut tavoitteet. Tavoitteet tulisi kirjata niin konkreettisesti, että säädettävän lain ja tavoitteiden yhteys on ymmärrettävä. Keskeisiin ehdotuksiin tulee myös kirjata keinot, joilla tavoitteisiin päästään.²⁵ Syyteneuvottelua koskevaan hallituksen esitykseen on nimetty selkeitä ja useita tavoitteita, jotka ovat myös tässä tutkimuksessa nostettu keskeisiksi tekijöiksi arvioitaessa syyteneuvottelu-uudistuksen toteutumista. Avaan tässä alaluvussa tavoitteenasettelun käsitettä sekä sitä, millaisia seikkoja tavoitteita tarkasteltaessa tulee huomioida.

²⁴ Tala 2005a, s. 166.

²⁵ Oikeusministeriö 2019. II Hallituksen esityksen laatimisohe.

Tavoitteenasettelu voidaan määritellä monella eri tavalla. Tavoitteenasettelulla voidaan tarkoit-
taa ”tosiasiallista ja oikeudellista asiantilaa, jonka on määrä toteutua lakihankkeen myötä”.²⁶
Tavoitteenasettelu laajassa mielessä tarkoittaa kaikkien lakiuudistukseen vaikuttaneiden ja kan-
taa ottaneiden asettamia tavoitteita, vaikka ne olisivat eriäviä tai uudistusta vastustavia. Tavoit-
teenasettelu voidaan nähdä myös prosessina, sillä tavoitteet voivat muuttua lainvalmistelun ai-
kana esimerkiksi silloin, kun lakiuudistusta koskevasta asiasta tai menettelystä saadaan uutta
tietoa tai kun asetettuja tavoitteita mukautetaan annettujen lausuntojen perusteella. Tavoitteen-
asettelua on myös hyödynnetty oikeustieteessä laintulkinnassa.²⁷ Tässä tutkimuksessa tavoit-
teenasettelulla ja laille asetetuilla tavoitteilla tarkoitetaan sitä tosiasiallista ja oikeudellista asi-
antilaa, johon lakihankkeella on pyritty. Tutkimuksen empiirisessä osiossa analysoitaessa lau-
suntokierroksella annettuja lausuntoja, tavoitteenasettelu tulee ymmärtää laajassa mielessä.

Lainvalmistelussa tavoitteenasettelu voi olla hyvin monitasoista. Säädettyvä laki voi olla osa
isompaa kokonaisuutta, kuten hallitusohjelmaa, jolle on asetettu tavoitteet. Tämän lisäksi sää-
dettävällä lailla on omat tavoitteet, joihin sillä pyritään. Monitasoinen tavoitteenasettelu voi
auttaa lakien laatijaa perustelemaan säännökset ja niiden tarpeellisuuden helpommin kytke-
mällä ne osaksi suurempaa kokonaisuutta. Toisaalta isommissa kokonaisuuksissa monitasoinen
tavoitteenasettelu voi olla myös ristiriitaista. Tällöin joudutaan ratkaisemaan, mille ja kenen
asettamalle tavoitteelle annetaan eniten painoarvoa.²⁸ Esimerkiksi tarkastelun kohteena oleva
syyteneuvottelu-uudistus on osa isompaa kokonaisuutta, jonka tavoite on nopeuttaa oikeuspro-
sesseja ja estää käsittelyaikojen pitkittyminen.²⁹ Itse syyteneuvottelua koskeville säännöksille
on myös asetettu omia tavoitteita, joihin on lainsäädännön avulla tarkoitus päästä. Sen lisäksi
syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön avulla on tarkoitus edistää oikeusprosessien nopeut-
tamista. Joskus myös yksittäiselle uudistukselle asetetut tavoitteet voivat olla ristiriitaisia kes-
kenään, kuten syyteneuvottelun kohdalla esimerkiksi oikeusturvasta huolehtiminen ja proses-
siekonomiset säästöt.³⁰

Säännösten tavoitteet voivat olla kirjattuna valmisteluasiakirjoihin selkeästi ja tarkasti, mutta
tyypillisesti tavoitteenasettelu on yleisluonteista ja jopa epämääräistä. Yleisluontoiset ilmauk-
set helpottavat lakien hyväksyntää, sillä toimijoilla voi olla sääntelyn kohteesta hyvinkin eriäviä

²⁶ Tala 2005a, s. 154.

²⁷ Tala 2005a, s. 154–155.

²⁸ Tala 2005, s. 158–159.

²⁹ HE 58/2013 vp, s. 4.

³⁰ HE 58/2013 vp, s. 12.

mielipiteitä, ja liian tarkat kirjaukset voivat estää hankkeen toteutumisen. Yleisluontoisesti muotoillut tavoitteet toisaalta myös luovat soveltamiseen joustavuutta ja helpottavat lainsäätäjän taakkaa, sillä lainsäätäjätäkään eivät voi ennustaa tulevaisuutta tai varautua kaikkeen. Tavoitteiksi nimettyjen elementtien lisäksi valmisteluasiakirjojen perusteluissa on syytä kiinnittää huomiota nykytilan kuvailuun ja olemassa olevaan ongelmaan. Esiin nostetut ongelmat voidaan nähdä osana tavoitteenasettelua, koska säännöksillä pyritään ratkaisemaan nämä epäkohdat.³¹ Laeilla voi olla myös piilotavoitteita, joita ei ole kirjoitettu auki. Tosiasiallisten tavoitteiden ja valmisteluasiakirjoissa esiintuotujen tavoitteiden ristiriitaa voidaan kutsua *lainsäädäntöilluusioksi*.³²

Tavoitteenasettelun haasteina on nähty yleisluontoisuus ja epämääräisyys, ristiriitainen tavoitteenasettelu, keinojen ja vaikutusten välisen suhteen epämääräisyys sekä se, mihin tietoon perustuen tavoitteenasettelu tehdään ja millaisista intresseistä.³³ Kuten edellä on jo mainittu, voi tavoitteenasetteluun sisältyä keskenään ristiriitaisia tai erisuuntaisia tavoitteita, jolloin lakia tulkittaessa ja implementoidessa voi aiheutua ongelmia. Tavoitteisiin pääsemisen arviointia taas hankaloittaa, mikäli lainlaatija ei ole avannut lainvalmistelussa sitä, millaisilla keinoilla haluttuja vaikutuksia saadaan aikaiseksi. Tavoitteenasettelun dilemmana voidaan nähdä myös se, että tavoitteenasettelussa tulisi huomioida mahdollisimman monipuolisesti erilaisia tietoja, ja tästä huolimatta tavoitteenasettelussa ei päästä yhteen absoluuttiseen totuuteen. On hyvä muistaa, että lainvalmisteluasiakirjoihin kirjattujen tavoitteiden ja ilmausten on tarkoitus edesauttaa lain hyväksyntää.³⁴

2.1.2 Vaikutusten arviointia koskevat ohjeet ja arvioitavat vaikutuslajit

Syyteneuvottelun kohdalla säännöksille asetettuja tavoitteita eikä niiden toteutumista voida mielestäni tarkastella täysin erillään lain arvioiduista ja toteutuneista *vaikutuksista*. Vaikutukset voidaan määritellä ”sääntelyn soveltamisesta johtuvaksi olennaiseksi seuraukseksi”.³⁵ Instrumentalistisen käsityksen mukaan oikeudellinen sääntely on toimintaväline ja keino. Lainsäätäjällä on tavoite, johon se pyrkii lainsäädännön avulla. Lakien vaikutusten arviointia tarvitaan,

³¹ Tala 2005a, s. 160–161.

³² Ervasti 2015, s. 78; Määttä 2017, s. 52–53.

³³ Tala 2005a, s. 162–165; Ervasti 2015, s. 78.

³⁴ Tala 2005a, s. 164–165.

³⁵ Oikeusministeriö 2019. Vuoden 2004 ohjeistuksessa vaikutus on määritelty ”sääntelyn soveltamisesta johtuvaksi tosiasialliseksi seuraukseksi”.

jotta pystytään ensinnäkin arvioimaan, voidaanko lainsäädännön avulla päästä lainsäätäjän asettamaan tavoitteeseen ja myöhemmin arvioimaan toteutuneiden vaikutusten perusteella, onko tavoitteeseen päästy.³⁶ Lain tavoitteet ja vaikutukset ovat siis kietoutuneita toisiinsa. Kuten edellä Johdannossa on tuotu esille, syyteneuvottelun kohdalla asetetut tavoitteet ja arvioidut myönteiset vaikutukset olivat niin samansuuntaisia, että niitä oli osin jopa vaikea erottaa toisistaan. Ilman lausuntokierroksella esitettyjä kielteisiä vaikutusarvioita syyteneuvottelua koskevasta lainsäädäntöhankkeesta saisi liian yksiselitteisen kuvan, sillä lainsäätäjän tekemä vaikutusten arviointi oli pitkälti tavoitteita myötäilevää. Tämän takia käsittelen seuraavaksi vaikutusten arviointia koskevia ohjeistuksia ja vaikutuslajeja.

Lakien vaikutusten arvioinnista ja arvioinnin toteutuksesta annettuja virallisohteja ovat Hallituksen esityksen laatimisohteet sekä Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteet. Vaikutusten arviointiohteet täydentävät Hallituksen esityksen laatimisohteita, joissa lähinnä mainitaan, mitä ja miten vaikutusten arvioinnista kirjoitetaan hallituksen esitykseen.³⁷ Vaikutusten arviointiohteissa sen sijaan kuvataan tarkemmin, millaisia vaikutuksia tulisi arvioida ja miten. Ohteet keskittyvät pitkälti ennakkolliseen vaikutusten arviointiin. Vaikutusten ennakkollista arviointia pidetään tärkeänä, sillä se tuottaa päätöksentekijöille tietoa, parantaa eri tahojen mahdollisuutta osallistua lainvalmisteluun, helpottaa täytäntöönpanoa ja lisää päätöksenteon avoimuutta.³⁸ Oikeuskirjallisuudessa Tala on liittännyt vaikutusten arvioinnin ajatukseen lain elinkaaresta. Lainsäädäntövaiheessa vaikutuksia arvioidaan ennakoita, tämän jälkeen laki pannaan täytäntöön ja sen soveltamista aletaan seurata. Lainsäädännön jälkikäteisen arvioinnin jälkeen säännöksiin voi olla tarvetta tehdä muutoksia, ja tällöin sykli alkaa alusta.³⁹

Lakien vaikutuksia voidaan arvioida monien eri tekijöiden ja vaikutuslajien kautta. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteiden mukaan vaikutusarvioinnissa pitää huomioida seuraavat vaikutuslajit: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Näillä osa-alueilla arvioinnissa tulee keskittyä olennaisiin vaikutuksiin, mutta huomioida myös myönteiset ja kielteiset sekä suorat ja epäsuorat vaikutukset. Lisäksi kustannuksiin tulee kiinnittää huomiota.⁴⁰ Tala on jaotellut lakien vai-

³⁶ Tala 2005a, s. 14.

³⁷ Oikeusministeriö 2019, IV Hallituksen esityksen perusrakenne, Pääasialliset vaikutukset.

³⁸ Oikeusministeriö 2007, s. 7–8.

³⁹ Tala 2005a, s. 1–3.

⁴⁰ Oikeusministeriö 2007, s. 8.

kutukset vaikutuksiin eri oikeussubjektien materiaalisessa elämänpiirissä, viranomaisten tehtäväpiirissä ja oikeudellisissa menettelytavoissa sekä vaikutuksiin ihmisten tietoisuuden, arvojen ja moraalien kannalta.⁴¹ Hän nostaa esille myös kielteiset ja myönteiset vaikutukset sekä ennakoitua ja ennakoimattomia vaikutuksia.⁴² Alvesalo ja Ervasti taas ovat listanneet eri ulottuvuuksia, joiden avulla vaikutuksia voidaan tarkastella. Edellä mainittujen lisäksi vaikutuksia voi jaotella esimerkiksi lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksiin, pää- ja sivuvaikutuksiin sekä aineellisiin ja aineettomiin vaikutuksiin.⁴³

Ennakollisen vaikutusten arvioinnin haasteina on nähty arviointiohjeiden epämääräisyys, tiedon puute, lainvalmistelijoiden kokemattomuus, niukat resurssit sekä poliittisen ohjauksen paine. Edellä mainituissa Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa kehoitetaan arvioimaan olennaiset vaikutukset, mutta ohjeissa ei esimerkiksi kerrota, miten olennaisuutta tulisi arvioida tai mitata. Ohjeistuksessa ei ole myöskään mainintaa arviointimenetelmistä. Mikäli vaikutuksia on arvioitu väärin menetelmin tai puutteellisen tiedon perusteella, voi olla, etteivät valitut keinot ja arvioidut vaikutukset sovi yhteen. Myös erityisesti suurien lakihankkeiden kohdalla poliittinen paine tai ohjaus voi aiheuttaa sen, että uudistuksen tosiasialliset vaikutukset sivuutetaan. Lainvalmistelijoiden tulisi myös tunnistaa tilanteet, jolloin vaikutusten arviointiin ja tiedon tuottamiseen tarvitaan ulkopuolisia toimijoita.⁴⁴

Vaikutusten arvioinnin laadun varmistamiseksi Suomeen perustettiin 2016 Lainsäädännön arviointineuvosto, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Lausuntojen antamisen lisäksi arviointineuvosto tavoittelee lisätä vaikutustenarviointia ja erityisesti parantaa sen laatua.⁴⁵ Toistaiseksi arviointineuvoston asema ei ole kovin vahva. Yhtenä keinona parantaa lakien vaikutusten arviointia onkin esitetty arviointineuvoston roolin kasvattamista siten, että se voisi tehdä enemmän yhteistyötä ministeriöiden kanssa jo lainvalmisteluvaiheessa ja sen olisi jopa mahdollista keskeyttää lakihanke, mikäli vaikutusten arviointi olisi puutteellista.⁴⁶

⁴¹ Tala 2005a, s. 150.

⁴² Tala 2005a, s. 149.

⁴³ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 65.

⁴⁴ Keinänen – Pajuoja 2020, 9–11.

⁴⁵ Lainsäädännön arviointineuvosto.

⁴⁶ Keinänen – Pajuoja 2020, s. 10.

Analysoidessani lausuntokierroksella annettuja lausuntoja ja niissä esitettyjä vaikutusten arviointeja keskityn edellä mainituista vaikutuslajeista erityisesti Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa mainittuihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja vaikutuksiin viranomaisten toimintapiirissä. Syyteneuvottelun arvioidut vaikutukset ilmenevät nimenomaan näillä osa-alueilla.

2.1.3 Tavoitteiden toteutumisen seuranta ja jälkikäteinen vaikutusten arviointi

Ennakollista vaikutustenarviointia ja tavoitteenasettelua vähemmälle huomiolle Suomessa on jäänyt lakien jälkikäteinen vaikutusten arviointi ja lakiuudistuksille asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta.⁴⁷ Edellä selostetussa valtioneuvoston antamassa ohjeistuksessa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista on annettu ohjeita lähinnä vain vaikutusten ennakollisesta arvioinnista. Ohjeistuksessa mainitaan, että vaikutusarviointiin kuuluu myös vaikutusten toteutumisen seuranta. Jälkikäteisen seurannan toteuttamiseen tulisi kiinnittää huomiota jo lainvalmisteluvaiheessa, ja eduskunta voi lakia hyväksyessään edellyttää vaikutusten seurantaa, kuten se syyteneuvottelun kohdalla edellytti.⁴⁸ Hallituksen esityksen laatimisoheissa mainitaan, että hallituksen esityksessä on mainittava, miten lain toimivuutta aiotaan seurata.⁴⁹ Ohjeistuksissa ei kuitenkaan ole ohjeita siitä, kenen, milloin tai miten jälkikäteinen seuranta tulisi toteuttaa.

Syyteneuvottelua koskevia säännöksiä hyväksyttäessä eduskunta edellytti, että oikeusministeriö antaa selvityksen lainsäädännön toimivuudesta lakivaliokunnalle, kun menettelyä on sovellettu kaksi vuotta.⁵⁰ Sinänsä oli harvinaista, että jälkiseurantaa edellytettiin ja eduskunta oli vielä nimennyt tahon, jonka selvitys tuli antaa.⁵¹ Todennäköisesti systemaattisen jälkiseurantajärjestelmän ja ohjeistuksen puuttumisesta vuoksi vuonna 2017 annetussa selvityksessä ei juurikaan pystytty vielä arvioimaan menettelyn vaikutuksia. Vaikutusten arviointia hankaloittivat myös puutteelliset tiedot menettelyn hyödyntämisestä ja vaikutusten arvioinnin suorittaminen niin aikaisessa vaiheessa.⁵²

⁴⁷ Keinänen – Pajuoja 2020, s. 79. Suomen sijoitus OECD:n tekemässä jälkiseurantaa koskevassa selvityksessä on ollut ”merkille pantavan heikko”.

⁴⁸ Oikeusministeriö 2007, s. 13.

⁴⁹ Oikeusministeriö 2019, IV Hallituksen esityksen perusrakenne, 10 Toimeenpano ja seuranta.

⁵⁰ Eduskunnan vastaus 68/2014 vp.

⁵¹ Keinänen – Heikkinen – Rinne 2019.

⁵² Mäkelä – Niemi 2017, s. 36–39.

Lakien vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin tulisi olla merkittävä osa säädösprosessia, sillä lain vaikutukset voidaan nähdä yhtenä keskeisimpänä mittarina arvioitaessa uudistuksien tai säännöksiön onnistuneisuutta. Lainsäädännöllä pyritään vastaamaan johonkin ongelmaan tai vaikuttamaan ihmisten toimintaan. Jos säännökset epäonnistuvat tavoitteissaan tai aiheuttavat päinvastaisia vaikutuksia, kun on arvioitu, on laki tai uudistus epäonnistunut. Jälkikäteinen vaikutusten arviointi tuottaa hyödyllistä tietoa myös lainsäätäjälle ja oikeudellisille toimijoille.⁵³ Luotettavan ja systemaattisen jälkiarvioinnin avulla pystyttäisiin varmistumaan siitä, että julkisen sektorin resursseja käytetään toimenpiteisiin, joilla on halutun laisia vaikutuksia. Lisäksi se helpottaisi korjaavien muutosten tekemistä lainsäädäntöön ja auttaisi myös huomioimaan onnistuneet uudistukset.⁵⁴

Virallisten jälkikäteisten arviointiohjeiden puuttuessa laeille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja säännösten vaikutuksia voidaan tutkia oikeuskirjallisuudessa esitettyjen tekijöiden avulla. Tala on eritellyt neljä päätekijää, jotka määrittävät lakien toteutumista ja vaikutuksia: 1) lain tavoitteenasettelu 2) lain sisältö 3) lain implementaatio ja 4) tapa, jolla sääntelyn erilaiset kohdetahot reagoivat siihen.⁵⁵ Tala on valinnut tekijät sen perusteella, että niitä voidaan hyödyntää kaikenlaisen lainsäädännön tarkasteluun, ja lainsäätäjällä on suurimmaksi osaksi mahdollisuus vaikuttaa näihin tekijöihin. Lainsäädäntövaiheessa tehdyillä valinnoilla on olennaisesti merkitystä tavoitteiden ja vaikutusten toteutumiseen.⁵⁶ Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi lakien vaikutuksiin voi vaikuttaa myös toimintaympäristön muutokset.⁵⁷ Myös sillä on arvioinnin kannalta väliä, arvioidaanko vaikutuksia lainsäätäjän vai sääntelyn kohteena olevan tahon näkökulmasta.⁵⁸

Luvussa kuusi keskityn nimenomaan syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettujen tavoitteiden toteutumiseen ja jälkikäteiseen vaikutusten arviointiin. Tarkastelussa keskitytään lakien toteutumista ja vaikutuksia määrittävistä tekijöistä erityisesti lain tavoitteenasetteluun, mutta arvioitaessa syitä tavoitteiden toteutumiselle tai toteutumatta jäämiselle on tarpeellista etsiä perusteluita ja syitä myös lain sisällöstä, implementaatiosta ja kohdetahojen reagoinnista siinä määrin kuin se on tämän tutkimuksen puitteissa mahdollista.

⁵³ Ervasti 2015, s. 67.

⁵⁴ Nokso-Koivisto ym 2019, s. 10–13.

⁵⁵ Tala 2005a, s. 143.

⁵⁶ Tala 2005a, s. 146.

⁵⁷ Alvesalo–Ervasti 2006, s. 64.

⁵⁸ Tala 2005a, s. 147 – 148.

Vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin voidaan olettaa ja toivoa lähivuosina paranevan ja saavan lisää huomiota, sillä niin OECD:n tutkimukset kuin kotimaiset tutkimusraportit ja selvityksetkin ovat korostaneet jälkiarviointijärjestelmän merkitystä ja hyötyjä.⁵⁹ Myös Sanna Marinin hallitusohjelmaan on otettu kirjaus, että Suomeen laaditaan jälkivalvontajärjestelmä ja lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan.⁶⁰

2.2 *Prosessiekonomian periaate ja talousrikoksen määritelmä*

Prosessiekonomian periaate ja talousrikoksen määritelmä ovat tutkimuksessa keskeisiä, sillä monet syyteneuvottelulle asetetut tavoitteet liittyvät näihin käsitteisiin. Myös tavoitteiden toteutumisen tarkastelu tulee keskittymään syyteneuvottelumenettelyn soveltamiseen talousrikosasioihin ja prosessiekonomisten tavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Prosessiekonomian periaate on myös yksi keskeisistä oikeusprosesseihin liittyvistä periaatteista. Talousrikoksen määritelmä on puolestaan tarpeellista avata, sillä hallituksen esityksessä syyteneuvottelun kohdalla talousrikokset on määritelty laueammin kuin yleensä.

Prosessuaalisia tavoiteperiaatteita ovat esimerkiksi varmuusperiaate ja prosessiekonomian periaate. Yhdessä näistä periaatteista voidaan käyttää nimitystä tarkoituksenmukaisuudenperiaate tai tehokkuusperiaate, jonka mukaan prosessin tulee olla varma, joutuisa ja halpa. Joutuisuus- ja halpuustavoitteista voidaan taas käyttää yhteisnimitystä *prosessiekonomian periaate*.⁶¹ Asiat tulisi ratkaista joutuisasti ja ilman ajanhukkaa. Tämän lisäksi oikeudenkäynneistä tulisi aiheuttaa mahdollisimman vähän työtä ja kustannuksia tuomioistuimelle sekä asianosaisille. Olennaista prosessin aikana on siis välttää tekemästä tarpeettomia toimia, ja tarpeellisetkin toimenpiteet tulee tehdä vain välttämättömässä laajuudessa ja mahdollisimman kustannustehokkaasti. Nopean ja viivytyksettömän käsittelyn tavoitteen taustalla vaikuttaa oikeusturvan toteutuminen, sillä joissain tapauksissa hidas tai viivästynyt oikeudenkäynti voi aiheuttaa sen, ettei tuomioistuimen ratkaisulla ole asianosaisille enää merkitystä. Hidas prosessi aiheuttaa myös lisäkustannuksia niin tuomioistuimille kuin asianosaisillekin. Hidas ja kallis oikeusprosessi nostaa myös prosessikynnystä eli kynnystä viedä asioita oikeuteen.⁶²

⁵⁹ Keinänen - Pajuoja 2020, Nokso-Koivisto ym. 2019, OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

⁶⁰ Sanna Marinin hallitusohjelma, s. 86.

⁶¹ Virolainen – Vuorenpää 2016, 4. Periaatteet prosessioikeudessa, Tavoite ja arvoperiaatteet.

⁶² Virolainen – Vuorenpää 2016, 4. Periaatteet prosessioikeudessa, Prosessiekonomian periaate.

Lainsäätäjän yksi tärkeimpiä ja vaativimpia tehtäviä onkin yhteensovittaa prosessin varmuus, halpuus ja nopeus, sillä tavoitteet ovat ristiriitaisia keskenään. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaisesti yksinkertaisemmissa asioissa on katsottu perustelluksi tyytyä suppeampaan prosessiin joutuisuuden lisäämiseksi ja kustannusten vähentämiseksi. Näin resursseja säästyy laajempien ja vaativampien asioiden käsittelyyn. Arvioitaessa oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia tulee suorien kustannusten lisäksi huomioida myös ”virhekustannukset”. Jos prosessin varmuudesta tingitään, saattaa lisäkustannuksia aiheutua vääristä tuomioista ja muutoksenhausta. Tämän takia varmuusperiaate on nähty lähtökohtaisesti tärkeämpänä prosessitavoitteena kuin prosessiekonomian periaate.⁶³ Syyteneuvottelun kohdalla lainsäätäjä on myös joutunut tasapainoilemaan prosessin varmuuden ja oikeusturvakysymysten sekä nopeus- ja halpuustavoitteiden välillä.

Toinen asetettujen tavoitteiden kannalta keskeinen käsite tutkimuksessa on *talousrikollisuus*. Viranomaisten käyttämän määritelmän mukaan talousrikollisuudella tarkoitetaan ”yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävä rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä”.⁶⁴ Talousrikoksia ovat yrityksen tai muun yhteisön toiminnassa tehdyt verorikokset, kirjanpitorikokset, velallisen rikokset, arvopaperimarkkinarikokset ja osakeyhtiörikokset. Joissain tapauksissa talousrikoksiksi voidaan katsoa myös esimerkiksi rikokset julkista taloutta vastaan, elinkeinorikokset sekä muut rikoslain mukaiset lahjusrikokset, petokset ja muu epärehellisyys, työrikokset sekä ympäristörikokset. Tämän määritelmän mukaan talousrikoksia eivät ole yksityishenkilönä tehdyt rikokset.⁶⁵ Yleisimpiä talousrikoksia ovat vero-, kirjanpito- ja velallisen rikokset.⁶⁶

Syyteneuvottelua koskevassa hallituksen esityksessä syyteneuvottelumenettely on katsottu soveltuvan erityisesti *laajassa mielessä ymmärrettyihin talousrikoksiin*. Hallituksen esityksessä talousrikoksilla tarkoitetaan rikoksia, jotka kohdistuvat varallisuusetuihin tai jotka tehdään hyötymistarkoituksessa ja joissa on mahdollisesti monimutkaisia oikeudellisia ja tosiasiallisia järjestelyjä.⁶⁷ Syyteneuvottelun yhteydessä talousrikosten määritelmä on siis laajempi kuin edellä

⁶³ Virolainen – Vuorenperä 2016, 4. Periaatteet prosessioikeudessa, Tehokkuus- eli tarkoituksenmukaisuusperiaate.

⁶⁴ Mutilainen – Kankaanranta 2010, s. 148.

⁶⁵ Mutilainen – Kankaanranta 2010, s. 148.

⁶⁶ Danielsson 2018, s. 125.

⁶⁷ HE 58/2013 vp., s. 14.

esitetty määritelmä. Syyteneuvottelun kohdalla lainsäädännössä tai lain esitöissä ei ole myöskään nimenomaisesti mainittu, että laajassa mielessä ymmärretyt talousrikokset eivät sisältäisi myös yksityishenkilönä tehtyjä rikoksia. Kun tässä tutkimuksessa puhutaan talousrikoksista, tarkoitetaan sillä tätä laajempaa määritelmää talousrikollisuudesta.

2.3 *Aiempiä tutkimuksia aiheesta*

2.3.1 Kotimaisia syyteneuvottelua koskevia tutkimuksia

Syyteneuvottelua on tutkittu jonkin verran Suomessa. Aiheesta ei ole vielä toistaiseksi kirjoitettu laajaa monografiaa, mutta syyteneuvottelua on kuitenkin sivuttu oikeustieteellisissä tutkimuksissa ja selvityksissä. Aiheesta on laadittu myös erityisesti syyteneuvottelua koskevien säännösten lainvalmistelun aikaan ja juuri säännösten tultua voimaan useita artikkeleita ja opinnäytetöitä.⁶⁸ Näistä aiemmista syyteneuvottelua koskevista tutkimuksista on hahmotettavissa kaksi selkeää lähestymistapaa aiheeseen: plea bargaining -menettelyn esitteleminen Yhdysvalloissa tai Euroopan maissa sekä syytetyn oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja itsekriminointisuojan toteutuminen menettelyssä.⁶⁹ Empiiristä tutkimusta aiheesta on tehty vähemmän.

Yksi harvoista laajemmista katsauksista syyteneuvotteluun on Jukka Oikaraisen lisensiaatintyö, jossa hän on tutkinut syyteneuvottelua osana suomalaista rikosoikeudellista järjestelmää sekä syyteneuvottelua rikosprosessuaalisena menettelynä. Oikarainen tulee tutkimuksessaan siihen johtopäätökseen, että suomalainen versio plea bargaining -menettelystä on maltillinen ja se on säilyttänyt rikosprosessiin osallistuvien roolit pääpiirteissään ennallaan. Syyteneuvottelun ongelmakohtana prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumisen kannalta hän näkee sen, ettei menettelyssä anneta tunnustukselle riittävän painavaa merkitystä, vaan se nähdään vahvana näyttönä, mutta muun näytön joukossa. Oikarainen korostaa tutkimuksessa syyttäjän roolin merki-

⁶⁸ Linna 2010; Linna 2012; Linna 2015; Tapani – Tolvanen 2015; Oikarainen 2012. Pro gradu -tutkielmia aiheesta ovat kirjoittaneet muun muassa: Miettinen, Heikki, Tunnustus rangaistuksen lieventämisperusteena -arviointia erityisesti rikosten selvittämisen, itsekriminointisuojan ja todistelun luotettavuuden kannalta 2014; Kananen-Ahjo-harju, Matti, Syytteistä sopiminen osaksi Suomen rikosprosessia? Lainvalmisteluprosessin analysointi & oikeusturvaongelmien jäsentäminen vastaajan näkökulmasta 2012; Anna-Erika Pesonen, Tunnustaminen ja syytteestä sopiminen osaksi suomalaista rikosprosessia käyttökelpoinen lisä keinovalikoimaan vai kyseenalaista kaupankäyntiä? – oikeuspoliittista keskustelua tunnustamisen muuttuvasta merkityksestä; Vilkkonen, Nelli, Plea bargaining -menettely Suomessa 2012.

⁶⁹ Saman suuntaisesti Oikarainen 2017, s.3 ja 5.

tystä syyteneuvottelussa, mutta nostaa esille myös syyttäjän roolin vahvistumisen rikosprosessissa yleisemminkin. Tulevaisuuden suhteen Oikarainen toivoisi keskustelua soveltamisalasta sekä esitutkinnan johtajuuden mahdollisesta siirtämisestä syyttäjälle.⁷⁰

Markku Fredman on käsitellyt syyteneuvottelua rikosasian puolustajan näkökulmasta väitöskirjassaan Puolustajan rooli. Väitöskirjassa analysoidaan laajasti rikosasian puolustajan roolia ja käydään läpi roolin muuttumiseen vaikuttaneita laki- ja prosessiuudistuksia 1980-luvulta lähtien. Yksi tällaisista puolustajan tehtäviin vaikuttaneista uudistuksista on ollut syyteneuvottelu, joita Fredman sivuaa 2000-luvun uudistusten yhteydessä. Fredman tuo esille syyteneuvottelun käyttöönottoon liittyneitä epäilyksiä ja käy läpi menettelyn tulemistä osaksi suomalaista rikosprosessijärjestelmää. Hän käsittelee myös syyteneuvottelun etenemistä ja syyteneuvottelun mahdollisia hyötyjä sekä haasteita puolustajan ja osittain myös vastaajan näkökulmasta. Fredmanin mukaan syyteneuvottelumenettelyn käyttöönotto on muuttanut puolustajan roolia siten, että puolustajan tulee muun muassa jo neuvotteluissa arvioida näyttöä tuomioistuimen tavoin ja punnita neuvottelujen tulosta verrattuna pääkäsittelyn mahdolliseen lopputulokseen. Tunnustamisoikeudenkäynnissä puolustajan tehtävä on mukailta syyttäjän esittämiä johtopäätöksiä ja vakuuttaa tuomarille, että tuomioesitys tulisi hyväksyä. Tilanne on päinvastainen normaalissa pääkäsittelyssä. Haasteina Fredman näkee yhdenvertaisuuden, puolustajan ja päämiehen etujen ristiriidat sekä väärän tai virheellisen tunnustuksen antamisen ja sen, miten sen kanssa tulisi menetellä.⁷¹

Artikkeleita syyteneuvottelusta ovat kirjoittaneet muun muassa Tuula Linna (2010, 2012, 2015), Jussi Tapani ja Matti Tolvanen (2015, 2017), Ritva Sahavirta (2016) sekä myös Oikarainen (2012). Artikkeleissa syyteneuvottelumenettelyä on käsitelty pääasiassa menettelyn käyttöönotosta mahdollisesti seuraavien oikeudellisten ongelmien kautta. Menettelyn käyttöönottoa ei kuitenkaan suoranaisesti vastusteta tutkimuksissa, vaan niissä pohditaan ja tuodaan esille oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan mahdollisia riskitekijöitä tai soveltamisongelmia. Tutkimuksissa esille nousevia riskitekijöitä asianosaisten näkökulmasta ovat yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja itsekriminointisuojaan toteutuminen sekä asianomistajan asema. Suomalaisen rikosprosessijärjestelmän kannalta keskusteluun on nostettu esimerkiksi virallisperiaatteen ja objektiivisuusperiaatteen toteutuminen sekä menettelyn suhde sovitteluun,

⁷⁰ Oikarainen 2017, s. 200–204.

⁷¹ Fredman 2018. 7.14 Syyteneuvottelujärjestelmä 2015.

kirjalliseen menettelyyn tai jo aiemmin olemassa olleisiin rikosvastuun huojennuskeinoihin. Linnan ja Oikaraisen artikkeleissa on myös osittain oikeusvertaileva näkökulma.

Aiemmat syyteneuvottelua koskevat tutkimukset ja erityisesti niissä esitetty kritiikki menettelyä kohtaan antavat omalle tutkimukselleni sekä tutkimustuloksilleni perspektiiviä, sillä omassa tutkimuksessani ei keskitytä syyteneuvotteluun liittyviin oikeusturvaongelmiin. Syyteneuvottelun, sitä koskevan lainvalmistelun sekä uudistuksen toteutumisen tarkasteleminen ainoastaan lainsäätäjän näkökulmasta antaisi syyteneuvottelusta ilmiönä liian yksiselitteisen kuvan. Tutkimuksista ja niissä esiin nostetuista ongelmakohtista on hyötyä arvioidessani tavoitteiden toteutumista ja esittäessäni mahdollisia syitä syyteneuvotteluille asetettujen tavoitteiden toteutumiselle tai toteutumatta jäämiselle. Hyödynnän edellä mainittuja tutkimuksia myös tutkimuksen oikeudellisessa viitekehyksessä.

Syyteneuvottelusta on tehty myös muutama empiirinen tutkimus, joissa on tutkittu syyteneuvottelumenettelyn toimivuutta kahden ensimmäisen vuoden jälkeen sekä syyteneuvottelua hoivioikeusvaiheessa. Syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti, että menettelyn toimivuudesta on tehtävä lakivaliokunnalle selvitys ensimmäisen kahden vuoden jälkeen.⁷² Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (Krimo) laati vuonna 2017 toteuttamiensa selvitysten perusteella selvitysmuistion syyteneuvottelulainsäädännön toteutumisesta Suomessa vuosina 2015–2016.⁷³ Selvityksessä hyödynnettiin syyttäjäkyselyä, tunnustamisoikeudenkäyntejä koskevia tilastotietoja sekä Valtakunnansyyttäjänviraston (nyk. Valtakunnansyyttäjän toimisto) syyteneuvotteluseurantavastauksia.⁷⁴ Krimon selvitysmuistion keskeisin havainto oli, ettei kahdelta ensimmäiseltä vuodelta saatujen aineistojen perusteella voitu vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Syyteneuvottelua koskevia säännöksiä oli sovellettu vähän, ja esitutkintalain mukaista tunnustamismenettelyä ei juuri lainkaan. Muistiossa selviää kuitenkin, että syyteneuvottelua oli hyödynnetty lähinnä talousrikosten yhteydessä, tarkkoja prosessiekonomisia säästöjä oli mahdotonta selvittää ja ajansäästö näyttää painottuneen prosessin loppuvaiheeseen.⁷⁵ Muistiossa nostetaan jatkotutkimustarpeeksi prosessiekonomisten hyötyjen selvittäminen ja sitä kautta säännösten tarkoituksenmukaisuuden arviointi.⁷⁶

⁷² EV 68/2014 vp.

⁷³ Mäkelä – Niemi 2017, s. 1.

⁷⁴ Mäkelä – Niemi 2017, s. 13.

⁷⁵ Mäkelä – Niemi 2017, s. 36–39; Kallioinen 2019.

⁷⁶ Mäkelä – Niemi 2017, s. 39.

Krimon syyteneuvottelumenettelyä koskevan seurantahankkeen toinen raportti on tarkoitus julkaista loppuvuodesta 2020. Uudessa selvityksessä keskitytään syyteneuvottelua käyttäneiden syyttäjien, tuomareiden ja asianajajien käytännön kokemuksiin menettelystä.

Toinen suhteellisen tuore tutkimus on Laura Kallioisen empiirinen katsaus syyteneuvotteluihin ja tunnustamisoikeudenkäynteihin hovioikeuskäytännössä. Tutkimuksessa selvitettiin, miten syyteneuvottelu ja tunnustamisoikeudenkäynnit ovat näkyneet muutoksenhakutuomioistuimissa, millä perusteella tuomioihin on haettu muutosta ja kuka muutosta on hakenut.⁷⁷ Aiemmin syyteneuvottelun aloittamista vasta muutoksenhakutuomioistuimessa on tutkinut Timo Saranpää.⁷⁸ Syyteneuvottelua koskevat säännökset eivätkä lainvalmisteluasiakirjat sano suoraan, voiko syyteneuvottelua hyödyntää vasta hovioikeudessa, joten Saranpään ja Kallioisen katsaukset hovioikeuskäytäntöön ja niistä nostetut huomiot aiheeseen liittyen ovat merkittäviä avauksia.

Hyödynnän aiempia empiiriä tutkimuksia arvioidessani syyteneuvottelulle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Vertaan käytössäni olevia tilastotietoja ja tekemiäni johtopäätöksiä selvitysmuiston tuloksiin. Onko syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisen kohdalla tapahtunut muutoksia kolmessa vuodessa vai ovatko tutkimustulokset saman suuntaisia kuin vuonna 2017? Kallioisen tutkimusta hyödynnän käsitellessäni prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista muun muassa muutoksenhaun, käsittelyn nopeuttamisen ja työmäärän vähentymisen osalta.

2.3.2 Kansainvälisiä tutkimuksia

Syyteneuvottelusta on myös paljon kansainvälistä tutkimusta. Kansainvälisissä tutkimuksissa toistuvat jossain määrin samat teemat kuin kotimaisissakin tutkimuksissa eli menettelyn käyttöönotto, sen mahdolliset ongelmat sekä huoli epäillyn tai syytetyn oikeusturvan toteutumisesta. Kansainvälisissä tutkimuksissa on tuotu myös selvästi esille civil ja common law -maiden oikeusjärjestelmien eroja ja sen vaikutusta syyteneuvottelun käyttöönottoon ja soveltamiseen eri maissa.⁷⁹ Tutkimuksista selviää, että menettelyn käyttöönottoa on perusteltu monissa maissa samalla tavalla kuin Suomessa: kasvaneilla juttumäärillä, oikeudenkäyntien viivästymisillä ja resurssien kohdentamisella.⁸⁰ Syyteneuvottelumenettelyä on myös muualla vastustettu samoilla

⁷⁷ Kallioinen 2019.

⁷⁸ Saranpää 2017.

⁷⁹ Langer 2004; Garoupa-Stephen 2008.

⁸⁰ Maita, joissa tutkimuksissa käytiin läpi, olivat Kiina, Saksa, Ranska, Italia ja Argentiina.

perusteilla kuin Suomessa. Menettely on nähty oikeusjärjestelmälle vieraana ja sen on katsottu vaarantavan oikeusturvan toteutuminen.⁸¹

Syyteneuvottelun toteuttamistapa vaihtelee maittain. Wu tuoreesta tutkimuksesta selviää, että Kiinassa syyteneuvottelumenettely otettiin käyttöön kasvaneiden juttumäärien takia ja menettelyllä oli tarkoitus helpottaa yksinkertaisempien rikosasioiden käsittelyä.⁸² Langerin tutkimuksessa on avattu Ranskan, Saksan, Italian ja Argentiinan syyteneuvottelujärjestelmiä. Myös Ranskassa syyteneuvottelun avulla on haluttu helpottaa yksinkertaisempien rikosasioiden käsittelyä. Saksassa syyteneuvottelu taas otettiin käyttöön helpottamaan vaikeiden ja pitkien talous-, ympäristö- tai huumausainerikosten käsittelyä. Myös poliittinen ilmapiiri on vaikuttanut siihen, millaisena menettely on otettu käyttöön. Esimerkiksi Italiassa syyteneuvottelu sai poliittista kannatusta, minkä johdosta menettely on otettu käyttöön vähemmän amerikkalaisesta versiosta poikkeavana kuin Saksassa, jossa syyteneuvottelu puolestaan eroaa merkittävästi amerikkalaisesta plea bargaining -menettelystä.⁸³

Plea bargaining -kaltaisten menettelyjen käyttöönotosta ja hyödyntämisestä on tehty laajempi raportti. Fair Trial -järjestön tutkimuksen kohteina olleista 90 maasta 66 maassa oli käytössä jonkinlainen laillinen menettely, jossa epäilty luopuu täydestä oikeudestaan oikeudenkäyntiin esimerkiksi tunnustamalla tai tekemällä yhteistyötä viranomaisien kanssa, jolloin epäilty saa vastineeksi yleisimmin lievemmän tuomion (Trial waiver systems).⁸⁴ Raportissa käydään läpi, missä maissa menettelyjä on käytössä, millaisia menettelyt ovat sekä miten erilaisia menettelyjä on säännelty. Raportissa esitellään myös lukuja siitä, kuinka paljon juttuja osassa tutkimuksen kohteina olleista maista on ratkaistu tällaisissa Trial waiver -menettelyissä. Suomen kanssa samoihin aikoihin 2010-luvulla Euroopassa syyteneuvottelujärjestelmän ottivat käyttöön muun muassa Valkovenäjä, Tsekki, Luxemburg, Romania ja Ukraina.⁸⁵

Oman tutkimukseni kannalta mielenkiintoinen havainto raportissa oli se, ettei suurimassa osassa tutkimuksen maista ole kerätty tietoa Trial waiver -menettelyjen hyödyntämisestä. Kerättyjen tietojen perusteella eniten menettelyjä on hyödynnetty Yhdysvalloissa (97,1%), Gerorgiassa (87,8%) ja Skotlannissa (85%). Vähiten menettelyjä on hyödynnetty Ukrainassa

⁸¹ Langer 2004; Garoupa-Stephen 2008; Wu 2020.

⁸² Wu 2020, s. 240.

⁸³ Langer 2004, s. 46-47.

⁸⁴ Fair Trials 2017, s. 2-3.

⁸⁵ Fair Trials 2017, s. 74-79.

(0.01%), Tsekissä (0.07%) ja Unkarissa (0.23%).⁸⁶ Raportin lopussa oikeusjärjestelmiä kehoitetaan keräämään järjestelmällisesti tietoa menettelyjen hyödyntämisestä, jotta pysyttäisiin arvioimaan niiden kokonaisvaikutuksia oikeudenkäyttöön ja kuluihin.⁸⁷ Myöskään Suomessa mikään taho ei kerää järjestelmällisesti tietoa syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisestä.

Erityisesti Yhdysvalloissa on tehty empiirisiä tutkimuksia liittyen syyteneuvotteluun, sillä kuten edellä on mainittu, Yhdysvalloissa yli 90 % rikosasioista käsitellään plea bargaining -menettelyssä.⁸⁸ Tutkimuksien aiheet koskevat näin ollen myös enemmän amerikkalaista oikeusjärjestelmää ja sen ongelmakohtia. Tutkimuksissa korostuu esimerkiksi väärän tunnutuksen antamisen tai siihen painostamisen ongelma⁸⁹, rodun ja etnisen taustan vaikutus syyteneuvotteluihin⁹⁰ sekä ”shadow of the trial” -malli. Siinä plea bargaining -menettelyn toteutumisen katsotaan määrittyvän sen perusteella, miten vastaaja näkee todennäköisyytensä tulla tuomituksi sekä sen perusteella, miten paljon mahdollisesti oikeudenkäynnissä tuomittava rangaistus eroaa ankaruudeltaan verrattuna syyteneuvottelussa tarjottuun tuomioon. Shadow of trial -teoria liittyy myös siihen, minkä takia jotkut syyttömät tunnustavat rikoksen, jota he eivät ole tehneet.⁹¹ Vaikka suomalainen oikeusjärjestelmä on hyvin erilainen amerikkalaiseen järjestelmään verrattuna, pätee esimerkiksi shadow of trial -malli varmasti myös suomalaisen syyteneuvottelun onnistumisen todennäköisyyteen. Samoja teemoja, kuten etnisen taustan vaikutusta syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämiseen tai esimerkiksi sosioekonomisen taustan vaikutuksia, voitaisiin tutkia tulevaisuudessa myös Suomessa, kunhan syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty enemmän.

2.3.3 Lainsäädännön arviointitutkimuksia

Koska tutkimukseni on sääntelytutkimus ja vaikutusten arviointitutkimus, on tarkoituksenmukaista luoda katsaus myös aiempiin tutkimuksiin näiltä osin. Suomessa on tutkittu suhteellisen paljon vaikutusten arvioinnin toteuttamista sekä toteutumista. Tutkimuksissa on käsitelty vaikutusten arviointia ja sen tarpeellisuutta yleisemmin sekä tarkasteltu laajempia kokonaisuuksia,

⁸⁶ Fair Trials 2017, s. 34.

⁸⁷ Fair Trials 2017, s. 73.

⁸⁸ Overview of Federal Criminal Cases 2019.

⁸⁹ Dervan – Edkins 2013.

⁹⁰ Kutateladze – Andiloro – Johnson 2014.

⁹¹ Riordan 2020; Delaplane 2020, s. 219-220. Saman kaltaisesti Määttä 2016. s. 42-44.

kuten useita hallituksen esityksiä, tietyn vaikutuslajin arviointia tai tietyn ministeriön hallinnonalalla tehtyjä vaikutusarvioita. Sen sijaan yhteen lainsäädäntöuudistukseen kohdistuvia arviointitutkimuksia on tehty hyvin vähän.

Vaikutusten arviointia koskevia tutkimuksia ovat tehneet muun muassa Kaijus Ervasti (2015), Mika Kemiläinen ja Anssi Keinänen (2016), Anssi Keinänen ja Kati Heikkinen (2017), Anssi Keinänen, Kati Heikkinen ja Laura Rinne (2019) sekä Kati Rantala (2019). Empiirisissä tutkimuksissa on tarkasteltu vaikutusten arvioinnin tarvetta, laatua, määrää, toteuttamista ja myös esitetty kehittämistarpeita. Arviointitutkimuksissa yleisimmin empiirisenä tutkimusaineistona ovat toimineet tietyn ajanjakson tai tietyn ministeriön hallinnonalaan kuuluvat hallituksen esitykset. Ervastin ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeita koskevassa tutkimuksessa empiirisenä aineistona toimivat seurantaraportit sekä virkamiehille ja sidosryhmille tehty kysely. Aineistoja on tarkasteltu sekä määrällisesti että laadullisesti. Tutkimuksien tuloksissa nousee esille se, että vaikutusten arviointia ja sen asemaa on pyritty vuosien varrella parantamaan, mutta siitä huolimatta se ei näy vielä merkittävänä osana lainvalmistelua. Ennakollisessa vaikutusten arvioinnissa painottuu sääntelyn oikeuttaminen eli myönteiset arviot. Epävarmuustekijöitä ei tuoda esille. Jälkikäteinen vaikutusten arviointi taas ei ole vielä vakiintunutta, ja yhtenä syynä tähän nähdään ohjeistuksen puuttuminen.

Alkuvuodesta 2020 on myös julkaistu eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämä tutkimus ”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?”. Tutkimus kokoaa osittain aiempien tutkimuksien havaintoja ja tuo esiin konkreettisia toimenpide-ehdotuksia siitä, miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa.⁹² Keskeisiä havaintoja ovat olleet vaikutusten arviointiohjeiden epämääräisyys, arvioinnin vaihtelevuus hankkeittain ja ministeriöittäin sekä jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin kohdalla ohjeistuksen ja toteutuksen puuttuminen. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen OECD:n sääntelypoliittisten tutkimusten 2015 ja 2018 tulokset ovat saman suuntaisia kotimaisen tutkimuksen kanssa. Tutkimuksissa on selvitetty lainsäädännön vaikutusten

⁹² Keinänen – Pajuoja 2020.

arviointia, sidosryhmien sitouttamista ja vaikutusten jälkikäteistä arviointia järjestön jäsenvaltioissa.⁹³ Suomessa erityisesti systemaattista lainsäädännön jälkikäteistä arviointia tulisi kehittää, jotta säännösten soveltaminen olisi tehokasta ja lainsäädännön avulla saavutettaisiin maksimaaliset toiminnan vaikutukset.⁹⁴

Edellä mainitut tutkimukset ovat kohdistuneet laajempaan aineistoon kuin oma tutkimukseni, joka keskittyy yhteen lakihankkeeseen. Hyödynnän tutkimuksessani kuitenkin samoja vaikutusten arviointiin ja hallituksen esityksen laadintaan liittyviä ohjeistuksia sekä esimerkiksi Talan yleisesityksiä vaikutusten arvioinnista ja siihen vaikuttavista tekijöistä.⁹⁵ Voin myös hyödyntää aiempien tutkimuksien havaintoja arvioinnin laadusta ja toteuttamisesta sekä niihin liittyvistä haasteista. Olen hyödyntänyt aiempia tutkimuksia myös muotoillessani tarkastelun lähtökohtia.

3 SYYTENEUVOTTELUMENETTELY

3.1 Lainsäädäntöhankkeen kulku pääpiirteissään

Aloitan syyteneuvottelumenettelyn tarkastelemisen taustoittamalla, miten syyteneuvottelu tuli osaksi suomalaista oikeusjärjestelmää ja miten syyteneuvottelua koskeva lainsäädäntöhanke pääpiirteissään eteni. Lainsäädäntöhankkeen eri vaiheista ja lainvalmisteluun liittyvistä asiakirjoista, kuten hallitusohjelmasta, on myös hahmotettavissa syyteneuvottelua koskevia laajemman tason tavoitteita. Monitasoista tavoitteenasettelua mukaillen avaan näitä tavoitteita luvun lopussa.

Varsinaisen syyteneuvottelua koskevan lainsäädäntöhankkeen voidaan katsoa alkaneen oikeusministeriön asettaman työryhmän perustuslakivaliokunnalle antamasta oikeudenkäynnin viivästymistä koskevasta selvityksestä vuonna 2009. Oikeudenkäynnin viivästymisen syitä ja toimenpiteitä viivästymisien ehkäisemiseksi oli selvitetty useiden työryhmien toimesta. Samalla oli selvitetty syytteestä sopimisen mahdollisuutta yhtenä keinona nopeuttaa oikeusprosesseja.

⁹³ OECD Regulatory Policy Outlook 2015; OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

⁹⁴ OECD Regulatory Policy Outlook 2015, s. 160; OECD Regulatory Policy Outlook 2018, Finland.

⁹⁵ Tala 2005a.

Viivästymisiä koskevan selvityksen perusteella laadittiin arviomuistio, johon listattiin syyteneuvottelua puoltavia ja vastustavia näkökulmia.⁹⁶ Arviomuistiosta pyydettiin lausuntoja eri tahoilta.⁹⁷

Myös jo ennen vuotta 2009 virallisjulkaisuissa oli pohdittu syyteneuvottelun tuomista osaksi suomalaista rikosprosessijärjestelmää.⁹⁸ 2000-luvun alussa Valtakunnansyyttäjänviraston syyttäjän toiminnan kehittämistä koskevan hankkeen yhteydessä oli pohdittu syytteen sisällöstä sopimista ja plea bargaining -menettelyn käyttökelpoisuutta Suomessa. Samoin aihetta oli käsitelty tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea. Molemmat työryhmät olivat tuolloin tulleet siihen johtopäätökseen, ettei menettely sovi suomalaiseen rikosprosessijärjestelmään. Se olisi arvolähtökohdiltaan vieras, ja menettelyn käyttöönotto ei vaikuttanut realistiselta.⁹⁹

Ilmapiiri syyteneuvottelua kohtaan muuttui kymmenessä vuodessa¹⁰⁰. Syyteneuvottelun käyttöönottoa valmisteltiin monessa eri työryhmässä. Myös tuolloisen pääministerin, Jyrki Kataisen, hallitus ohjelmaan oli otettu kirjauksia, joiden mukaan talousrikollisuuteen liittyvien rikosten esitutkintaan ja oikeusprosessiin kuluva aikaa pyritään lyhentämään, oikeusturvan takeista huolehditaan sekä laaditaan oikeusturvaohjelma, jonka avulla oikeudenkäyntien kestoa lyhennetään ja oikeusturvan laatua parannetaan. Hallitus ohjelmaan oli kirjattu myös, että syyttäjän roolia esitutkinnassa vahvistetaan erityisesti talousrikosjuttujen yhteydessä, ja syyteneuvottelujärjestelmän käyttöönottoa selvitetään.¹⁰¹ Myös valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen oli esittänyt oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle lakimuutoksia, jotka mahdollistaisivat syyteneuvottelun hyödyntämisen.¹⁰²

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2011 työryhmän selvittämään syytteestä sopimisen mahdollista käyttöönottoa ja kehittämään syyttämättäjättämijärjestelmää.¹⁰³ Uuden työryhmän tavoite oli syyteneuvottelun osalta ”selvittää ja tarkastella erilaisia syytteestä sopimisen muotoja sekä

⁹⁶ Oikarainen 2017, s. 10.

⁹⁷ OM 20/41/2009. Lausuntopyyntö lähetettiin 31 taholle, joiden joukossa oli viranomaisia, yhteisöjä ja henkilöitä. Myös korkeimmalle oikeudelle varattiin tilaisuus antaa lausunto. Arviomuistioon oli listattuna kysymyksiä, joihin lausunnonantaja pyydettiin erityisesti ottamaan kantaa. Vastauksia arviomuistioon tuli 28, joista 18 vastusti menettelyn käyttöönottoa. Kuten seuraavasta alaluvusta tullaan huomaamaan, lausunnonantajien näkemykset muuttuivat jonkin verran arviomuistion kannanotoista valmistelun edetessä.

⁹⁸ Oikarainen 2017, s. 9.

⁹⁹ KOM 2003:3, s. 299; VKSV 2001:1, s. 4, 31–31.

¹⁰⁰ Enemmän asenteiden ja ilmapiirin muutoksesta, Oikarainen 2012, s. 744–747.

¹⁰¹ Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011, s.15, 25–26.

¹⁰² OM026:00/2011 Säädosvalmistelu.

¹⁰³ OM 26/2012.

pohtia, missä määrin ne soveltuvat suomalaisen rikosoikeudenhoidon järjestelmään ottaen huomioon aikaisemmat selvitykset ja kannanotot”. Tämän lisäksi työryhmän tehtävänä oli tehdä tarvittavat säädösehdotukset ja laatia sellaiset säännökset, jotka niveltäisivät jo olemassa oleviin rikosprosessin säännöksiin ja käytäntöihin.¹⁰⁴ Työryhmä laati mietinnön, ja mietinnöstä pyydettiin jälleen lausuntoja eri tahoilta. Nykyisin voimassaolevat syyteneuvottelua koskevat lait pohjautuvat pitkälti työryhmän esittämiin säädösesityksiin.¹⁰⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle syyteneuvottelua koskeväksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi annettiin toukokuussa 2013. Perustuslakivaliokunta ja eduskunnan lakivaliokunta antoivat vielä omat lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnan käsittelyn jälkeen.¹⁰⁶ Lait olivat hallituksen esityksen mukaisesti tarkoitettu tulemaan voimaan jo toukokuussa 2014, mutta syyteneuvottelua koskevat säännökset ovat tulleet voimaan vuonna 2015.

Seuraavaan kuvioon on vielä tiivistetty 1.1.2015 voimaan tulleiden syyteneuvottelua koskevien säännösten valmistelun eteneminen pääpiirteissään. Kuvioon on merkitty oranssilla värillä lainvalmistelun vaiheet, joita käsitellään tarkemmin luvussa viisi.



Kuvio 1. Syyteneuvottelua koskevien säännösten lainvalmisteluprosessi pääpiirteissään.

Lainsäädäntöhankkeen alulle panneessa oikeudenkäyntien viivästymisiä koskevassa selvityksessä, sen jälkeen laadituissa työryhmämuistioissa ja uusissa selvityksissä sekä Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa kirjattuja tavoitteita voidaan tarkastella myös syyteneuvottelulle asetettuina

¹⁰⁴ Asettamis päätös OM 20/41/2011. Aiemmillä selvityksillä ja kannanotoilla viitataan aiempien työryhmien muistioihin sekä mietintöihin ja lausuntoihin OM 20/41/2009, OMML 47/2010, OMML 87/2010 ja OM 1/69/2011.

¹⁰⁵ Oikarainen 2017, s. 12.

¹⁰⁶ PeVL 7/2014 vp.; LaVM 5/2014 vp.

laajemman tason tavoitteina. Kuten edellä viitekehystä määrittäessä on tullut esille, lakien tavoitteiden asettelu on monitasoista, ja laki tai lainsäädäntöhanke voi olla osa isompaa kokonaisuutta.¹⁰⁷ Syyteneuvottelua koskeva lainsäädäntöhanke oli osa isompaa kokonaisuutta, jonka tavoitteena oli estää oikeudenkäyntien viivästymisiä. Näin ollen esitutkintaan kuuluvan ajan ja oikeudenkäyntien kestojen lyhentäminen, oikeusturvan takaaminen sekä syyttäjän roolin vahvistaminen erityisesti talousrikosasioissa voidaan nähdä myös syyteneuvottelulle asetettuina tavoitteina.

3.2 Syyteneuvottelun soveltamisala ja soveltamisen edellytykset

Tämän ja seuraavien alalukujen on tarkoitus taustoittaa tuloslukuja ja toimia tutkimuksen oikeudellisena viitekehystenä. Kuvaan syyteneuvottelua koskevia säännöksiä, syyteneuvottelun soveltamisalaa, menettelylle asetettuja edellytyksiä ja lopuksi syyteneuvottelujen sekä tunnistamisoikeudenkäynnin etenemistä. Säännökset, tavoitteet ja uudistuksen toteutuminen ovat kaikki tiiviisti yhteydessä toisiinsa, sillä säännösten avulla on tarkoitus päästä haluttuun lopputulokseen eli saavuttaa tavoitteet.¹⁰⁸ Aloitan käsittelemällä syyteneuvottelumenettelyn eri toteutusvaihtoehtoja ja syyteneuvottelun soveltamisalaa.

Syyteneuvottelussa on kyse kevennetystä rikosasian menettelystä, jossa rikoksesta epäilty tai vastaaja saa vastineeksi tunnustuksesta huojennuksen rikosvastuuseen.¹⁰⁹ Syyteneuvottelusta säädetään pääasiassa laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL 689/1997) ja esitutkintalaisissa (ETL 805/2011). Suomalaisessa syyteneuvottelumenettelyssä rikosvastuunhuojennus voi toteutua kolmella tavalla:¹¹⁰ 1) tutkinnanjohtajan määräyksestä esitutkintaa voidaan rajoittaa tunnustuksen perusteella eli esitutkintaa ei suoriteta loppuun kaikista epäillyistä rikoksista tai esitutkinta lopetetaan osan teoista kohdalla kokonaan 2) syyttäjä voi tehdä syyttämättäjättämispäätöksen osasta epäillyistä rikoksista tai 3) syyttäjä ja epäilty tai vastaaja voivat tehdä tuomioesityksen, jossa epäilty tai vastaaja tunnustaa teon ja syyttäjä sitoutuu vaatimaan rangaistusta lievennetyn rangaistusasteikon mukaisesti. Tuomioesitys voidaan neuvotella myös esitutkinnan rajoittamisen tai syyttämättäjättämispäätöksen yhteydessä.¹¹¹

¹⁰⁷ Tala 2005a, s. 158.

¹⁰⁸ Ervasti 2015, s. 67.

¹⁰⁹ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, 2.1 Yleistä.

¹¹⁰ Riippuen jaottelutavasta rikosvastuun huojennuksen on voitu katsoa tapahtuvan myös vain kahdella tavalla. Linna 2019, s. 182.

¹¹¹ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, 2.1 Yleistä.

ETL:n 3 luvun 10 a §:n mukaiseen menettelyyn eli esitutkinnan rajoittamiseen tunnustuksen perusteella saatetaan viitata myös käsitteellä *tunnustamismenettely*.¹¹² Tässä tutkimuksessa puhuttaessa syyteneuvottelusta, tarkoitetaan käsitteellä lähtökohtaisesti kaikkia kolmea edellä mainittua rikosvastuun huojennustapaa eli sekä ROL:n että ETL:n mukaisia menettelyjä. Mikäli joissain kohdin on tarkoituksenmukaista tehdä ero, kumman lain mukaisesta menettelystä puhutaan, käytän ETL:n mukaisesta menettelystä käsitettä tunnustamismenettely.

Syyteneuvottelumenettelyä koskevat samat edellytykset ja harkintakriteerit, milloin syyteneuvotteluun voidaan ryhtyä, riippumatta siitä, onko kyseessä esitutkinnan rajoittaminen, syyttämättäjättämispäätös vai tuomioesityksen laatiminen. Menettelyn hyödyntämisestä päättää aina syyttäjä.¹¹³ Syyteneuvottelun soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu teot, joista säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi vuotta vankeutta. Rangaistusmaksimista huolimatta soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu myös rikoslain (RL 39/1889) 21 luvussa tarkoitettujen henkeen tai terveyteen kohdistuvat rikokset sekä RL 20 luvussa tarkoitettujen tiettyjen seksuaalista itsemääräämisoikeutta rikkovien tai lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten kuten raiskaus, pakottaminen seksuaaliseen tekoon, seksuaalinen hyväksikäyttö, seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta sekä lapsen houkutteleminen seksuaalisiin tarkoituksiin.¹¹⁴ Esitutkintaa ei saa rajoittaa tai syytettä jättää nostamatta, mikäli yleinen tai yksityinen etu vaatii esitutkinnan toimittamista tai syytteen nostamista.

Mikäli edellä mainitut edellytykset täyttyvät, tulee syyttäjän huomioida vielä ennen syyteneuvotteluun ryhtymistä asian laatu, asiassa esitetyt vaatimukset, menettelystä aiheutuvat kustannukset ja siihen kuluva aika sekä osallisuuskysymykset. Harkintakriteerien lähtökohtana on tuntuvien prosessiekonomisten hyötyjen saavuttaminen.¹¹⁵ Puhuttaessa asian laadusta viitataan siihen, kuinka laajasta ja vaikeasta rikosasiasta on kyse. Yksinkertaisissa rikosasioissa, jotka ovat näytöllisesti selviä, ei syyteneuvottelua ole syytä käyttää, sillä menettelyllä ei saavutettaisi prosessiekonomisia etuja. Päinvastoin taas syyteneuvottelun hyödyntäminen on suotavaa, jos kysymyksessä on haastava rikoskokonaisuus, jossa tulisi hankkia laajasti tai vaikeasti saatavilla

¹¹² Oikarainen 2017, s. 116.

¹¹³ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, 2.3. Neuvottelut ja tuomioesitys.

¹¹⁴ Rajoituksista on säädetty ROL 1 luvun 10 §:ssä. Soveltamisalan rajaukset ovat myös aiheuttaneet keskustelua ja niitä on kritisoitu. OM 58/2012, s. 11. Syyteneuvottelujen ulkopuolelle on esimerkiksi rajattu henkeen tai terveyteen kohdistuvia rikoksia, mutta syyteneuvotteluja on mahdollista käydä rikosnimikkeen ollessa ryöstö. Rikoslain 20 ja 21 luvun rikokset on haluttu jättää soveltamisalan ulkopuolelle sillä ne kohdistuvat erittäin herkkiin oikeushyviin. Sen sijaan menettelyn piiriin on kuitenkin haluttu törkeä paritus ja ihmiskauppa. Ks. myös Oikarainen 2017, s. 21; HE 58/2013, s.14.

¹¹⁵ HE 58/2013 vp, s. 23.

olevaa näyttöä oikeudenkäyntiin. Mikäli asiassa on myös esitetty vahingonkorvaus- tai menettämiskaavoituksia, joita varten tulee hankkia laajaa näyttöä, ei syyteneuvotteluun tule ryhtyä, sillä prosessiekonomisia tavoitteita ei tällöin välttämättä saavuteta.¹¹⁶ Syyttäjän tulee kiinnittää huomioita myös menettelyn aiheuttamiin kustannuksiin ja kuluvaan aikaan. Mitä suurempia kustannus- tai aikasäästöjä syyteneuvottelusta syntyisi verrattuna tavalliseen rikosasian käsittelyyn, sitä suositeltavampaa neuvottelujen käyminen on. Kuluvaan aikaan arvioitaessa tulee huomioida myös oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimus. Joutuisuusvaatimuksen rikkominen voi olla mahdollista ehkäistä turvautumalla syyteneuvottelumenettelyyn.¹¹⁷ Viimeisimpänä huomioon tulee ottaa osallisuuskysymykset. Mikäli rikoksen tekemiseen on osallistunut useampi taho, tulisi lähtökohtaisesti kaikilta saada tunnustusta ja suostumus syyteneuvotteluun, jotta menettelyllä saavutettaisiin prosessiekonomisia etuja.¹¹⁸

Laissa ei ole erikseen säännelty, kuinka paljon näyttöä epäilystä rikoksesta tulisi olla, jotta syyteneuvottelua voitaisiin hyödyntää. Lain esitöihin on kirjattu, että syyteneuvottelun aloittamisen yleisenä edellytyksenä tulisi olla se, että syyttäjällä olisi käytettävissä olevan aineiston perusteella edellytykset nostaa syyte. Tunnustaminen voi riittää syytteen nostamiseen.¹¹⁹ Koska syyteneuvotteluissa mahdollisesti laadittava tuomioesitys korvaa syytteen nostamisen, on oikeuskirjallisuudessa arvioitu syyteneuvottelukynnyksen olevan sama kuin syytteen nostamisessa eli, että on olemassa todennäköisiä syitä syyllisyyden tueksi.¹²⁰ Myös syyteneuvottelun kohdalla syyttäjää koskee yleinen objektiviteettiperiaate ja tasapuolisuusvelvoite. Syyttäjän ei tule ryhtyä syyteneuvotteluun, mikäli hän tunnustuksesta huolimatta katsoo, ettei epäilty ole syyllistynyt rikokseen. Harkintaa tehtäessä syyttäjän tulee huomioida niin syyllisyyttä tukevat kuin vastaankin puhuvat seikat.¹²¹

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ottanut kantaa syyteneuvottelun kaltaisiin menettelyihin ja antanut oman näkemyksensä, milloin menettelyillä ei loukata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta. Kyseessä ei siis ole varsinaiset määräykset soveltamisalasta

¹¹⁶ HE 58/2013 vp, s. 23; Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, 2.3 Neuvottelut ja tuomioesitys.

¹¹⁷ HE 58/2013 vp, s. 23.

¹¹⁸ HE 58/2013 vp, s. 24. Joissain tilanteissa voi olla tarkoituksenmukaista kokonaisharkinnan perusteella jakaa asian käsittely kahteen osaan. Tunnustaneiden tekijöiden osalta asia käsitellään tunnustamisoikeudenkäynnissä ja kiistäjien asia tavallisessa pääkäsittelyssä. Päätöstä tehtäessä tulee huomioida kustannusten ja vaivan säästäminen.

¹¹⁹ HE 58/2013 vp, s. 22.

¹²⁰ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, 2.3 Neuvottelut ja tuomioesitys.

¹²¹ HE 58/2013 vp, s. 22.

tai edellytyksistä, mutta hyödynnettäessä syyteneuvottelumenettelyä on myös huomioitava seuraavat seikat. Ratkaisussa EIT Babar ahmad ym. V. Yhdistynyt Kuningaskunta 6.7.2010 EIT katsoi, että ihmisoikeussopimuksen loukkaus voi tulla kyseeseen, mikäli tavallisessa rikosprosessissa ja syyteneuvottelumenettelyssä annettavien tuomioiden ankaruudella on niin huomattava ero, että sillä painostetaan asianomainen tunnustamaan, vaikka hän olisi tosiasiallisesti viaton, henkilöä painostetaan sillä tavalla, että se loukkaa itsekriminointisuojaan tai syyteneuvottelu on ainoa keino välttää kidutus sekä epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen. Tuomiossa EIT Natsvlshvili ja Togodnize v. Georgia 8.9.2014 EIT vielä tarkensi näkemystään. Ihmisoikeussopimuksen loukkausta ei tapahdu, jos luopuminen suullisesta oikeudenkäynnistä on tapahtunut pätevästi, syyteneuvotteluun suostuminen on tapahtunut vapaaehtoisesti tiedostaen tosiseikat ja oikeudellisen seurauksen ja riittävä kontrolli menettelyn ja sopimuksen oikeudenmukaisuudesta. Suomalaisen menettelyn on katsottu täyttävän nämä kriteerit.¹²²

3.3 Syyteneuvottelun eteneminen ja tuomioesitys

Mikäli edellä mainitut edellytykset ja harkintakriteerit täyttyvät, voi syyttäjä tehdä päätöksen syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisestä. Jos asiasta ei tehdä esitutkinnan rajoittamispäätöstä tai syyttämättäjäättämispäätöstä tunnustuksen perusteella, vaan päädytään neuvottelujen aloittamiseen ja tuomiesityksen laatimiseen, syyttäjän on varmistuttava vielä, että tuomioesityksen tekemisestä ROL 1 luvun 10 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät. Olennaista on selvittää, suostuuko mahdollinen asianomistaja asian käsittelyyn tunnustamisoikeudenkäynnissä. Suostumalla menettelyyn asianomistaja menettää oman syyteoikeutensa. Asianomistajan suostumuksen lisäksi tarvitaan myös epäillyn tai syytetyn suostumus asian käsittelemiseen tunnustamisoikeudenkäynnissä sekä tunnustus.¹²³ *Tunnustuksella* tarkoitetaan ”asianomaisen selitystä siitä, että vastapuolen väite jostain selityksen antajalle epäedullisesta seikasta on tosi”¹²⁴. Syyttäjän ja epäillyn tai syytetyn tulee olla yhtä mieltä syyksiluettavasta rikoksesta. Suomalaisessa syyteneuvottelussa ei voida neuvotella tosiasioista eikä rikosnimikkeestä, toisin kuin esimerkiksi amerikkalaisessa plea bargaining -menettelyssä.¹²⁵

¹²² Rautio 2018, 2. Erityiset rikosprosessilajit, Syyteneuvottelu, 2.1 Yleistä; HE 58/2013 vp, s. 41.

¹²³ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, 2.3 Syyteneuvottelu ja tuomioesitys.

¹²⁴ HE 58/2013 vp, s. 5.

¹²⁵ Linna 2019, s. 182. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen antamassa päätöksessä OKV/699/1/2018 on myös otettu kantaa tuomiesityksen edellytyksiin ja sisältöön.

Neuvotteluja voidaan käydä esitutkinta- tai syyteharkintavaiheessa sekä vielä syytteen nostamisenkin jälkeen.¹²⁶ Syyteneuvottelun tuloksena tehty tuomioesitys on kuitenkin jätettävä tuomioistuimelle viimeistään ennen syyteasian pääkäsittelyä.¹²⁷ Prosessiekonomisista syistä on sitä parempi, mitä aikaisemmassa vaiheessa neuvotteluihin ryhdytään. Tällöin on luonnollisesti mahdollisuus saada merkittävimmät säästöt. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty eriäviä näkökantoja siitä, voidaanko syyteneuvotteluihin ryhtyä ja tuomioesitys laatia vielä ennen muutoksenhakuvaiheen pääkäsittelyä. Laissa tai sen esitöissä ei ole otettu asiaan kantaa. Muun muassa Tapani, Tolvanen ja Illman ovat katsoneet, ettei tunnustamisoikeudenkäyntiin voida ryhtyä enää muutoksenhakutuomioistuimessa.¹²⁸ Saranpää ja Kallioinen eivät kategorisesti kieltäisi tunnustamisoikeudenkäyntejä muutoksenhakutuomioistuimissa.¹²⁹

Syyteneuvottelun tarkoitus on saada aikaiseksi tuomioesitys. Itse syyteneuvottelu voidaan toteuttaa sinänsä hyvin vapaamuotoisesti. Syyttäjille laaditun ohjeistuksen mukaisesti syyttäjät vastaavat neuvottelujen etenemisestä, asianosaisten paikalle kutumisesta sekä asiakirjojen laatimisesta. Paikalla neuvotteluissa on oltava syyttäjän lisäksi epäilty tai vastaaja ja hänen avustajansa, ellei epäilty tai vastaaja poikkeuksellisesti edusta itse itseään. Syyteneuvotteluja voi käydä myös esimerkiksi sähköpostitse, mutta syyttäjän on järjestettävä vähintään yksi tapaaminen kasvokkain. Syyttäjän tulee varmistua epäillyn tai syytetyn henkilöllisyydestä. Neuvotteluun voi kutsua myös asianomistajan tai muita henkilöitä, mikäli se on eduksi asian käsittelylle.¹³⁰ Syyttäjää sitoo neuvotteluissa jo aiemmin mainitut objektiivisuus- ja tasapuolisuusvelvoite. Syyttäjä ei saa käyttää väärin hyödyksi ”tiedollista ylivoimaansa”, kuten esitutkinnasta saatuja näyttöjä ja niiden pätevyyden arviointia.¹³¹ Tämän lisäksi syyttäjän on käytävä läpi suostumuksen ja tunnustuksen merkitys sekä epäillyn tai syytetyn mahdollisuus peruuttaa tunnustus missä prosessin vaiheessa tahansa. Neuvotteluista on pidettävä muistiota, johon nämä asiat dokumentoidaan.¹³²

Osapuolten päästessä yhteisymmärrykseen, laaditaan tuomioesitys. Tuomiesityksen sisällöstä säädetään ROL 10 §:n 4 momentissa. Tuomiesitys tulee laatia kirjallisesti, siihen tulee laittaa päivämäärä ja siinä tulee olla kaikkein osapuolten allekirjoitukset. Lisäksi tuomiesityksestä

¹²⁶ HE 58/2013 vp, s. 25.

¹²⁷ Rautio 2018, 2. Erityiset rikosprosessilajit, Syyteneuvottelu, 2.3 Neuvottelut ja tuomioesitys.

¹²⁸ Tapani – Tolvanen 2015, s. 232; Illman 2015, s. 156.

¹²⁹ Saranpää 2017, s. 329; Kallioinen 2019, s. 87-88.

¹³⁰ Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 10–12.

¹³¹ Linna 2015, s. 427.

¹³² Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 12.

tulee ilmetä rikoksesta epäillyn tai vastaajan tunnustus ja suostumus asian käsittelyyn tunnustamisoikeudenkäynnistä, syyksiluettava rikos, asianomistajan suostumus sekä syyttäjän sitoumus vaatia rangaistusta lievennetyllä rangaistusasteikolla. Syyttäjien ohjeistuksessa ja lainsäädännössä kehoitetaan esittämään tuomiesityksessä myös tarkempi seuraamus kannanotto. Muilta osin esitys on laadittava mukailten haastehakemuksesta säädettyä.¹³³ Vaikka asiakirjaan sovelletaan soveltuvien osien haastehakemusta koskevia säännöksiä, ei kyseessä ole syyte. Tuomiesityksen tulisi vastata sekä syyttäjän että vastaajan näkemystä asiasta.¹³⁴ Tuomiesityksen laatimisen jälkeen syyttäjä toimittaa sen esitutkimateriaaleineen tuomioistuimelle. Asia tulee viereille, kun esitys on saapunut tuomioistuimen kansliaan.¹³⁵

Mikäli syyteneuvottelu toteutuu esitutkintaa rajoittamalla, voi syyttäjä sitoutua myös vaatimaan rangaistusta lievennetyllä rangaistusasteikon mukaisesti tekemällä alennussitoumuksen. Asia käsitellään tällaisissa tapauksissa kuitenkin usein normaalissa rikosasian pääkäsittelyssä eikä tunnustamisoikeudenkäynnissä. ETL:n 3 luvun 10a §:n 3 momentti on muotoiltu niin, että asiassa voidaan järjestää neuvottelu ja laatia tuomioesitys. Neuvotteluihin ei siis välttämättä automaattisesti ryhdytä, sillä myös neuvottelujen järjestäminen ja tuomiesityksen laatiminen vievät syyttäjän resursseja.¹³⁶

Syyteneuvottelu voi kuitenkin päättyä myös siihen, ettei yhteisymmärrystä löydy ja tuomioesitystä ei saada tehtyä. Tällöin rikoksesta epäillyn tai vastaajan syyteneuvotteluissa antamat lausumat asetetaan hyödyntämiskieltoon eli niitä ei saa hyödyntää todisteina myöhemmin syyteasian käsittelyssä. Hyödyntämiskieltoa tulee tulkita laajasti.¹³⁷ Hyödyntämiskiellosta tulisi myös mainita epäillylle tai vastaajalle syyteneuvottelua aloitettaessa. Tämä lisää luottamusta osapuolten välille, mutta se myös viestittää sitä, että hyödyntämiskielto koskee vain neuvotteluissa lausuttuja tai esiintuotuja seikkoja. Esitutkinnassa tai aiemmin asian käsittelyssä annettuja lausumia voidaan käyttää todisteina, mikäli asian käsittely jatkuu tavallisessa rikosprosessissa.¹³⁸ Tunnustamismenettelyssä annettuja lausumia ei kuitenkaan aseteta hyödyntämiskieltoon, vaikka epäilty tai vastaaja myöhemmin peruuttaisi tunnustuksen.¹³⁹

¹³³ Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 15–16.

¹³⁴ Linna 2015, s. 424.

¹³⁵ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, 2.3 Syyteneuvottelu ja tuomioesitys.

¹³⁶ Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 1–7; Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, Esitutkinnan rajoittaminen ja syytteen jättäminen nostamatta.

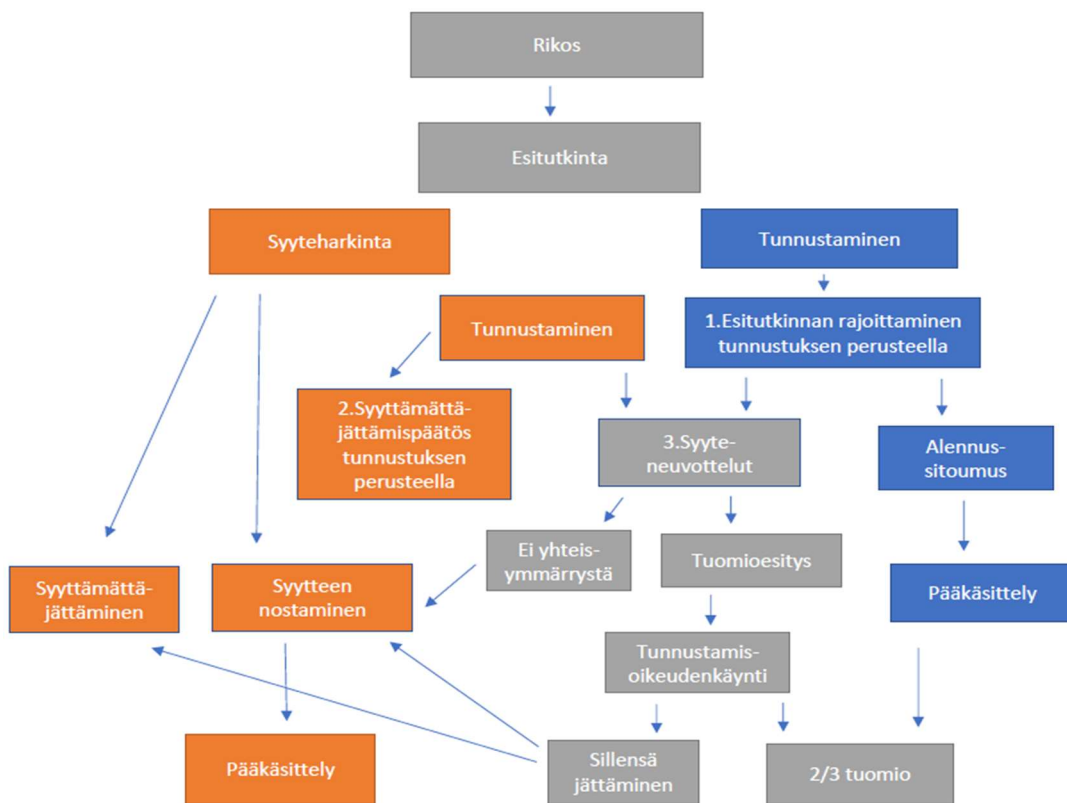
¹³⁷ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, 2.3 Syyteneuvottelu ja tuomioesitys.

¹³⁸ HE 58/2013 vp, s. 28.

¹³⁹ Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 1–7; Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, Esitutkinnan rajoittaminen ja syytteen jättäminen nostamatta.

Rikoksesta epäillyllä tai vastaajalla on oikeus koko menettelyn ajan ilman erillisiä perusteluita peruuttaa tunnustus. Jos tunnustus peruutetaan, tällöin myös syyttäjä vapautuu sitoumuksesta vaatia rangaistusta lievemmän rangaistusasteikon mukaisesti ja hän voi peruuttaa myös mahdollisen päätöksen esitutinnan rajoittamisesta tai syyttämättäjättämispäätöksen. Tämän jälkeen syyttäjä voi nostaa normaalisiti syytteet näistä rikoksista. Syyttäjä vapautuu myös sitoumuksistaan, mikäli päätökset tai tuomioesitys on perustunut olennaisesti puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin.¹⁴⁰

Seuraavaan kaavioon on vielä koottuna syyteneuvottelun eteneminen pääpiirteissään. Sinisellä merkitty polku on ETL:n mukainen tunnustamismenettely ja oranssilla merkitty ROL:n mukainen menettely. Harmaat neliöt kuvaavat molemmille menettelyille yhteisiä vaiheita. Kaavioon on selvyvyyden vuoksi vielä numeroitu kaikki kolme eri vaihtoehtoa, joilla rikosvastuun huojennus tunnustuksen perusteella voi toteutua.



Kuvio 2. Syyteneuvottelun eteneminen.

¹⁴⁰ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, Vastaajan tunnustuksen tai suostumuksen peruuttaminen.

3.4 Tunnustamisoikeudenkäynti

Tuomioesitys ja muut mahdolliset rikokseen liittyvät vaatimukset käsitellään *tunnustamisoikeudenkäynnissä*, joka on kevennetty rikosasian pääkäsittely. Tunnustamisoikeudenkäynnistä säädetään ROL 5b luvussa. Tunnustamisoikeudenkäynti voidaan järjestää itsenäisenä pääkäsittelynä tai myös niin sanotun normaalin rikosasian pääkäsittelyn yhteydessä. Lähtökohtaisesti tunnustamisoikeudenkäynti on pidettävä 30 päivän kuluessa asian vireilletulosta.¹⁴¹ Säännöksen tavoitteena on käsittelyn joutuisuus sekä se, että osapuolilla on vielä muistissa syyteneuvottelujen kulku ja tehty tuomioesitys. Nopeasta käsittelystä on etua myös asianomistajalle.¹⁴² Prosessiekonomian kannalta aiemmissä prosessin vaiheissa saavutettu ajallinen säästö valuisi hukkaan, mikäli tunnustamisoikeudenkäynnin pitäminen viivästyisi.¹⁴³ Määräaika ei ole kuitenkaan ehdoton, mikäli käsittely pitää perua, esimerkiksi tuomioesityksen puutteellisuuksista tai epäselvyyksistä johtuen tai mikäli jokin muu tärkeä syy sitä vaatii. Syyttäjän, vastaajan ja vastaajan avustajan on kaikkien oltava henkilökohtaisesti paikalla tunnustamisoikeudenkäynnissä. Asianomistajalle on varattava tilaisuus olla paikalla, mikäli hänellä on vahingonkorvausvaatimus, jota syyttäjä ei aja.¹⁴⁴

Tunnustamisoikeudenkäynnin aluksi syyttäjä tekee selkoa tuomioesityksen sisällöstä ja esittelee esitutkinta-aineistoa tarpeellisin osin. Syyttäjän tulee avata, mistä teosta hän vaatii rangaistusta, millä perusteilla ja mitkä seikat ovat vaikuttaneet rangaistuksen määräämiseen. Lainesitöiden mukaan syyttäjän olisi hyvä esittää jonkinlainen seuraamuskannanotto¹⁴⁵. Koska asian tulisi olla oikeudellisesti selvä, ei syytteen tueksi tulisi esittää enää oikeudellista argumentaatiota. Näytön osalta syyttäjä voi viitata tunnutukseen sekä mahdollisesti esitutkinta-aineistosta ilmeneviin todisteisiin.¹⁴⁶ Aloituspuheenvuoron jälkeen tuomioistuimen tulee varmistua, että vastaaja edelleen suostuu menettelyyn tunnustamisoikeudenkäynnissä, hän tunnustaa rikoksen sekä ymmärtää tuomioesityksen sisällön ja merkityksen kaikilta osin. Tuomioistuimen tulee myös kontrolloida tunnutuksen oikeellisuutta sekä vapaaehtoisuutta.¹⁴⁷

¹⁴¹ Rautio 2018, 2. Erityisiä rikosprosessilajeja, Syyteneuvottelu, Tunnustamisoikeudenkäynti.

¹⁴² HE 58/2013 vp, s. 29.

¹⁴³ Illman 2015, s. 158.

¹⁴⁴ HE 58/2013 vp, s. 29.

¹⁴⁵ HE 58/2013 vp, s. 30.

¹⁴⁶ Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 19.

¹⁴⁷ HE 58/2013 vp, s. 30–31; Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 19.

Tämän jälkeen vastaajalle tai vastaajan avustajalle on varattava tilaisuus lausua tuomioesityksestä. Vastaaja voi esittää esimerkiksi näkemyksensä rangaistuslajista, lieventävistä asianhaaroista tai mitä muita seikkoja tuomion sisällössä tulisi huomioida. Myös asianomistajalle on varattava tilaisuus lausua tuomioesityksestä. Tuomioesityksen käsittelyn jälkeen tunnustamisoi-keudenkäynnissä voidaan käsitellä muut vaatimukset kuten menettämisseuraamus tai liiketoimintakielto. Lopuksi osapuolet pitävät loppulausunnot, joissa tulisi ottaa kantaa rangaistuksen mittaamiseen ja sen perusteisiin. Loppulausuntojen yhteydessä voidaan käsitellä myös avustajan palkkiota koskevat kysymykset. Mikäli tarvetta ei ole, loppukeskustelua ei ole pakko pitää.¹⁴⁸

Tuomioistuin voi antaa tuomioesityksen mukaisen tuomion, mikäli seuraavat neljä edellytystä täyttyvät: 1) vastaaja on antanut pätevän suostumuksen asian käsittelemiseen tunnustamisoi-keudenkäynnissä 2) tunnustuksen vapaaehtoisuudesta ja oikeellisuudesta ei jää varteenotettava epäilyä 3) tuomioistuin on tuomioesityksessä olevasta rikosnimikkeestä yhtä mieltä ja 4) tuomion antamiselle ei ole muita esteitä. Tällainen muu este voi olla esimerkiksi se, että rikos on vanhentunut tai tekijä on syyntakeeton. Tuomiossa on lisäksi ratkaistava muut asiaan liittyvät tai perustuvat vaatimukset.¹⁴⁹ Mikäli tuomioistuin päätyy antamaan tuomioesityksen mukaisen tuomion, on se velvollinen mittaamaan rangaistuksen lievennetyn rangaistusasteikon mukaisesti. Lievennetyistä rangaistusasteikosta säädetään RL 6 luvun 8a §:ssä. Pykälän mukaan ”tekijälle saa tuomita enintään kaksi kolmannesta (2/3) rikoksesta säädetyn vankeus- tai sakko-rangaistuksen enimmäismäärästä ja vähintään rikoksesta säädetyn rangaistuslajin vähimmäis-määrä”. Rangaistuksen lieventämisessä ei huomioida mahdollisia yksityisoikeudellisia seuraus- tai oheisvaatimuksia kuten ajo- tai liiketoimintakieltoa. Tuomiossa on ilmoitettava myös, mikä rangaistus olisi ollut ilman lievennystä. Tuomioon voi hakea yleisten säännösten mukaisesti muutosta.¹⁵⁰

Jos tuomioistuin katsoo, että tuomioesityksen mukaisen tuomion antamisen edellytykset eivät täyty, on sen jätettävä asia sillensä. Asian sillensä jättäminen tarkoittaa, ettei tuomioistuin anna asiasta minkäänlaista ratkaisua syyllisyyskysymyksestä. Asian sillensä jättämisen jälkeen syyttäjä voi jatkaa asiasta aiemmin nostetun syytteen ajamista tai nostaa lisäesitutinnan jälkeen syytteen. Mikäli asia on jätetty sillensä esimerkiksi sen takia, että rikos on vanhentunut, päättyy

¹⁴⁸ HE 58/2013 vp, s. 31; Muistio syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta 2015, s. 20–21.

¹⁴⁹ Rautio 2018, 2. Erityiset rikosprosessilajit, Syyteneuvottelu, Tuomioistuimen ratkaisu ja sen vaikutukset.

¹⁵⁰ Rautio 2018, 2. Erityiset rikosprosessilajit, Syyteneuvottelu, Tuomioistuimen ratkaisu ja sen vaikutukset.

asian käsittely siihen. Sillensä jättämispäätökseen ei voi hakea muutosta. Asian sillensä jättäminen tarkoittaa sitä, että kumpikin osapuoli vapautuu tuomioesityksen noudattamisesta. Myöskin syyteneuvotteluissa tai tunnustamisoikeudenkäynnissä annetut lausunnot asetetaan hyödyntämiskieltoon, mikäli asian käsittelyä jatketaan tavallisessa rikosprosessissa.¹⁵¹

4 TUTKIMUSKYSYMYKSET, AINEISTOT JA MENETELMÄT

4.1 Tutkimuskysymykset ja aineistot

Tässä luvussa käyn tarkemmin läpi tutkimuskysymyksiä, aineistoja ja menetelmiä sekä empiirisen tutkimusosion toteutusta. Avaan Johdannossa esiteltyjen päätutkimuskysymysten osakysymyksiä ja käyn läpi, millä menetelmillä ja minkälaisien aineistojen avulla näihin kysymyksiin etsitään vastauksia.

Ensimmäinen tutkimuksen päätutkimuskysymyksistä oli: Mitä tavoitteita syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettiin? Luvussa viisi vastaan tähän tutkimuskysymykseen pienempien osakysymysten kautta. Osakysymysten avulla pyrin hahmottamaan eri tahojen ja eri vaiheissa asetettuja tavoitteita sekä tarkastelemaan tavoitteenasettelua prosessina. Osakysymyksiä ovat:

1. Mitä tavoitteita työryhmämietinnössä asetettiin syyteneuvottelua koskeville säännöksille?
2. Miten lausunnonantajat kommentoivat työryhmämietinnön tavoitteenasettelua?
3. Esittivätkö lausunnonantajat säännöksille omia tavoitteita?
4. Millaisia myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia lausunnonantajat arvioivat menettelyllä olevan?
5. Mitä tavoitteita lopulta kirjoitettiin hallituksen esitykseen?

Toinen päätutkimuskysymys oli: Miten syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetut prosessiekonomiset ja konkreettista hyödyntämistä koskevat tavoitteet ovat toteutuneet menettelyn soveltamisen ensimmäisinä vuosina? Tähän kysymykseen vastaan esittelemällä ja analysoi-

¹⁵¹ Rautio 2018, 2. Erityiset rikosprosessilajit, Syyteneuvottelu, Tuomioistuimen ratkaisu ja sen vaikutukset.

malla saatavilla olevia tilastotietoja koskien syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämistä. Tarkastelen syyteneuvottelun hyödyntämistä vuosittain sekä minkäläisten rikosnimikkeiden yhteydessä menettelyä on hyödynnetty. Vastaan seuraaviin osakysymyksiin:

1. Kuinka paljon syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty vuosittain sekä yhteensä ensimmäisien vuosien aikana verrattuna menettelylle asetettuihin tavoitteisiin?
2. Onko syyteneuvottelumenettelyä hyödynnetty lainsäätäjän ajattelemalla tavalla laajoihin ja vaikeisiin talousrikosasioihin?
3. Onko syyteneuvottelumenettelyllä saavutettu sille asetettuja prosessiekonomisia tavoitteita?

Tavoitteita koskeviin tutkimuskysymyksiin etsin vastauksia lainvalmisteluasiakirjoista. Niistä keskeisimpiä ovat syyteneuvottelua ja syyttämättä jättämistä koskeva työryhmämietintö OM 26/2012, lausuntokierroksella annetut lausunnot sekä HE 58/2013. Lausuntokierroksella annettuja lausuntoja on 30 ja tämän lisäksi korkeimman oikeuden muistio. Lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi hyödynnän tutkimuksessa viranomaisten antamia ohjeistuksia, syyteneuvottelua koskevaa lainsäädäntöä sekä aiheesta tehtyjä eri ministeriöiden ja työryhmien mietintöjä ja muistioita. Kyseessä on valmiit aineistot eli organisaatioiden tuottamia dokumentteja.¹⁵² Lainvalmisteluasiakirjat löytyvät muun muassa internetistä Lakitutka-sivustolta, joka on Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa kehitetty sivusto, jonne on kerätty lainvalmisteluun liittyviä asiakirjoja. Lainvalmisteluasiakirjat ovat julkisia asiakirjoja. Tutkimukseeni ei liity tutkimuseettisiä kysymyksiä.

Tavoitteiden toteutumista tutkin oikeusministeriöstä saatujen tunnustamisoikeudenkäyntejä koskevien tilastotietojen avulla. Tutkimuksen alkuvaiheessa olin yhteydessä oikeusministeriöön ja tiedustelin syyteneuvotteluun ja tunnustamisoikeudenkäynteihin liittyviä tilastoja. Ministeriöstä vastattiin, että aineistotilanne syyteneuvottelun osalta on haastava, mutta he pystyvät toimittamaan tilastotietoja tunnustamisoikeudenkäynneissä ratkaisusta asioista. Saamani tilastot on koottu oikeusministeriön toimesta ja ne perustuvat Sakari-järjestelmän¹⁵³ kirjauksiin tun-

¹⁵² Alvesalo – Ervasti 2006, s. 31.

¹⁵³ Syyttäjien ja käräjäoikeuksien käyttämä kirjaamis- ja asianhallintajärjestelmä, jossa muun muassa laaditaan haastehakemukset, haasteet ja kutsut.

nustamisoikeudenkäynneissä ratkaisusta asioista käräjäoikeuksissa vuosina 2015–2019. Tilastoissa ei ole mukana mahdollisesti RITU -järjestelmään¹⁵⁴ kirjattuja tietoja. Tilastotietoja käsitellessä on syytä huomioida, että järjestelmiin kirjatut tiedot ovat ihmisten tekemiä, jolloin kirjauksissa voi olla puutteita ja kirjaaminen ei ole kaikissa järjestelmissä yhdenmukaista.¹⁵⁵ Tilastoja on siis syytä tarkastella minimi lukuina ja tiedostaa, että niissä voi olla epätarkkuuksia. Tilastotiedot eivät sisällä salaista tai arkaluontoista tietoa. Tiedot eivät kuitenkaan ole kaikkien saatavilla esimerkiksi Internetissä, vaan tilastotietoja piti erikseen tiedustella oikeusministeriöstä.

Oikeusministeriöstä saadut tilastot koskevat vain syyteneuvotteluasioita, jotka ovat edenneet tunnustamisoikeudenkäyntiin asti. Tunnustamismenettelyssä ratkaistuja asioita tai syyteneuvotteluja, jotka ovat päättyneet tuloksettomina ei ole tilastoitu.¹⁵⁶ Tiedustellessani tilastoja esitutinnan rajoittamisesta tunnustuksen perusteella, Poliisihallituksesta ilmoitettiin, ettei poliisilla ole järjestelmissään tietoja, kuinka paljon tai millaisissa asioissa esitutkintaa olisi rajoitettu tunnustamisen perusteella. Myös valtakunnansyyttäjän toimistosta vastattiin tiedusteluuni, ettei heillä ole syyteneuvottelua koskevia tilastotietoja. Aikanaan kun uusi syyttäjien asiankäsitelyjärjestelmä saadaan käyttöön, tulee siihen valtakunnansyyttäjän toimiston mukaan myös syyteneuvottelua koskeva tilastointi.

Vaikka viranomaisilta ei ollut saatavissa tilastotietoja tunnustuksen perusteella tehdyistä esitutinnan rajoituksista tai syyttämättä jättämispäätöksistä, Seuraamusjärjestelmä 2018 -julkaisussa on joitain tietoja myös näistä syyteneuvottelun toteutumismuodoista. Täydennän tavoitteiden toteutumista koskevaa informaatiota siis soveltuvin osin Krimon Katsauksia -sarjan Seuraamusjärjestelmä ja Rikollisuustilanne -julkaisujen tilastotiedoilla. Katsaukset ovat valmiita julkaisuja ja ne on julkaistu muun muassa Helsingin yliopiston sivuilla. Seuraamus- ja kontrollijärjestelmää koskevan katsauksen tilastotiedot ovat peräisin oikeustilastollisesta vuosikirjasta, tilastokeskuksesta sekä VKST:sta.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Rikostuomiojärjestelmä

¹⁵⁵ Saarinen-Kauppinen – Puusniekka 2006, 6.6.3 Tilastot ja julkiset aineistot.

¹⁵⁶ Tiedustelin sähköpostitse ja puhelimitse valtakunnansyyttäjänvirastosta, poliisihallituksesta sekä KRIMO:sta tilastotietoja koskien syyteneuvotteluja. Poliisihallituksesta sekä valtakunnansyyttäjänvirastosta vastattiin, ettei tilastotietoja ole kerätty. KRIMO:sta syyteneuvotteluja tutkinut projektisuunnittelija vastasi syyteneuvotteluja koskevan tilastotiedon löytämisen olevan hankalaa, sillä mikään viranomaistaho ei kerää systemaattisesti tietoja syyteneuvotteluista.

¹⁵⁷ Niemi 2018, s. 2.

4.2 Tutkimusmenetelmät ja empiirisen osion toteutus

Tutkimukseni empiirinen osio eli viides luku on laadullista tutkimusta. Kuvailen sekä analysoin lainvalmisteluasiakirjoja ja luon systemaattisen ja objektiivisen kuvauksen aineistojen sisällöstä. Aloitan ensin kuvailemalla työryhmämietinnössä asetettuja tavoitteita. Tämän jälkeen analysoin lausuntokierroksella annettuja lausuntoja sisällönanalyysin keinoin. Pyrin tekemään johtopäätöksiä siitä, miten lausunnonantajat näkivät työryhmän asettamat tavoitteet, mitä omia tavoitteita lausunnonantajat asettivat sekä millaisia vaikutuksia he arvioivat menettelyn käyttönotolla olevan.¹⁵⁸ Lopuksi taas kuvailen, mitä tavoitteita hallituksen esitykseen lopulta kirjoitettiin.

Empiirisen osion alussa esittelen kvantitatiivisen analyysin tulokset tekstiaineistostani. Tekstiaineiston kvantifiointi – eli sisällön erittely - tarkoittaa laadullisen aineiston määrällistä analyysiä. Laadullisen aineiston määrällisessä analyysissä voidaan luokitella tuotoksia eri tekijöiden mukaan, esimerkiksi laskemalla mekaanisesti mainintoja. Tämän sijasta voidaan laskea myös tekijöitä, joita tutkija on joutunut tulkitsemaan aineistosta. Määrällisiä havaintoja voi esittää tarkkoina lukuina ja taulukoina.¹⁵⁹ Tässä tutkimuksessa käyttäessäni kvantifiointia, olen joutunut tulkitsemaan aineistoa melko paljon. Määrälliset huomiot eivät olleet suoraan laskettavissa aineistosta. Lausunnoissa ei esimerkiksi tuotu suoraan esille, kannatettiin vai vastustettiin niissä syyteneuvottelua. Tämän takia lausunnot on luokiteltu pääasiassa kannattaviin, pääasiassa vastustaviin sekä neutraaleihin kantoihin. Käytin tulkintaa myös siinä, mitkä ilmaisut olivat luokiteltavissa vaikutusten arvioinniksi tai lausunnonantajien omaksi tavoitteenasetteluksi.

Hyödynnän kvantifiointia analysoidessani lausuntokierroksella annettuja lausuntoja. Luon kvantifioinnin avulla taustaa laadulliselle tutkimukselle. Tulkitsin lausunnoista, miten niissä suhtauduttiin kokonaisuudessaan syyteneuvottelu-uudistukseen ja laskin, kuinka moni lausunnonantaja kannatti esitystä, kuinka moni vastusti sitä ja kuinka monen kanta oli neutraali. Luokiteltuani aineiston suhtautumisen perusteella, laskin, miten esitykseen suhtauduttiin eri lausunnonantajaryhmien sisällä. Laskin aineistosta myös sen, monessako niistä kommentoitiin ylipäätään vaikutuksia, monessako lausunnossa tuotiin esille kielteisiä vaikutuksia ja monessako lausunnossa positiivisia vaikutuksia. Lausunnonantajien asettamien omien tavoitteiden yhteydessä toin vielä esille, monessako lausunnossa asetettiin omia tavoitteita.

¹⁵⁸ Tuomi – Sarajärvi 2018, 4.4. Sisällönanalyysi.

¹⁵⁹ Eskola-Suoranta 1998, Laadullisten aineistojen analyysitapoja, Kvantifiointi.

Sisällönanalyysin voidaan katsoa alkavan jo aineiston keruu vaiheessa. Analyysi voi myös muuttua ja mukautua tutkimuksen edetessä. Toteuttaessani lausuntoja koskevaa analyysiä, olen edennyt Tuomen ja Sarajärven teoksessa esittelemän Timo Laineen laadullisen tutkimuksen rungon mukaisesti.¹⁶⁰ Laadullisen sisällönanalyysin aloitin lukemalla kaikki lausuntokierroksella annetut lausunnot. Tämän jälkeen luin lausuntoja uudelleen ja poimin niistä suorina lainauksina Excel-taulukon lausunnonantajat, lausunnonantamisen päivämäärän sekä kaikki ilmaukset, jotka liittyivät esityksen vaikutuksiin tai tavoitteisiin. Tässä kohtaa kirjasin Excel-taulukon lisäksi kunkin lausunnonantajan suhtautumisen uudistukseen. Poimin myös ilmaiset, jotka indikoivat lausunnonantajan omia tavoitteita tai intressejä menettelyä kohtaan. Erottelin taulukon eri sarakkeisiin myönteiset vaikutusarviot, kielteiset vaikutusarviot, työryhmän tavoitteenasettelua koskevat kommentit sekä lausunnonantajien omia tavoitteita koskevat ilmaiset. Tämän jälkeen luin poimimiani ilmaisuja uudelleen ja aloin yksinkertaistamaan niitä.

Yksinkertaistettuani vaikutuksia ja tavoitteita koskevat ilmaiset noudatin ”leikkaa ja liimaa - tyyliä” eli tulostin taulukon, erottelin kielteisiä vaikutuksia, myönteisiä vaikutuksia, työryhmän tavoitteita ja lausunnonantajien omia tavoitteita koskevat kommentit. Etsin lausunnonantajien omia tavoitteita ja vaikutuksia koskevista kommentteista samankaltaisuuksia kunkin kiinnostuksen kohteena olleen ryhmän sisällä. Loin ryhmien sisälle samankaltaisuuksien perusteella pienempiä uusia ryhmiä nimesin nämä alaryhmät niitä kuvaavilla nimillä. Tämän jälkeen mietin vielä näille alaryhmille yhtäläisyyksiä niin, että sain jaoteltua lausunnonantajien omia tavoitteita koskevat kommentit sekä vaikutustenarvioinnit muutamiin isompiin teemoihin. Koska lausunnonantajien kommentteja työryhmän tavoitteista oli itsessään haastava luokitella sen perusteella, uskottiinko niissä tavoitteiden toteutumiseen vai ei, päädyin teemoittelemaan työryhmän asettamat tavoitteet ja tarkastelemaan, miten kuhunkin teemaan kuuluviin tavoitteisiin oli suhtauduttu.

Tavoitteita koskevien ilmausten teemat perustuvat lausunnonantajien kommentteihin ja teemat on kehitetty hyvin aineistolähtöisesti. Teemoitellessani tavoitteita pyrin tunnistamaan eri tavoitteista niiden johtoajatuksen ja keräämään näiden johtoajatuksien ympärille teemaan liittyvän kokonaisuuden.¹⁶¹ Lausunnoissa arvioitujen vaikutusten kohdalla olen taas hyödyntänyt

¹⁶⁰ Tuomi – Sarajärvi 2018, 4.1 Yleinen kuvaus analyysin toteuttamisesta.

¹⁶¹ Tuomi – Sarajärvi 2018, 4.6 Sisällönanalyysi vai temaattinen analyysi?

teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä ja jaotellut esiin nostetut vaikutukset vaikutustenarviointi ohjeen mukaisesti vaikutuslajeihin eli yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja viranomaisten toimintaan liittyviin vaikutuksiin.

5 SYYTENEUVOTTELUA KOSKEVILLE SÄÄNNÖKSILLE ASETETUT TAVOITTEET

5.1 Työryhmämietintöön kirjatut tavoitteet

Aloitin tavoitteiden käsittelyn kuvailemalla työryhmämietintöön kirjattuja tavoitteita. Lisäksi nostan tavoitteenasettelun yhteydessä esille myös joitain säännösten arvioituja vaikutuksia. Näiden nimenomaisesti esiintuotujen tavoitteiden ja vaikutusten lisäksi täydennän *tavoiteinformaatiota* poimimalla esimerkiksi nykytilan arviointia koskevasta osiosta syyteneuvottelu-uudistuksella tavoiteltavia päämääriä¹⁶². Eksplisiittisesti sekä implisiittisesti ilmaistut tavoitteet on poimittu suoraan työryhmämietinnöstä enkä keskity tässä vaiheessa vielä arvioimaan tavoitteenasettelua tai tavoitteiden toteutumista.

Tavoitteita työryhmämietinnössä oli yhteensä kymmenen. Ensimmäinen säännöksille asetettu tavoite oli laatia mahdollisuuksien mukaan sellaiset säännökset, jotka niveltäisivät joustavasti jo olemassa oleviin rikosprosessia koskeviin säännöksiin ja käytäntöihin.¹⁶³ Toinen tavoite oli, että säännökset mahdollistaisivat aiempaa paremmin viranomaisresurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen. Kolmantena tavoitteena oli, että säännökset tehostaisivat viranomaistoimintaa. Resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentumisen kohdalla tavoitteeksi asetettiin vielä erityisesti resurssien tehokas käyttö jo esitutkintavaiheessa ja poliisin voimavarojen vapautuminen lievemmistä teoista muualle. Syyteneuvottelua koskevien säännösten avulla vähäisempiä tekoja voitaisiin tunnustuksen perusteella jättää tutkimatta ja viranomaiset voisivat keskittyä vaativampien rikosten, kuten vakavien talousrikosten, selvittämiseen. Oletuksena oli, että resursseja vapautuisi myös sellaisten tekojen selvittämiseen, jotka muuten jäisivät viranomaisilta huomaamatta tai joissa esitutkinnan suorittaminen ei olisi enää muutoin tuloksellista. Tällöin myös yleisesti rikosten tutkinta-aika voisi lyhentyä.¹⁶⁴

¹⁶² Tala 2005a, s. 160.

¹⁶³ OM 26/2012, s. 37.

¹⁶⁴ OM 26/2012, s. 37.

Resurssien kohdentamiseen ja toiminnan tehostamiseen liittyen säännösten neljäs tavoite oli myös nopeuttaa rikosasioiden esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä.¹⁶⁵ Prosessi nopeutuminen toteutuisi siten, että menettelyn käyttöönotto vähentäisi poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen työtä tiettyjen tekojen kohdalla. Poliisin ei tarvitsisi tutkia tunnustettuja tekoja samassa laajuudessa kuin normaaleja rikosasioita. Todistajia sekä kirjallisia todisteita tarvitsisi hankkia vähemmän, eikä esimerkiksi pakkokeinoja tarvitsisi välttämättä käyttää. Syyttäjän työmäärän arvioidaan rajoittuvan oikeastaan vain siltä osin kuin esitutkintaa rajoitettaisiin niin, että jotkut asiat eivät tulisi syyteharkintaan. Syyttäjällä kuluisi todennäköisesti vähemmän aikaa istuntoihin ja muutoksenhakuvaiheeseen. Myös tuomioistuimen työmäärän arvioidaan helpotuvan, kun oikeudenkäynteihin valmistautumiseen ei kuluisi aikaa yhtä kauan kuin normaaliin pääkäsittelyyn valmistautumiseen, itse pääkäsittely olisi suppeampi sekä muutoksenhaku todennäköisesti vähäisempää. Kun syyteneuvotteluasioiden käsitteleminen veisi vähemmän poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen aikaa, vapautuisi henkilöresursseja muiden juttujen käsittelyyn.¹⁶⁶

Viides tavoite oli toteuttaa syyteneuvottelu-uudistus niin, että epäillyn ja asianomistajan oikeudet on turvattu, ja kuudes tavoite oli toteuttaa uudistus niin, että painava yhteiskunnallinen tai yksittäisen henkilön intressi on turvattu.¹⁶⁷ Näitä tavoitteita ei ole perusteltu sen enempää, sillä oikeusturvasta huolehtiminen on yleisesti hyväksytty ja tavoiteltava päämäärä.

Edellä mainittujen työryhmämietintöön selkeästi ja suoraan kirjoitettujen tavoitteiden lisäksi, syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetuiksi tavoitteiksi voidaan nähdä taloudellisten säästöjen tavoitteleminen, tunnustamiselle isomman merkityksen antaminen silloin, kun se on tarkoituksenmukaista sekä menettelyn hyödyntäminen nimenomaan talousrikosten yhteydessä. Lisäksi poliisitoimi on arvioinut mietinnössään, että syyteneuvottelua voitaisiin käyttää noin 500 rikosasiaan vuosittain¹⁶⁸. Nämä implisiittisesti ilmaistut tavoitteet ilmenevät nykytilan arvioinnissa, esityksen vaikutuksissa sekä toistuvissa sivulause huomioissa.

Työryhmämietinnössään puhutaan prosessiekonomisista hyödyistä ja eduista. Prosessiekonomisista tavoitteista työryhmämietinnössään on korostetusti esillä työmäärän vähentyminen ja siitä

¹⁶⁵ OM 26/2012, s. 37.

¹⁶⁶ OM 26/2012, s. 42–43.

¹⁶⁷ OM 26/2012, s. 37.

¹⁶⁸ OM 26/2012, s. 43.

seurauksena oleva ajan säästyminen. Taloudellisia säästöjä tai halpuustavoitetta ei mainita nimenomaisena tavoitteena. Esityksessä kuitenkin käytetään termiä prosessiekonominen hyöty, jolloin sen voidaan katsoa tarkoittavan sekä menettelyn nopeutta että halpuutta. Esityksessä puhutaan myös ”kokonaistaloudellisesta hyödystä”, ”niukoista kokonaisresursseista” ja ”muista voimavaroista” kuin henkilöresursseista.¹⁶⁹ Näin ollen olen katsonut, että seitsemäs menettelylle asetetuista tavoitteista oli taloudellisten säästöjen tavoittelemine.

Nykytilan arviointia koskevassa osiossa työryhmä on kuvaillut tuolloin voimassaolevia säännöksiä liittyen tunnustamiseen ja esittäneet huomioita tunnustamisen merkityksestä. Työryhmä tuo esille, että tunnustamisen merkitys rangaistuksen lieventämisperusteena ja tuomitsemattajättämisperusteena on vähäinen, ja se voitaisiin huomioida aiempienkin säännösten perusteella laajemmin. Antamalla tunnustukselle tietyissä tilanteissa aiempaa suurempi merkitys, voisi käsittely nopeutua, työmäärä vähentyä ja resursseja säästyä.¹⁷⁰ Kahdeksas tavoite oli siis antaa tunnustukselle aiempaa suurempi merkitys. Menettelyn hyödyntäminen talousrikosten yhteydessä nousee työryhmämietinnössä esille useissa kohdissa. Oikeudenkäynnin joutuisuuden ongelmasta sekä esitutkintaresursseista puhuttaessa esimerkeiksi nostetaan törkeät talousrikokset. Säännökset voisivat helpottaa ja nopeuttaa nimenomaan näiden rikosten selvittämistä. Myös työryhmämietinnön keskeisissä ehdotuksissa todetaan, että menettelystä saataisiin suurimmat edut talousrikosasioiden yhteydessä.¹⁷¹ Mietinnöstä käy ilmi, että yhdeksäs tavoite oli menettelyn avulla helpottaa ja nopeuttaa nimenomaan talousrikosasioiden käsittelyä. Kymmenes konkreettinen tavoite oli hyödyntää menettelyä noin 500 asiaan vuodessa.

5.2 *Lausuntokierroksen kvantitatiivinen tarkastelu*

Tarkastelen lausuntoja pääasiassa laadullisesti, mutta ennen laadullista sisällönanalyysiä, esitän lausunnoista muutamia määrällisiä huomioita. Selvennän, kuinka paljon ja ketkä lausuntoja antoivat sekä kuinka moni ja ketkä lausunnonantajista kannattivat syyteneuvottelu-uudistusta. Lisäksi käsittelen sitä, kuinka moni lausunnonantajista vastusti esitystä ja millä perusteella, sekä kuinka monessa lausunnossa ylipäättänsä arvioitiin vaikutuksia tai nostettiin esille tavoitteita. Kvantitatiivisten huomioiden on tarkoitus pohjustaa laadullista analyysiä.

¹⁶⁹ OM 26/2012, s. 34, 38, 42.

¹⁷⁰ OM 26/2012, s. 20, 34.

¹⁷¹ OM 26/2012, s. 25, 37–38.

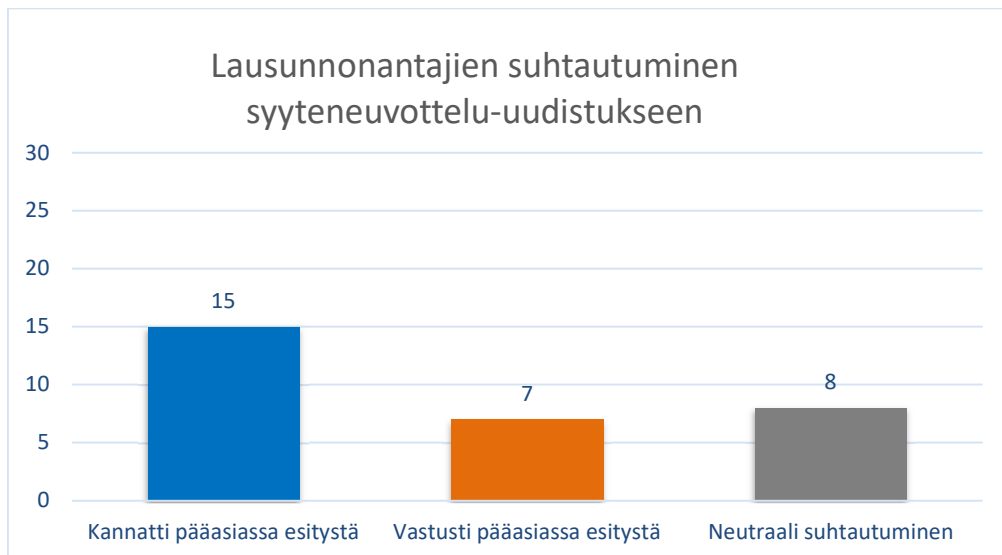
Oikeusministeriö lähetti lausuntopyynnön 8.5.2012 syyteneuvottelua ja syyttämättä jättämistä koskevasta työryhmämietinnöstä. Lausuntopyyntö lähetettiin 35 taholle, joiden joukossa oli asiantuntijoita, tuomioistuimia, organisaatioita ja viranomaisia. Tämän lisäksi korkeimmalle oikeudelle varattiin tilaisuus lausua esityksestä. Lausuntopyynnössä pyydettiin arvioimaan erityisesti esityksen vaikutuksia. Syyteneuvottelua koskevassa työryhmämietinnössä esitettiin myös muutoksia syyttämättä jättämistä koskeviin säännöksiin, täydennystä säännöksiin, joissa säädetään valtion varoista maksettavan tuomioistuimen vahvistaman vahingonkorvauksen hakemista Oikeusrekisterikeskukselta sekä sakon muuntorangaistusta koskevan istunnon järjestämistä videokonferenssina. Lausuntoja on analysoitu siltä osin kuin ne koskevat syyteneuvottelua. Muut esitetyt muutokset ja niitä koskevat lausumat on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 15.6.2012. Lausuntoja annettiin yhteensä 30 ja niistä 15 annettiin määräaikaan mennessä ja 15 määräajan jälkeen. Viimeisin lausunto on annettu vasta 23.10.2012¹⁷². Näiden 30 lausunnon lisäksi korkein oikeus toimitti muistion, jossa se esitti omia havaintoja ja arvioita säännöksistä. Viisi tahoja ei toimittanut lausuntoa¹⁷³. Olen hyödyntänyt tutkimuksessani kaikkia lausuntokierroksella mietinnöstä annettuja lausuntoja, jotka löytyvät Lakitutka -sivustolta, vaikka niitä ei olisi toimitettu määräaikaan mennessä.

Tutkin, miten lausunnoissa suhtauduttiin syyteneuvottelu-uudistukseen ja menettelyä koskeviin säännöksiin. Alla olevasta kuivioista on havaittavissa, että puolet lausunnonantajista eli 15 lausunnonantajaa pääasiassa kannatti ehdotusta. Noin yksi neljäsosaa eli seitsemän lausunnonantajaa pääasiassa vastusti ehdotusta ja loput kahdeksan lausunnonantajaa suhtautuivat uudistukseen neutraalisesti tai eivät tuoneet selkeää kantaansa lausunnossa esiin.

¹⁷² Valtiovarainministeriön lausunto on annettu 23.10.2012 ja tämän takia sitä ei ole huomioituna esimerkiksi lausuntotiivistelmässä, joka on julkaistu jo 2.10.2012. Lausunto on kuitenkin huomioitu tässä tutkimuksessa.

¹⁷³ Oikeusministeriön/Oikeushallinto-osasto, Turun hovioikeus, Helsingin syyttäjänvirasto, Lapin syyttäjänvirasto ja Julkiset Oikeusavustajat.



Kuvio 3. Lausunnonantajien suhtautuminen työryhmän esitykseen.

Suurimmassa osassa annetuista lausunnoista tuotiin esille sekä esitystä puoltavia että vastustavia argumentteja. Lausuntojen jaottelu ei näin ollen ollut täysin yksiselitteistä, ja tämän vuoksi lausunnot on jaoteltu *pääasiassa* esitystä kannattaviin ja *pääasiassa* esitystä vastustaviin. Muutamassa lausunnossa esitykseen suhtauduttiin neutraalisti tai lausunnonantaja ei esittänyt selkeää kantaansa puolesta tai vastaan.

Lausunnoissa, jotka on luokiteltu pääasiassa esitystä kannattavaksi, esiintyi ilmauksia kuten ”syyteneuvottelua koskevat säännökset ovat kannatettavia”, ”pääasiallisesti hovioikeus hyväksyy ehdotuksen”, ” voidaan pitää lähtökohdiltaan myönteisenä uudistuksena” tai ”toimikunnassa lähtökohtaisesti kannatettiin syyteneuvottelujärjestelmän luomista”. Kaikkiin näihin lausuntoihin, jotka pääasiassa suhtautuivat myönteisesti esitykseen, sisältyi myös kehitysideoita, ja niissä nostettiin esille jopa menettelyn suoranaisia ongelmia. Jatkovalmistelua vaativat kohdat oli tuotu lausunnoissa kuitenkin esille niin, että ne eivät ole esteitä uudistuksen toteuttamiselle vaan, niihin tulee kiinnittää vielä erityisesti huomiota lainsäädäntövaiheessa.

Lausunnoissa, jotka on luokiteltu pääasiassa esitystä vastustaviksi, esiintyi esimerkiksi ilmauksia ”en kannata ehdotuksia”, ”pitää - - vartenotettavampana vaihtoehtona kehittää jo nyky-lainsäädännön menetelmiä” tai ”pitää ehdotettua syyteneuvottelumenettelyä perusteiltaan kyseenalaisena”. Näissäkin lausunnoissa tuotiin esille ongelmakohtia ja korostettiin valmistelun puutteellisuutta tai säännösten epäselvyyttä. Osassa esitystä pääasiassa vastustavissa lausunnoissa oli kuitenkin myös mainittu, että mietinnön asettama tavoite oikeudenkäyntien nopeutumisesta

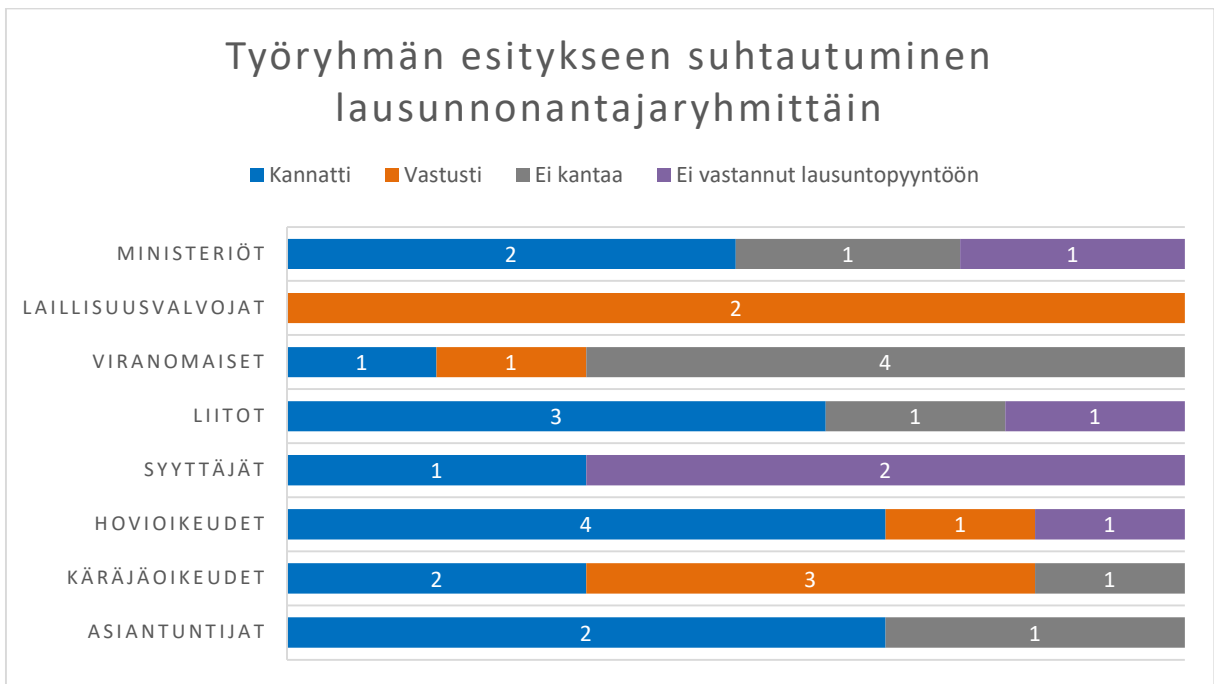
ja resurssien kohdentumisesta on sinänsä kannatettava. Kuudessa seitsemästä lausunnosta kielteistä suhtautumista syyteneuvottelua koskeviin säännöksiin perusteltiin sillä, että syyteneuvottelu on vieras tai uusi elementti suomalaisen rikosprosessijärjestelmään.

Lausuntoihin, jotka on luokiteltu neutraaleiksi, kuuluu Oikeusrekisterikeskuksen lausunto, jossa ei kommentoitu lainkaan syyteneuvottelu-uudistusta. Korkeimman oikeuden toimittama muistio ei näy yllä olevassa taulukossa, koska korkein oikeus ei varsinaisesti ottanut kantaa yksittäisiin säännöksiin tai niiden hyväksyttävyyteen vaan esitti enemmän huomioita ja kysymyksiä työryhmämietinnöstä.

Kaikista lausunnoista ainoastaan kolmessa, Valtiovarainministeriön, Oikeusrekisterikeskuksen ja Sisäministeriön, lausunnoissa ei otettu kantaa mahdollisiin vaikutuksiin. Valtiovarainministeriö katsoi, ettei sillä toimivaltansa puitteissa ole huomautettavaa mietinnöstä. Oikeusrekisterikeskus ei kommentoinut syyteneuvottelua ollenkaan ja Sisäministeriön edustaja oli ollut valmistelemassa mietintöä, joten he katsoivat, että heidän näkemyksensä oli huomioitu jo esityksessä. Mukaan lukien edellä mainitut lausunnot, joissa ei otettu kantaa vaikutuksiin ollenkaan, kuudessa lausunnossa ei nostettu esille lainkaan säännösten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia. 16 lausunnossa tuotiin esille mahdollisia positiivisia vaikutuksia.

Kuviossa 4 havainnollistan lausunnonantajien suhtautumisien jakautumista työryhmän esitykseen lausunnonantajaryhmien sisällä. Tarkastelin, onko lausunnonantajaryhmien suhtautumisessa esitykseen havaittavissa ryhmien sisällä tai välillä joitain eroja. Olen jakanut lausunnonantajat kahdeksaan ryhmään lausuntopyyntöä mukaillen: ministeriöt, ylimmät laillisuusvalvojat, viranomaiset, liitot, syyttäjänvirastot, hovioikeudet, käräjäoikeudet ja asiantuntijat.¹⁷⁴ Tässä kuviossa ovat mukana myös tahot, jotka eivät vastanneet lausuntopyyntöön.

¹⁷⁴ 1. Ministeriöt: Oikeusministeriö/Oikeushallinto-osasto, Oikeusministeriö/Kriminaalipoliittinen osasto, Sisäministeriö ja Valtiovarainministeriö. 2. Laillisuusvalvojat: Eduskunnan oikeusasiamies ja Valtioneuvoston oikeuskansleri. 3. Viranomaiset: Keskusrikospoliisi, Oikeusrekisterikeskus, Poliisihallitus, Tullihallitus, Valtakunnan syyttäjänvirasto, Verohallinto. 4. Liitot: Julkiset Oikeusavustajat, Suomen Asianajajaliitto, Suomen lakimiesliitto, Suomen Syyttäjäyhdistys ja Suomen Tuomariliitto. 5. Syyttäjät: Helsingin syyttäjänvirasto, Itä-Suomen syyttäjänvirasto ja Lapin syyttäjänvirasto. 6. Hovioikeudet: Helsingin HO, Itä-Suomen HO, Kouvolan HO, Rovaniemen HO, Turun HO ja Vaasan HO. 7. Käräjäoikeudet: Espoon KO, Helsingin KO, Oulun KO, Pirkanmaan KO, Vantaan KO ja Varsinais-Suomen KO. 8. Asiantuntijat: prof. Dan Frände, prof. Tuula Linna ja prof. Matti Tolvanen.



Kuvio 4. Työryhmän esitykseen suhtautuminen lausunnonantajaryhmittäin.

Merkille pantavaa kuviossa on, että molemmat ylimmät laillisuusvalvojat suhtautuivat syyteneuvottelua koskeviin säännöksiin pääasiassa vastustavasti, samoin kuin puolet kärjäoikeuksista, joilta lausuntoja oli pyydetty. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja Eduskunnan oikeusasiamies olivat kiinnittäneet ylimpinä laillisuusvalvojina erityisesti huomioita menettelyn yhdenvertaisuuteen, itsekriminointisuojaan ja menettelyn soveltumiseen ylipäätään suomalaisen rikosprosessijärjestelmään. Heidän asemansa huomioon ottaen kriittinen tarkastelu ja oikeusturvanäkökulman painottuminen on ymmärrettävää. Suurin osa hovioikeuksista ja liitoista taas pääasiassa kannatti syyteneuvottelua. Huomion arvioista on myös se, että kaksi kolmesta syyttäjänvirastosta, joilta lausuntoa pyydettiin, jätti toimittamatta lausunnon, vaikka menettelyllä on merkittäviä vaikutuksia nimenomaan syyttäjän työhön. Taulukosta erottuu myös viranomaisten neutraali suhtautuminen menettelyn käyttöönottoon. Viranomaisten neutraalia suhtautumista voi selittää se, ettei menettelyllä ole välttämättä suoraan vaikutusta heidän toimintaansa.

5.3 *Tavoitteita koskevat kommentit lausunnoissa*

5.3.1 Huomioita työryhmämietinnön tavoitteenasettelusta

Tarkastelen ensimmäisenä lausunnonantajien huomioita ja arvioita koskien työryhmämietinnössä asetettuja tavoitteita. Lausuntoja kokonaisuudessaan ei ole jaoteltavissa tavoitteisiin suhtautumisen mukaan, sillä samassa lausunnossa voitiin uskoa esityksen saavuttavan joitain tavoitteista ja joitain ei. Osa lausunnonantajista oli myös hyvin varovaisia ottamaan kantaa tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen. Näissä lausunnoissa tyydyttiin toteamaan, että vaikutuksia tai tavoitteiden toteutumista on vaikea arvioida.¹⁷⁵ Tämän vuoksi olen jakanut työryhmämietinnössä esiin nostetut kymmenen tavoitetta neljään eri teemaan ja tarkastellut, millä tavalla lausunnonantajat ovat kommentoineet kuhunkin teemaan kuuluvia tavoitteita. Ovatko he uskoneet tiettyyn teemaan kuuluvien tavoitteiden toteutumiseen enemmän kuin toiseen teemaan kuuluvien?

Olen jakanut tavoitteet 1) prosessiekonomisiin tavoitteisiin, joihin kuuluvat resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen, taloudelliset säästöt, viranomaistoiminnan tehostaminen ja prosessin nopeuttaminen 2) oikeusturvaan liittyviin tavoitteisiin, joihin kuuluvat oikeusturvan toteutuminen sekä yksityisen tai yhteiskunnallisen edun turvaaminen 3) aiempaan lainsäädäntöön liittyviin tavoitteisiin, joihin sisältyvät tunnustukselle isomman merkityksen antaminen ja tavoite säätää olemassa olevaan rikosprosessiin niveltyvät säännökset sekä 4) konkreettiseen soveltamiseen liittyviin tavoitteisiin, joihin kuuluvat menettelyn hyödyntäminen talousrikosasioihin ja hyödyntäminen 500 asiaan vuodessa.

Lausunnonantajat kommentoivat ylivoimaisesti eniten **prosessiekonomisia tavoitteita**. Lausunnoissa, joissa kommentoitiin myönteisesti tavoitteenasettelua, uskottiin erityisesti, että säännösten avulla on mahdollista saavuttaa resurssisäästöjä ja nopeuttaa prosessia.¹⁷⁶ Näiden tavoitteiden katsottiin toteutuvan sen kautta, että tunnustamisoikeudenkäynti olisi nopeampi ja kevyempi menettely kuin normaali pääkäsittely. Syyteneuvottelujen käyminen olisi myös nopeampaa, kun käsittelyn ulkopuolelle jätettäisiin vähäisemmät teot, jotka eivät muutenkaan juuri vai-

¹⁷⁵ OM kriminaalipoliittinen osasto; Itä-Suomen hovioikeus; Vantaan käräjäoikeus.

¹⁷⁶ Rovaniemen hovioikeus; Suomen lakimiesliitto; Oulun käräjäoikeus; Pirkanmaan käräjäoikeus; Tolvanen; Valtakunnansyyttäjänvirasto; Itä-Suomen syyttäjänvirasto.

kuttaisi rangaistukseen. Osa lausunnonantajista ei ollut perustellut näkemystään resurssisäästöistä tai prosessin nopeutumisesta vaan he olivat vain todenneet säännösten avulla näiden tavoitteiden täyttyvän.¹⁷⁷

Toisaalta taas osa lausunnonantajista, esimerkiksi Syyttäjähdistys, suhtautui kriittisesti viranomaistoiminnan tehostumiseen. He arvelivat päinvastoin, että viranomaisten työmäärä saattaisi jopa lisääntyä tai ainakin pysyä samana.¹⁷⁸ Myös menettelyllä tavoiteltavia kustannussäästöjä epäiltiin. Lausunnoissa ei suoranaisesti kielletty, etteikö säästöjä voisi syntyä, mutta niitä ei pidetty kovin merkittävinä. Kustannussäästöjen syntymistä epäiltiin muun muassa sen perusteella, että muutoksenhaku olisi yleisempää, kuin mitä työryhmämietinnössä on arvioitu, ja esitutkinnan nopeutuminen ei olisi varmaa. Lisäksi menettely helpottaisi vain yksittäisiä tapauksia eikä säästöjä syntyisi, mikäli tunnustus annetaan vasta siinä kohtaa prosessia, kun tutkinta on lähes kokonaan suoritettu. Taloudellisten hyötyjen katsottiin jäävän syntymättä, mikäli toimivasta kirjallisesta menettelystä siirryttäisiin syyteneuvotteluihin, tai jos juttuja jouduttaisiin pilkkomaan useisiin oikeudenkäynteihin.¹⁷⁹ Myös kielteisten kommenttien kohdalla osa lausunnonantajista, kuten Helsingin ja Varsinais-Suomen käräjäoikeudet, eivät ottaneet kantaa yksittäisten tavoitteiden toteutumiseen, vaan ilmoitti suoraan, etteivät hyväksy vain prosessiekonomisia tavoitteita.¹⁸⁰

Oikeusturvan toteutumista ei kommentoitu kuin muutamassa lausunnossa. Valtakunnansyyttäjänvirasto totesi lausunnossaan, että oikeusturvan toteutuminen on taattu esityksessä riittävästi. Pirkanmaan käräjäoikeus kommentoi, että ehdotuksessa ei ole riskejä yleisen edun kannalta. Viime kädessä syyttäjällä on aina harkintavalta, ryhtyykö hän syyteneuvotteluihin vai tuleeeko asia tutkia kokonaisuudessaan ja käsitellä tavallisessa rikosprosessissa. Eduskunnan oikeusasiamies taas katsoi, että mikäli oikeusturvasta huolehditaan riittävästi, ei menettelyllä säästetä kustannussäästöjä. Valtakunnansyyttäjänviraston ja Pirkanmaan käräjäoikeuden lausunnot olivat siinä mielessä poikkeavia, että niissä ylipäätään kommentoitiin oikeusturvaan liittyviä tavoitteita. Sen sijaan vaikutusten arvioinnin yhteydessä useimmiten menettelyn kielteisenä

¹⁷⁷ Itä-Suomen syyttäjänvirasto; Tolvanen; Rovaniemen hovioikeus.

¹⁷⁸ Syyttäjähdistys; Espoon käräjäoikeus; Poliisihallitus; Vaasan hovioikeus; Verohallinto; Vantaan käräjäoikeus; Helsingin hovioikeus.

¹⁷⁹ Verohallinto; Valtioneuvoston oikeuskansleri; Tullihallitus; Eduskunnan oikeusasiamies; Suomen asianajajien liitto; Tuula Linna.

¹⁸⁰ Helsingin käräjäoikeus; Varsinais-Suomen käräjäoikeus; Espoon käräjäoikeus.

vaikutuksena nähtiin riskit oikeusturvan toteutumiselle. Tästä voisi olla tehtävissä johtopäätös, että suurin osa lausunnonantajista ei uskonut oikeusturvaa koskevan tavoitteen täyttyvän.

Aiempiin säännöksiin liittyviä tavoitteita myönteisesti kommentoi ainoastaan Suomen asianajajaliitto. Se totesi lausunnossaan, että tunnustukselle oikean merkityksen antaminen on kannatettava tavoite. Säännösten niveltymistä jo olemassa oleviin rikosprosessia koskeviin säännöksiin ja käytäntöihin kommentoitiin lähinnä kielteisesti. Useammassa lausunnossa todettiin, että syyteneuvottelumenettely on vieras elementti suomalaisen rikosprosessijärjestelmään.¹⁸¹ Lausunnoissa ei kuitenkaan kommentoitu työryhmämietinnössä muotoillun syyteneuvotteluversion soveltumista olemassa olevaan suomalaiseen rikosprosessiin, vaan todettiin yleisesti, että koko syyteneuvottelumenettely on vieras suomalaiselle oikeusjärjestelmälle.

Konkreettisten soveltamista koskevien tavoitteiden kohdalla lausunnonantajien näkökulmat jakautuivat myös kahteen täysin vastakkaiseen näkökantaan. Osa katsoi, ettei menettely sovellu kaavailtuihin rikoksiin tai talousrikosasioihin. Toiset taas katsoivat, että menettely sopii niihin. Korkein oikeus nosti esille, että 500 rikosasian käsitteleminen syyteneuvottelumenettelyssä vuosittain kuulostaa suurelta arviolta. Vantaan kärjäoikeus ei osannut arvioida, onko arvio 500 asiasta oikea, ja Vaasan hovioikeus taas katsoi, että 500 asiaa vuodessa kuulostaa vähäiseltä verrattuna menettelyllä tavoiteltaviin resurssisäästöihin.

Johtopäätöksenä lausunnonantajien suhtautumisesta asetettuihin tavoitteisiin voidaan todeta, että säännöksille asetetuista tavoitteista rikosprosessin nopeutumisen ja resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen katsottiin voivan toteutua. Säännösten avulla saavutettaviin kustannussäästöihin, osallisten oikeusturvan toteutumiseen ja menettelyn soveltamiseen 500 rikosasiaan vuodessa taas suhtauduttiin epäillen. Suurin osa lausunnonantajista oli esittänyt ainoastaan hyvin varovaisia arvioita tavoitteiden toteutumisesta. Lausunnoissa oli käytetty paljon ilmauksia: ”saattaa mahdollistaa”, ”menettely voi mahdollistaa”, ”jonkin verran säästöjä” tai ”ei ole varmaa”.

5.3.2 Lausunnonantajien esiintuomia tavoitteita

Lausunnonantajat kommentoivat ja ottivat kantaa työryhmämietinnön tavoitteenasetteluun edellä kuvatulla tavalla, mutta lisäksi lausunnonantajat toivat lausunnoissaan esille myös heidän

¹⁸¹ Valtioneuvoston oikeuskansleri; Helsingin kärjäoikeus; Poliisihallitus; Eduskunnan oikeusasiamies; Itä-Suomen hovioikeus; Espoon kärjäoikeus.

omia intressejään ja tavoitteitaan liittyen syyteneuvottelumenettelyn käyttöönottoon. Noin puolet lausunnonantajista nimesivät säännöksille ja menettelylle omia tavoitteita. Lausunnonantajien asettamiksi tavoitteeksi olen katsonut ilmaisut, jotka eivät ole ainoastaan kommentoineet työryhmämietintöä, vaan ovat tuoneet joitain uusia näkökulmia tai elementtejä liittyen säännöksiin ja menettelyyn. Lausunnonantajien tavoitteet oli tuotu esille lausunnoissa uusien ehdotusten, kritiikin ja myös suorien ilmaisujen kautta.

Lausunnonantajien asettamat tavoitteet liittyivät 1) viranomaisten riittäviin resursseihin, 2) menettelyn vaikutuksiin muihin viranomaisiin kuin poliisiin, syyttäjään tai tuomioistuimeen sekä 3) säännösten sisältöön ja muotoiluun. Käsittelen säännösten sisältöä koskevia ilmaisuja siltä osin kun ne on muotoiltu tavoitteiden muotoon ja siltä osin, kun säännöksen muotoilulla on sellaisia vaikutuksia syyteneuvottelun parissa työskenteleviin viranomaisiin, että heillä on intressi vaikuttaa menettelyn kulkuun. Lausunnoissa kommentoitiin laajasti syyteneuvottelumenettelyn soveltamisalaa ja siihen liittyviä rajoituksia. Näitä kommentteja ei käsitellä tässä tutkimuksessa tarkemmin, sillä katson niiden liittyvän enemmän lain sisältöön kuin tavoitteenaseteluun.

Erityisesti liitot sekä muutama tuomioistuin tarttuivat lausunnoissaan **riittäviin viranomaisresursseihin** ja menettelyn avulla saatavien resurssisäästöjen kohdentamiseen uusien syyttäjien ja tuomareiden palkkaamiseen.¹⁸² Myös eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota resurssikysymyksiin, mutta hänen lähestymistapansa oli huomattavasti epäileväisempi. Hän totesi, että tekemällä syyteneuvottelun kaltaisia uudistuksia resurssien leikkaukset saattavat jäädä pysyviksi, eivätkä viranomaiset todennäköisesti saisi uusia voimavaroja.¹⁸³ Tuomioistuimet, jotka huomauttivat viranomaisten riittävästä voimavaroista, olivat suhtautuneet menettelyllä saavutettaviin prosessiekonomisiin tavoitteisiin varauksella. Näin ollen oli luonnollista, että he muistuttavat siitä, ettei kyseisellä menettelyllä voida ainoastaan paikata oikeudenkäyntien pitkittymistä, vaan on huolehdittava myös siitä, että on riittävästi poliiseja, syyttäjiä ja tuomareita hoitamassa rikosasioita. Ottaen huomioon myös liittojen aseman edunvalvontajärjestöinä, oli perusteltua, että he toivat riittävät voimavarat esille.

Selkeimmin omia tavoitteita esille toivat liittojen lisäksi Verohallinto ja Tullihallitus. Tavoitteet koskivat **erilaisten viranomaisten ja viranomaismenettelyjen huomioimista**. Verohallinto

¹⁸² Suomen syyttäjäyhdistys; Suomen lakimiesliitto; Suomen tuomariliitto; Varsinais-Suomen käräjäoikeus; Vaasan hovioikeus.

¹⁸³ Eduskunnan oikeusasiamies.

kiinnitti huomioita siihen, että he ovat hyvin usein talousrikosasioissa asianomistajina ja heillä on omat verotusmenettelynsä. Syyteneuvottelua ei saisi ulottaa koskemaan verotusprosessia. Menettely ei saisi vaikeuttaa asiaa koskevan valvontaviranomaisen omia selvityksiä. Lisäksi verohallinto kommentoi vaativansa aina täysimääräistä vahingonkorvausta mahdollisesta lievennetyistä rangaistuksesta huolimatta.¹⁸⁴ Tullihallituksen lausunnossa vaadittiin heidän huomioimistaan esitutkintaviranomaisena ja sitä kautta huomioimaan myös, miten ulkomaille tehtyihin oikeusapupyyntöihin tulisi menettelyssä suhtautua. Lisäksi tullihallitus esitti, että tutkinnanjohtaja pitäisi ottaa osalliseksi syyteneuvotteluihin ja tutkinnanjohtajalle tulisi antaa valtuus myös aloittaa neuvottelut.¹⁸⁵

Säännösten sisältöä ja menettelyä itsessään koskevat huomiot olivat hyvin hajanaisia. Eniten lausunnoissa kommentoitiin menettelyn soveltamisalaa sekä tunnustamisoikeudenkäynnin järjestämiselle ehdotettua 30 päivän määräaika. Lakimiesliitto, tuomariliitto ja kolme käräjäoikeutta esittivät, ettei tunnustamisoikeudenkäynnin pitämiseksi asetettaisi määräaika, vaan olisi riittävää, että se pidettäisiin ilman aiheutonta viivästystä.¹⁸⁶ Jo ennestään ruuhkautuneet käräjäoikeudet eivät halunneet lisää määräaikoja, joihin voi olla hankala sitoutua. Määräaika voi vaikeuttaa myös muiden kiireellisten käsittelyiden hoitamista. Lausunnoissa ehdotettiin myös tunnustuksen sitovuutta.¹⁸⁷ Kesken prosessin tapahtuva tunnustuksen peruuttaminen johtaa siihen, että menettelyllä saadut prosessiekonomiset edut menevät hukkaan ja tutkinnan tai syyteharkinnan aloittaminen on voinut ajan kulumisen takia hankaloitua merkittävästi. Tämä aiheuttaa viranomaisille lisätöitä.

Muita lausunnoissa esiintuotuja tavoitteita tai toiveita liittyen säännösten sisältöön oli rangaistuksen lieventäminen yhdellä kolmasosalla. Työryhmämietinnössä ehdotetun neljäsosan pienennyksen arveltiin olevan liian pieni huojennus. Liian pieni huojennus ei houkuttelisi epäiltyjä tai vastaajia tunnustamaan. Säännöksiin ehdotettiin myös otettavaksi pykälä, ettei syyteneuvottelumenettelyä voisi hyödyntää useampaan kertaan. Näiden lisäksi lausunnoissa kommentoitiin usein syyteneuvottelun soveltamisalaa ja sitä, mihin rikoksiin syyteneuvottelua tulisi voida hyödyntää.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Verohallinto 8.6.2012.

¹⁸⁵ Tullihallitus 15.6.2012.

¹⁸⁶ Lakimiesliitto 19.6.2012; Tuomariliitto 14.6.2012; Helsingin käräjäoikeus 14.6.2012; Oulun käräjäoikeus 29.6.2012; Varsinais-Suomen käräjäoikeus 25.6.2012.

¹⁸⁷ Keskusrikospoliisi 13.6.2012; Suomen syyttäjähdistys 20.6.2012; Suomen lakimiesliitto 19.6.2012.

¹⁸⁸ OM 58/2012 Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen, Lausuntotiivistelmä, s. 22–28.

Mielestäni kaikki lausunnonantajien asettamat tavoitteet olivat ymmärrettäviä ja ne heijastelivat johdonmukaisesti lausunnonantajien omia intressejä. Lausunnonantajien tavoitteista oli nähtävissä viranomaisten niukat resurssit ja ruuhkatunut työtilanne. Tavoitteissa korostuivat lisäresurssien tarve sekä se, että menettely ei saisi vaikeuttaa tai aiheuttaa lisätöitä rikosprosessiin osallisille. Kaikkia lausunnonantajien esiintuomia omia tavoitteita ei ole ilmaistu lausunnoissa suoraan nimeämällä niitä tavoitteiksi. Silti tavoitteenasettelu lausunnoissa oli yksityiskohtaisempaa ja konkreettisempaa kuin työryhmän tavoitteenasettelu. Lausunnonantajat olivat tarkastelleet esitystä pitkälti vain omalta kannaltaan. Työryhmän taas oli pitänyt ajatella kokonaisuutta, mikä taas aiheutti sen, että työryhmän tavoitteenasettelu oli yleisluontoisempaa ja sisälsi enemmän itsestänselvyyksiä¹⁸⁹.

Lausunnonantajien tavoitteet olivat pääasiassa samansuuntaisia työryhmän asettamien tavoitteiden kanssa. Myös lausunnonantajat halusivat, että säännökset niveltävät jo olemassa olevaan rikosprosessiin, resursseja kohdennetaan tarkoituksenmukaisesti ja viranomaisten toimintaa tehostetaan. Lausunnonantajien tavoitteet olivat kuitenkin, kuten edellä on todettu, yksityiskohteisempia kuin työryhmämietinnön isot linjaukset. Tavoitteenasettelun ristiriitaisuus näkyi ainoastaan siinä, että syyteneuvottelu-uudistuksen avulla oli tarkoitus saavuttaa prosessiekonomisia säästöjä ja lausunnonantajat puolestaan halusivat lisävoimavaroja.

5.4 *Lausunnonantajien arvioimat vaikutukset*

5.4.1 Myönteiset vaikutukset

Vaikka tutkimuksen pääpaino on syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetuissa tavoitteissa ja niiden toteutumisessa, halusin nostaa esille myös lausunnoissa arvioituja vaikutuksia. Kuten luvuissa 1 ja 2 on todettu, vaikutukset ja tavoitteet liittyvät kiinteästi toisiinsa. Oikeusministeriön lausuntopyynnössä oli erikseen myös pyydetty lausumaan nimenomaan esityksen vaikutuksista.¹⁹⁰ Olen poiminut lausunnoista sekä arvioituihin myönteisiin että kielteisiin vaikutuksiin liittyviä ilmaisuja. Aloitan käsittelemällä arvioituja myönteisiä vaikutuksia.

¹⁸⁹ Tala 2005a, s. 160, 165.

¹⁹⁰ Oikeusministeriö, Lausuntopyyntö 8.5.2012.

Analysoidessani esiin nostettuja vaikutuksia olen hyödyntänyt Säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeen mukaisia vaikutuslajeja. Lausunnoissa oli lähinnä nostettu esille viranomaisen toimintaan kohdistuvia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Viranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia ovat esimerkiksi vaikutukset, jotka koskevat viranomaisten keskinäisiä suhteita, työnjakoa ja yhteistyötä. Viranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia ovat myös vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin sekä vaikutukset hallinnollisiin tehtäviin ja kustannuksiin.¹⁹¹ Syyteneuvottelu-uudistuksen kannalta relevantteja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia ovat vaikutukset, jotka liittyvät kansalaisyhteiskuntaan, yhdenvertaisuuteen, perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen sekä rikosten torjuntaan ja turvallisuuteen.¹⁹² Näiden lisäksi olen yrittänyt huomioida muita mahdollisia vaikutusten ulottuvuuksia kuten, onko arvioitu vaikutus pää- vai sivuvaikutus tai pitkä- vai lyhytaikainen vaikutus.¹⁹³

16 lausunnossa oli nostettu esille menettelyllä mahdollisesti saavutettavia myönteisiä vaikutuksia. Näissä lausunnoissa esitykseen oli suhtauduttu kokonaisuudessaan niin myönteisesti, kielteisesti kuin neutraalistikin. Lausunnonantajien näkemykset esityksen myönteisistä vaikutuksista on jaoteltavissa seuraaviin teemoihin: **tunnustuksen merkityksellisyys, rikosprosessin nopeutuminen** sekä **resurssisäästöt**. Nämä kaikki liittyvät oikeusturvan toteutumiseen ja näin ollen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Katson, että myös tavoiteltavat kustannussäästöt liittyvät oikeusturvan toteutumiseen, sillä syyteneuvottelun myötä vapautuvat resurssit olivat tarkoitus kohdistaa esimerkiksi laajempien ja vaikeampien rikosasioiden käsittelyyn sekä muutoin nopeuttamaan menettelyä.

Osassa lausunnoista syyteneuvottelumenettelyn katsottiin antavan **tunnustukselle aiempaa isomman merkityksen**. Poliisi, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Asianajaliitto olivat kiinnittäneet tähän huomioita, sillä tunnustuksella ja sille annettavalla merkityksellä on suoraan vaikutusta heidän työskentelyynsä epäiltyjen tai vastaajien kanssa. Tunnustukselle merkityksen antamisen arvioitiin kannustavan epäiltyjä tai vastaajia tunnustamaan virallisesti ja useammin kuin aiemmin. Menettelyn käyttöönotto lisäisi epäillyn tai vastaajan näkökulmasta myös käsittelyn ennustettavuutta, kun esitutkintaviranomainen tai syyttäjä voisivat sitoutua siihen, että

¹⁹¹ Oikeusministeriö 2007, s. 27.

¹⁹² Oikeusministeriö 2007, s. 32.

epäillyn tai vastaajan tunnustus tullaan huomioimaan käräjäoikeudessa rangaistusta annettaessa. Myös asiamiehet voisivat suositella helpommin myöntämistä, mikäli sen vaikutukset lopputulokseen olisivat paremmin tiedossa.¹⁹⁴

Syyteneuvottelujen käyttöönottamisen vaikutuksena nähtiin myös **rikosprosessin nopeutuminen**. Lausunnoissa kommentoitiin prosessin joutuisuutta sekä yleisemmällä tasolla että tiettyissä rikosprosessin vaiheissa. Osa lausunnonantajista oli tyytynyt toteamaan, että säännösten käyttöön ottaminen ”nopeuttaisi prosessia”¹⁹⁵, ”nopeuttaisi -- rikosoikeudenkäyntejä ennen muuta järjestelmätasolla”¹⁹⁶ tai ”jouduttaisi prosessia”¹⁹⁷. Toisissa lausunnoissa taas kommentoitiin säännösten nopeuttavan tiettyjä prosessin vaiheita. Näissä lausunnoissa oli merkittävää se, että lausunnonantajat arvioivat prosessin vaiheiden nopeutumista täysin ristiin. Osa lausunnonantajista katsoi, että syyteneuvottelumenettelyn käyttöönotto lisäisi syyttäjien työtä ja vähentäisi tuomioistuinten työmäärää.¹⁹⁸ Osa lausunnonantajat taas katsoi sekä syyttäjien että tuomioistuinten työmäärän vähentyvän¹⁹⁹ ja kaksi lausunnonantaja arvioi täysin päinvastaisesti tuomioistuinten työmäärän lisääntyvän.²⁰⁰ Myös esitutkinnan mahdollista nopeutumista arvioitiin molempiin suuntiin.²⁰¹ Kaiken kaikkiaan useimmissa lausunnoissa kuitenkin arvioitiin rikosprosessien nopeutuvan joko kokonaisuudessaan tai joiltain osin syyteneuvottelun käyttöönoton myötä.

Kolmas arvioitu vaikutus oli **resurssisäästöt**. Lausunnoissa viitattiin resurssisäästöihin²⁰², kustannussäästöihin²⁰³ ja resurssien tai voimavarojen siirtämiseen ja tarkoituksenmukaiseen kohdistamiseen²⁰⁴. Kustannussäästöillä tarkoitetaan taloudellisia säästöjä, joita menettelyn avulla voitaisiin saavuttaa. Resursseista puhuttaessa voidaan niillä tässä yhteydessä tarkoittaa henkilöresursseja tai kustannussäästöjä²⁰⁵. Viitattaessa henkilöresursseihin syyteneuvottelun avulla katsottiin voitavan säästää niitä joko suoraan viranomaisten työtunteina tai sitten kyseiseen prosessin vaiheeseen tarvittavina viranomaisina. Nämä vapautuneet, ”säästetyt”, henkilöresurssit

¹⁹⁴ Asianajoliitto.

¹⁹⁵ Pirkanmaan käräjäoikeus.

¹⁹⁶ VKSV.

¹⁹⁷ Tolvanen.

¹⁹⁸ Vaasan hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Syyttäjänyhdistys.

¹⁹⁹ Suomen tuomariliitto.

²⁰⁰ Helsingin hovioikeus, Espoon käräjäoikeus.

²⁰¹ Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi.

²⁰² Suomen lakimiesliitto, VKSV.

²⁰³ Tolvanen, KRP, Itä-Suomen syyttäjänvirasto.

²⁰⁴ Lakimiesliitto.

²⁰⁵ Resurssilla tarkoitetaan taloudellista, inhimillistä tai sosiaalista voimavaraa. Tieteen termipankki 3.8.2020: Taloustiede: resurssi. (Tarkka osoite: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Taloustiede:resurssi>.)

taas voitaisiin kohdentaa laajojen ja haastavien tai kokonaan uusien rikosasioiden hoitamiseen. Henkilöresurssit ja taloudelliset säästöt kulkevat kuitenkin tässäkin asiassa käsikkäin, sillä henkilöresurssit vaativat aina taloudellisia resursseja ja mikäli taloudellinen tilanne on huono, joudutaan yleensä henkilöresursseistakin tinkimään.

Kuten on huomattavissa lausunnonantajien arvioimat myönteiset vaikutukset ovat osittain samoja kuin syyteneuvottelua koskeville säännöksille työryhmämietinnössä asetetut tavoitteet. Lausunnonantajien arvioimien vaikutusten voidaan katsoa olevan päävaikutuksia, sillä tämän kaltaisia vaikutuksia työryhmä halusikin menettelyllä saavutettavan. Näin ollen arvioidut vaikutukset olivat myös pääasiassa ennakoituja vaikutuksia. Lausunnoissa ei noussut yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ennakoimattomia tai täysin yllätyksellisiä myönteisiä vaikutuksia. Ainut yleisestä linjasta poikkeava arvio oli Helsingin hovioikeuden arvio siitä, että menettely saattaisi lisätä yhdenvertaisuutta epäiltyjen välillä. He katsoivat, että yhdenvertaisuus lisääntyisi, kun poliisit ehtisivät tutkia aiempaa enemmän juttuja.²⁰⁶ Suurin osa muista lausunnonantajista taas katsoi syyteneuvottelujen yhden isoimman ongelman olevan yhdenvertaisuuden toteutuminen.

5.4.2 Kielteiset vaikutukset

Tässä alaluvussa käsitellään lausunnonantajien arvioimia esityksen kielteisiä vaikutuksia. Syyteneuvottelu-uudistusta on käsitelty aiemmissa tutkimuksissa nimenomaan havaittujen ongelmakohtien kautta, minkä takia en halunnut nostaa niitä tämän tutkimuksen keskiöön. Kokonaiskuvan saamiseksi on mielestäni kuitenkin tarpeellista tuoda esille myös arvioidu kielteiset vaikutukset. Monipuolinen ja myös erimielisyyksiä kuvaava tieto lain tavoitteenasettelusta auttaa hahmottamaan, että säädetty oikeus on kytkennöiltään ja vaikutuksiltaan monitahtoinen yhteiskunnallinen ilmiö. Lainsäädäntö ei välttämättä automaattisesti toteuta sille asetettuja selkeältä kuulostavia tavoitteita.²⁰⁷ Merkillepantavaa on myös se, että työryhmämietinnössä ei tuotu esille lainkaan syyteneuvottelumenettelyn mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Lausunnoissa oli puolestaan nostettu esille huomattavasti enemmän menettelyn mahdollisesti aiheuttamia kiel-

²⁰⁶ Helsingin hovioikeus.

²⁰⁷ Tala 2005a, s. 166.

teisiä vaikutuksia kuin myönteisiä vaikutuksia. Ainoastaan kolmessa lausunnossa, jossa ylipääntensä lausuttiin vaikutuksista²⁰⁸, ei mainittu menettelyn mahdollisesti mukanaan tuomia ongelmia lainkaan.

Lausunnoissa esiin nostetut kielteiset vaikutukset voidaan jaotella seuraavasti. Kielteisinä yhteiskunnallisina vaikutuksina nähtiin oikeusjärjestelmän peruseriaatteiden vaarantuminen ja menettelyn kyseenalainen hyödyntäminen. Oikeusjärjestelmän peruseriaatteiden vaarantumiseen liittyvät kielteiset vaikutukset koskivat muun muassa muutoksenhakua, todistelua, asianomistajan asemaa, yhdenvertaisuutta ja koko oikeusjärjestelmän legitimitettä. Viranomaisten toimintaan kohdistuvana vaikutuksena nähtiin lisätöiden- ja kustannusten syntyminen sekä viranomaisten toimintaan liittyvät epäselvyydet. Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin näitä arvioituja kielteisiä vaikutuksia.

Syyteneuvottelua koskevien säännösten käyttöönoton katsottiin vaikuttavan sekä viranomaisten keskinäisiin suhteisiin että yksittäisten viranomaisten rooleihin. Vakiintuneen työnjaon katsottiin muuttuvan syyttäjän ja poliisin välillä niissä tapauksissa, joissa esitutkintaa rajoitettaisiin tunnustuksen perusteella. Muutoksen arvioitiin jopa horjuttavan viranomaisten välistä tasapainoista yhteistyötä.²⁰⁹ Itä-Suomen hovioikeus oli myös nostanut esiin huolen siitä, siirtyykö tuomioistuinten tuomiovalta syyteneuvottelun kohdalla osin syyttäjille ja poliiseille.²¹⁰ Tässäkin tapauksessa vakiintunut tehtävänjako muuttuisi. Ei ehkä suorana kielteisenä vaikutuksena, mutta menettelyn käyttöönoton haasteena lausunnoissa nähtiin myös syyttäjän roolin muuttuminen, mikä vaikeuttaisi esimerkiksi objektiivisuuden toteuttamista.²¹¹ Korkein oikeus taas painotti muistiossaan, ettei syyteneuvottelu saa vaarantaa tuomarın puolueetonta roolia.²¹²

Lausunnoissa nostettiin esille roolien mahdollisen uusjaon ja puolueettomuuden lisäksi huomioita **viranomaisten toimintaan liittyvistä muista epäselvyyksistä**. Kielteisenä vaikutuksena

²⁰⁸ Lausuntoja annettiin 30, joissa kolmessa ei lausuttu vaikutuksista mitään. Näistä 27 lausunnosta, joissa lausuttiin vaikutuksista, kolmessa ei nostettu esille kielteisiä vaikutuksia.

²⁰⁹ Tullihallitus.

²¹⁰ Itä-Suomen hovioikeus.

²¹¹ Vantaan käräjäoikeus; korkein oikeus; Eduskunnan oikeusasiamies.

²¹² korkein oikeus.

voisi syntyä tilanteita, joissa viranomaiset alkaisivat ”käydä kauppaa” tunnustamisella tai menettelystä tulisi tunnustushakuinen.²¹³ Viranomaiset voisivat alkaa tulkita soveltamisalaa laajemmin, kuin mitä säännöksissä on tarkoitettu.²¹⁴ Syyteneuvottelun suhde kirjalliseen menettelyyn katsottiin myös harmaaksi alueeksi.²¹⁵ Kaikki nämä tekijät lisäisivät epävarmuutta ja käytäntöjen sattumanvaraisuutta. Mielenkiintoista lausunnoissa oli se, kuinka avoimesta niissä oli tuotu esille mahdollisia viranomaisten omaan toimintaan liittyviä epäkohtia. Lausunnonantajat olivat kuitenkin suurimmaksi osaksi itse näitä syyteneuvottelun parissa toimivia tahoja, joiden tehtävänä olisi varmistaa menettelyn toimivuus, oikeudenmukaisuus ja esimerkiksi tunnustuksen aitous.

Kuten edellä on ilmennyt, yksi syyteneuvottelua koskevien säännösten keskeisimmistä tavoitteista oli vähentää työmäärää rikosprosessin eri vaiheissa sekä tuottaa resurssisäästöjä. Lausunnonantajat eivät kuitenkaan kaikilta osin olleet täysin samaa mieltä siitä, että menettelyn avulla saataisiin säästöjä ja työmäärää vähemmäksi. Eniten **lisätöitä** arvioitiin aiheutuvan tunnustuksen peruuttamisista ja toisaalta myös tunnustuksen peruuttamiseen varautumisesta.²¹⁶ Säännösten mahdollistaessa tunnustuksen peruuttamisen missä vaiheessa tahansa rikosprosessia, viranomaisten on hankittava varmuuden vuoksi tunnustuksen lisäksi näyttöä tai nostettava myös syyte, jotta syyteoikeuden vanhentuminen saadaan katkaistua. Mikäli tunnustus perutaan vasta tunnustamisoikeudenkäynnissä tai muutoksenhakuvaiheessa, aiheutuu osapuolille lisätöitä, koska asiaa täytyy lähteä selvittämään uudelleen ja koska kaikki aiemmat lausunnot asetetaan hyödyntämiskieltoon. Asian selvittäminen on tässä vaiheessa voinut myös vaikeutua huomattavasti ajankulumisen takia. Tämän keskeisen ongelmakohdan lisäksi lausunnoissa arvioitiin haastavien vahingonkorvaus- ja konfiskaatiovaatimusten lisäävän työmäärää ja vesittävän resurssisäästöt.²¹⁷ Myös itse syyteneuvottelut ja menettelyn byrokraattisuus aiheuttavat lisätöitä osapuolille. Tuomioistuimelle arvioitiin aiheutuvan lisätöitä laajojen esitutkimateriaalien läpikäymisestä. Avustajapakon myötä julkiseen oikeusapuun arveltiin tarvittavan lisäresurssi-seja.²¹⁸

²¹³ Tullihallitus, Helsingin hovioikeus, Asianajoliitto.

²¹⁴ Tuomariliitto, Syyttäjäyhdistys.

²¹⁵ Kouvolan hovioikeus; VKSV.

²¹⁶ Verohallinto; Valtioneuvoston oikeuskansleri; Eduskunnan oikeusasiamies; Suomen lakimiesliitto; Itä-Suomen hovioikeus; Syyttäjäyhdistys.

²¹⁷ Oulun kärjäoikeus; Espoon kärjäoikeus. Konfiskaatiovaatimuksella tarkoitetaan menettämisseuraamuksen vaatimista.

²¹⁸ Suomen lakimiesliitto.

Mahdollisia lisätoita- ja kustannuksia koskevat vaikutusarvioinnit lausunnoissa olivat mielestäni ansiokkaita. Menettelyllä mahdollisesti saavutettavista niin ajallisista kuin rahallisistakin säästöistä saa paljon kokonaisvaltaisemman ja realistisemman kuvan, kun huomioidaan myös menettelyn käyttöönotosta aiheutuvat muutokset ja uudet velvollisuudet sekä kustannukset. Työryhmämietinnössä säästöjen syntyminen on esitetty liian yksioikoisesti. Mikäli syyteneuvottelu-uudistuksesta seuraisi vaikutusten arvioiden mukaisesti lisätoita ja -kustannuksia, kyseessä olisivat haitalliset vaikutukset eli vaikutukset, jotka toteutuvat vastoin tarkoitettuja tavoitteita.²¹⁹

Yhteiskunnallisista vaikutuksista lähes kaikissa lausunnoissa arvioitiin **oikeusjärjestelmän peruseriaatteiden vaarantuvan**. Syyteneuvottelun katsottiin erityisesti rikkovan yhdenvertaisuusvaatimusta ja sisältävän vieraita elementtejä oikeusjärjestelmällemme.²²⁰ Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmalliseksi nähtiin se, että menettelyä hyödynnettäisiin vain tietynlaisissa tapauksissa ja se, että menettely suosisi talousrikollisia. Tämän lisäksi menettelyn katsottiin vahingoittavan itsekriminointisuojaaja, vaarantavan objektiviteettiperiaatteen toteutumista ja heikentävän koko järjestelmän legitimitettä. Legitimitetin nähtiin heikentyvän juuri yhdenvertaisuuskysymysten takia, mutta myös syyteneuvottelun julkisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien kysymysten vuoksi.²²¹ Peruseriaatteista myös suullisen prosessin katsottiin vaarantuvan tunnustamisoikeudenkäynneissä.²²² Kuten edellä luetellusta listasta näkee, osassa lausunnoista syyteneuvottelun vaikutukset nähtiin todella vahingollisina. Erityisesti ylimpien laillisuusvalvojen, Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen, antamat lausunnot olivat täysin menettelyä vastustavia.

Peruseriaatteiden vaarantumisen lisäksi kielteisinä vaikutuksina nähtiin menettelyn vaikutukset asianomistajan asemaan, todisteluun liittyvät ongelmat, muutoksenhakumahdollisuuden rajautuminen sekä yleinen menettelyn sattumanvaraisuus. Arvioidut kielteiset vaikutukset liittyen asianomistajan asemaan, olivat hyvin vaihtelevia. Haasteena nähtiin asianomistajan mahdollisuus estää menettely ja toisaalta suostumuksen vaatiminen nähtiin tärkeänä asianomistajan oikeusturvan takeena. Menettelyn haasteena katsottiin olevan myös erilaiset asianomistajat, sillä

²¹⁹ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 44. Alvesalo ja Ervasti puhuvat jälkikäteisestä arvioinnista ja näin ollen vastoin tavoitteita toteutuneista vaikutuksista. Samaa logiikkaa voitaisiin käyttää myös ennakkolisissa vaikutusten arvioissa.

²²⁰ KKO, Helsingin hovioikeus, Varsinais-Suomen kärjäoikeus, Eduskunnan oikeusasiamies, Tullihallitus, Koulun hovioikeus, Valtioneuvoston oikeuskansleri.

²²¹ Valtioneuvoston oikeuskansleri, Poliisihallitus, Eduskunnan oikeusasiamies.

²²² Vantaan kärjäoikeus.

jotkut asianomistajat voivat suostumalla menettelyyn tietämättään luopua omista oikeuksistaan ja taas toisaalta asianomistajina olevat viranomaiset eivät voi aina suostua toimivaltuuksiensa rajoissa menettelyyn. Tämä lisää menettelyn epävarmuutta, käytäntöjen epäyhtenäisyyttä ja satumanvaraisuutta. Osallisten taidoillakin voi olla lopputulokseen vaikutusta.

Tunnustamisoikeudenkäynneissä todisteluun arvioitiin liittyvän ongelmia erityisesti silloin, kun rikoksenteekijöitä on ollut useampia. Asianajoliitto nosti myös jäsentensä asiakkaiden puolesta esiin huolen mahdollisista ristiriidoista neuvotteluiden ja tuomion välillä. Tunnustamisoikeudenkäynnin jälkeen muutoksenhakuvaiheessa kielteisenä vaikutuksena katsottiin olevan muutoksenhakumahdollisuuksien rajoittuminen. Mikäli vastaaja peruu tunnustuksen muutoksenhakuvaiheessa, tutkitaan hänen asiansa ensimmäistä kertaa perusteellisesti vasta hovioikeudessa, jonka päätöksestä vastaaja ei välttämättä saa valituslupaa korkeimpaan oikeuteen. Ylipäätään ongelmallisena nähtiin se, että rikosasiat tulisivat ensi kertaa täysmittaisesti käsiteltyiksi vasta muutoksenhakuvaiheessa.

Haitallisena sivuvaikutuksena lausunnoissa arvioitiin, että **epäilty tai vastaajat voisivat käyttää syyteneuvottelumenettelyä myös kyseenalaisella tavalla hyödyksi**. Osa lausunnonantajista katsoi, että rikolliset voisivat jo rikoksia suunnitellessaan hyödyntää menettelyä.²²³ Rikoksen ilmitulon jälkeen vaarana on, että jotkut tunnustaisivat toisten tekoja tai antaisivat vääriä tunnustuksia.²²⁴ Epäilty tai vastaajat voisivat myös yrittää taktikoida tunnustuksen avulla niin, että syyteoikeus ehtisi vanhentua tai muita samaan kokonaisuuteen kuuluvia rikoksia tai tekijöitä jäisi paljastumatta, kun esitutkintaa rajoitettaisiin tunnustuksen perusteella.²²⁵

Kokonaisuudessaan lausunnoissa nostettiin esille huomattava määrä mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, suoranaisia ongelmakohtia ja riskejä sekä säännöksiä kohtia, joihin tulisi erityisesti kiinnittää huomioita jatkovalmisteluissa. Lausunnonantajat olivat arvioineet kielteisiä vaikutuksia hyvin eri tavoilla ja tavoitteenasettelusta poiketen, myös koko rikosprosessijärjestelmän ja myös muiden viranomaisten näkökulmista. Edellä lueteltujen arvioitujen kielteisten vaikutusten jälkeen voisi olettaa lausunnonantajien kokonaisuudessaan suhtautuneen syyteneuvotte-

²²³ Valtioneuvoston oikeuskansleri; Espoon kärjäoikeus.

²²⁴ Itä-Suomen hovioikeus; korkein oikeus; Poliisihallitus; Tullihallitus; Tolvanen.

²²⁵ Keskusrikospoliisi; Tullihallitus; Poliisihallitus; Eduskunnan oikeusasiamies; OM kriminaalipoliittinen osasto, Varsinais-Suomen kärjäoikeus; Itä-Suomen hovioikeus.

lua koskeviin säännöksiin huomattavasti kielteisemmin. Monet lausunnonantajat pitivät kuitenkin prosessin joutuisuuden parantamista niin tärkeänä asiana, että he päätyivät kannattamaan syyteneuvottelun käyttöönottoa mahdollisista ongelmakohtista huolimatta.

5.5 Hallituksen esitykseen kirjatut tavoitteet ja perustelut

Tässä alaluvussa käyn läpi, mitä tavoitteita Hallituksen esitykseen eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi lopulta kirjattiin koskien syyteneuvottelumenettelyä. Käyn ensin läpi hallituksen esityksen yleisperusteluita koskevan osion, johon kuuluvat esimerkiksi nykytilan arviointi, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset sekä esityksen vaikutukset. Tämän jälkeen tarkastelen yksityiskohtaisia perusteluita, joissa käydään läpi tarkemmin lakiehdotuksia ja niiden perusteluita. Tarkastelen myös, huomioitiinko lausunnonantajien tavoitteita ja kommentteja muotoiltaessa hallituksen esitystä.

Alkuun on todettava, että hallituksen esityksen yleisperustelut olivat lähes sanasta sanaan samat kuin työryhmämietinnössä. Näin ollen myös hallituksen esitykseen kirjatut tavoitteet syyteneuvottelua koskeville säännöksille olivat täysin samat kuin työryhmämietinnössä esiin nostetut tavoitteet, jotka ovat listattuna alaluvussa 5.1. Varsinaista tavoitteenasettelua ei siis muutettu lausuntokierroksen myötä, mutta joitain lisäyksiä perusteluihin ja vaikutusten arviointiin tehtiin. Näissä pienissä muutoksissa on nähtävissä yhteys annettuihin lausuntoihin.

Uutena perusteluna hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa esitettiin, että syyteneuvottelun käyttöönotto lisäisi ennustettavuutta ja parantaisi näin myös epäillyn tai syytetyn oikeusturvaa. Ennustettavuus lisääntyisi, kun syyttäjä voisi antaa sitoumuksen siitä, että rangaistus tullaan mittaamaan tuomioistuimessa lievennetyn rangaistusasteikon mukaisesti.²²⁶ Esityksen tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten yhteyteen taas oli lisätty kappale, jossa tuotiin esille, ettei syyteneuvottelumenettely olisi täysin uusi järjestely verrattuna jo voimassa oleviin lakeihin. Myös jo tuolloin voimassa olleiden lakien perusteella voitiin rajoittaa esitutkintaa ja oman rikoksen selvittämisessä auttaminen voitiin katsoa lieventämisperusteeksi. Lieventämisperuste nojasi myös tarkoituksenmukaisuuteen.²²⁷ Ennustettavuuden lisääntyminen oli yksi myönteisistä vaikutuksista, joihin lausunnonantajat olivat kiinnittäneet huomioita, mutta jota ei ollut kirjattu

²²⁶ HE 58/2013 vp, s. 11.

²²⁷ HE 58/2013 vp, s. 13.

nimenomaisesti työryhmämietintöön. Yleisin syy taas vastustaa syyteneuvottelujen käyttöönottoa oli se, että menettelyn katsottiin olevan vieras suomalaiselle oikeusjärjestelmälle. Hallituksen esityksessä oli siis reagoitu sekä kritiikkiin, että myös poimittu esitystä tukevia myönteisiä argumentteja.

Myös syyteneuvottelumenettelyn arvioituja vaikutuksia oli hieman muokattu. Työryhmämietinnössä syyttäjien työmäärän oli arvioitu lisääntyvän ja työn muuttuvan etupainotteisemmaksi. Lisäksi syyttäjillä tulisi olla tarkempi käsitys oikeudenmukaisista rangaistuksista.²²⁸ Tämä kohta oli poistettu kokonaan hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnista. Tilalle oli lisätty kohta, jonka mukaan syyttäjien työmäärä olisi lisääntymässä muutenkin uuden esitutkintalain yhteistoimintasääntöjen vuoksi.²²⁹ Yksi harvoista kielteisistä vaikutuksista, joka työryhmämietinnössä oli huomioitu, otettiin siis pois hallituksen esityksestä. Myös lausunnonantajat olivat kiinnittäneet huomiota siihen, että syyteneuvottelut eivät ainoastaan vähentäisi työtä vaan ne voisivat myös lisätä sitä. Arvioituja vaikutuksia oli tarkennettu myös euromääräisillä arvioilla siitä, paljonko menettelyn käyttöönotolla voitaisiin säästää rahaa vuosittain.²³⁰

Lakiehdotusten yksityiskohtaisissa perusteluissa oli huomioitu lausunnonantajien lausunnoissa tekemiä ehdotuksia enemmän kuin yleisperusteluissa. Yksityiskohtaisiin perusteluihin oli lisätty täysin uusia perusteluita ja täsmennetty monia kohtia, joista lausunnonantajat olivat olleet huolissaan. Niitä oli muutettu jopa lausunnonantajien ehdotusten mukaisiksi. Esimerkiksi ROL 10 §:n perustelut ovat hallituksen esityksessä työryhmämietintöä huomattavasti kattavammat ja yksityiskohtaisemmat. Perusteluihin oli tarkennettu syytekynnystä ja todettu, että myös syyteneuvottelun aloittamisen yleisenä edellytyksenä on se, että saatavilla olevan aineiston perusteella olisi myös edellytykset nostaa syyte. Kokonaan uutena asiana perusteluissa oli korostettu syyttäjää koskevia objektiviteettiperiaatetta ja tasapuolisuusvelvoitetta. Menettelyn aloittaminen olisi edelleen syyttäjän päätös, mutta hallituksen esitykseen on kirjattu, ettei ole estettä sille, että syyteneuvottelun aloittamista ehdottaisi myös joku muu taho, kuten tuomioistuin, asianomistaja tai tutkinnanjohtaja.

ROL 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa oli tarkennettu myös syyteneuvottelumenettelyn aloittamisen edellytyksiä. Lausunnoissa oli herännyt jonkin verran epäilyksiä sen suhteen, alet-

²²⁸ OM 26/2012, s. 43.

²²⁹ HE 58/2013 vp, s. 16.

²³⁰ HE 58/2013 vp, s. 17.

taisiinko menettelyä soveltamaan laajemmin kuin mitä on tarkoitettu tai mikä on tarkoituksenmukaista. Hallituksen esitykseen kirjatut edellytykset ja seikat, joita tulee huomioida menettelyä harkittaessa, olivat nyt kuitenkin muotoiltu yksityiskohtaisesti ja huomattavasti selkeämmin kuin työryhmämietinnössä.²³¹ Nämä edellytykset on käyty läpi luvussa kolme. Hallituksen esityksessä oli päädytty myös siihen, että syyteneuvottelumenettelyä koskee kokonaan oma lievennetty rangaistusasteikko, josta säädetään uudessa RL 6 luvun 8 a §:ssä. Pykälän mukaan asiasta, johon sovelletaan uutta lievennettyä rangaistusasteikkoa tunnustuksen perusteella, saa tuomita enintään kaksi kolmannelta rikoksesta säädetyn vankeus- tai sakkorangaistuksen enimmäismäärästä. Työryhmä mietinnössä ehdotettu lievennys oli ollut yksi neljäsosa. Myös osa lausunnonantajista oli kiinnittänyt lievennyksen määrään huomioita ja pohtinut, onko yhden neljäsosan lievennys liian pieni.²³²

Tunnustamisoikeudenkäyntiä koskevan ROL:n 5b luvun 2 §:n perusteluihin oli lisätty kappale, jossa todetaan, ettei velvollisuus järjestää tunnustamisoikeudenkäyntiä 30 päivän määräajassa ole ehdoton, mikäli tuomioesityksen puutteellisuus tai epäselvyys tai muu tärkeä syy sitä vaatii. Erityisesti tuomioistuimet eivät olleet lausunnoissaan kannattaneet tunnustamisoikeudenkäynnin pitämiseksi asetettavaa määräaika. ROL:n 5b luvun 4 §:ssä säädetään tuomion antamisen edellytyksistä, joita on myös täsmennetty työryhmämietinnöstä. Edellytyksiin on lisätty nimenomaiset maininnat siitä, että tuomioistuimelle ei saa jäädä vartenotettavaa epäilyä tunnustuksen vapaaehtoisuudesta ja oikeellisuudesta. Jokaisella on oikeus olla myötävaikuttamatta omaan syyllisyyteensä, joten jos tuomioistuimelle jää epäily tunnustuksen aitoudesta tai siitä, ettei sitä ole annettu vapaaehtoisesti, tuomioesityksen mukaista tuomiota ei tule antaa. Kuten edellä on käyty läpi, lausunnonantajat olivat myös huolissaan tunnustuksien aitoudesta ja mahdollisista vääristä tunnustuksista. Tunnustuksen vapaaehtoisuutta ja oikeellisuutta sekä niiden kontrollointia tunnustamisoikeudenkäynnissä on pohdittu lisää myös tarkasteltaessa syyteneuvottelumenettelyn ja tunnustamisoikeudenkäynnin suhdetta perustuslakiin.²³³

Hallituksen esityksen tavoitteenasettelu pysyi siis täysin samana kuin työryhmämietinnössä. On kuitenkin mielenkiintoista huomata, että hallituksen esityksen perusteluita oli muokattu ja täsmennetty jonkin verran lausuntonantajien kommenttien perusteella. Huomion arvoista on

²³¹ HE 58/2013 vp., s. 23.

²³² Suomen syyttäjäyhdistys.

²³³ HE 58/2013 vp., s. 41.

myös se, että hallituksen esitykseen muokatut perustelut keskittyivät lähinnä täsmentämään sellaisia kohtia, jotka lausunnonantajat olivat nähneet ongelmallisina tai joita he eivät olleet kannattaneet. Toisaalta taas, mikäli lausunnonantajat olivat tuoneet esiin joitain menettelyn mahdollisia hyötyjä, myös nämä näkökannat oli poimittu hallituksen esitykseen uusiksi esitystä tukeviksi perusteluiksi. Hallituksen esityksessä oli siis huomioitu lausunnonantajien näkemyksiä sekä tehty konkreettisia muutoksia ja täsmennyksiä, mutta toisaalta esityksessä oli myös keskitytty perustelemaan lähes muuttumatonta ehdotusta paremmin sekä torjumaan menettelyn mahdollisia ongelmakohtia. Edelleen menettelyllä nähtiin olevan vain myönteisiä vaikutuksia, ja tavoitteiden nähtiin toteutuvan ongelmitta.

5.6 Yhteenvedo asetetuista tavoitteista ja toteutumisen tarkastelun kohteeksi valikoituneet tavoitteet

Olen edellä käynyt läpi syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetut tavoitteet ja lausunnonantajien arvioita tavoitteiden saavutettavuudesta sekä syyteneuvottelu-uudistuksen vaikutuksista. Lainsäätäjän tavoitteenasettelu pysyi samana koko lainsäädäntöhankkeen ajan. Asetetut tavoitteet koskivat prosessiekonomia säästöjä, oikeusturvan toteutumista, menettelyn yhteensovittamista aiemman lainsäädännön kanssa sekä konkreettista syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämistä. Tavoitteita ja arvioituja myönteisiä vaikutuksia oli päällekkäisyyksien vuoksi hankala erottaa toisistaan ja toisaalta, säännöksillä ei nähty olevan mitään kielteisiä vaikutuksia. Lausunnonantajat sen sijaan arvioivat laadittuja säännöksiä, tavoitteenasettelua ja syyteneuvottelujärjestelmän käyttöönoton vaikutuksia kriittisemmin.

Kriittisimmin asetetuista tavoitteista lausunnonantajat suhtautuivat kustannussäästöjen syntyamiseen ja oikeusturvan toteutumiseen. Samat teemat nousivat esille arvioiduissa kielteisissä vaikutuksissa. Kielteisinä vaikutuksina nähtiin oikeusjärjestelmän peruseriaatteiden vaarantuminen ja mahdollisten lisätöiden ja -kustannusten syntyminen. Sen sijaan asetetuista tavoitteista todennäköisimmin lausunnonantajat arvioivat toteutuvan prosessin nopeutumisen ja resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentumisen. Lausunnonantajien arvioimat myönteiset vaikutukset olivat myös nämä samat: prosessin nopeutuminen ja resurssien säästyminen. Koska syyteneuvottelu-uudistuksen kohdalla tavoitteet ja toivotut vaikutukset olivat samoja tai lähes samoja, olivat myös ne linkittyneitä toisiinsa myös lausunnonantajien lausunnoissa.

Seuraavassa luvussa siirryn tarkastelemaan asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin pohjaksi olen valinnut hallituksen esitykseen kirjatut tavoitteet, sillä ne

olivat lopulliset säännöksille päätetyt ja asetetut tavoitteet. Työryhmämietinnössä asetetut tavoitteet vastasivat täysin hallituksen esitykseen otettuja tavoitteita. Perustelut ja arvioidut vaikutukset sen sijaan muovautuivat osittain prosessin aikana. Lausunnonantajien asettamien tavoitteiden toteutumista taas pystyy lähinnä tarkastelemaan vertaamalla niitä lopulliseen hallituksen esitykseen ja siihen, miten lausunnonantajien näkökantoja huomioitiin siinä. Olen edellä hallituksen esitykseen kirjattuja tavoitteita käsittelevässä luvussa avannut, miten tavoitteenasettelua muutettiin ja huomioitiinko lausunnonantajien kommentteja sekä esiintuomia tavoitteita.

Kaikkien hallituksen esityksessä asetettujen tavoitteiden toteutumista ei ole realistista arvioida saatavilla olevien aineistojen perusteella. Siksi olen valinnut asetetuista tavoitteista kaksi teemaa, joihin liittyvien tavoitteiden toteutumista tarkastelen. Teemat ovat: **1) menettelyn konkreettista hyödyntämistä koskevat tavoitteet** ja **2) prosessieconomiset tavoitteet**. Konkreettista hyödyntämistä koskevasta teemasta käsittelen tavoitteita, jotka koskevat menettelyn hyödyntämistä vuosittain noin 500 rikosasiaan ja menettelyä hyödyntämistä nimenomaan talousrikosasioihin. Prosessieconomisilla tavoitteilla tarkoitetaan resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista, taloudellisia säästöjä, viranomaistoiminnan tehostamista ja prosessin nopeuttamista. Valitsin nämä teemat, sillä prosessieconomiset tavoitteet ovat hyvin keskeisessä asemassa syyteneuvottelumenettelyssä, josta toivottiin helpotusta oikeudenkäyntien viivästyksiin. Prosessieconomisten tavoitteiden toteutuminen taas liittyy kiinteästi menettelyn konkreettiseen soveltamiseen. Nämä kaksi teemaa tulivat esille myös usein lausuntokierroksella annetuissa lausunnoissa ja lausunnonantajat suhtautuivat tavoitteiden toteutumiseen eri tavoin. Molempia teemoja koskeville tavoitteille oli sekä kannattajia että epäilijöitä.

6 TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN TILASTOTIETOJEN VALOSSA

6.1 Huomioita tavoitteiden toteutumisen arvioinnista ja tilastoista

Ennen tavoitteiden toteutumisen arviointia on vielä syytä esittää muutama huomio tutkimusaineistona olevista tilastoista. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa hyödynnän ensisijaisesti oikeusministeriöstä tutkimusta varten saamiani tilastotietoja koskien tunnustamisoikeudenkäynneissä ratkaistuja asioita. Nämä tilastot sisältävät tietoa vuosina 2015–2019 käräjäoikeuksissa tunnustamisoikeudenkäynneissä ratkaistuista asioista. Kuten edellä on käyty läpi syyteneuvottelumenettely voi suomalaisessa järjestelmässä toteutua myös esitutkintaa rajoittamalla tai syyttäjä voi tehdä jostain saman tekijän teosta tunnustuksen perusteella syyttämättäjättämispäätök-

sen. Oikeusministeriöstä saamani tilastot eivät sisällä tietoja edellä mainituista syyteneuvottelun toteutumismuodoista. VKST:sta sekä Poliisihallituksesta vastattiin tiedusteluihini, ettei tällaisia tunnustuksen perusteella tehtyjä esitutinnan rajoittamispäätöksiä tai syyttämättäjättämispäätöksiä koskevia tilastoja ole saatavilla ainakaan toistaiseksi.

Krimon vuonna 2018 julkaisemassa rikosten seuraamus- ja kontrollijärjestelmää koskevassa katsauksessa sivutaan kuitenkin myös tunnustuksen perusteella tehtyjen esitutinnan rajoittamispäätösten sekä syyttämättäjättämispäätösten määriä. Seuraamusjärjestelmä -julkaisun tilastot koskevat vuosina 2015–2018 ratkaistuja asioita. Hyödynnän näitä tilastotietoja ja täydennän niiden avulla tietoja tavoitteiden toteutumisesta. Kumpikaan tilasto, Krimon tai oikeusministeriön, ei sisällä tietoja ehdotetuista syyteneuvotteluista, joista jompikumpi osapuoli on kieltäytynyt eikä mahdollisesti aloitetuista syyteneuvotteluista, jotka ovat keskeytyneet tai päättyneet syystä tai toisesta.

On syytä myös kiinnittää huomiota siihen, että tiedot joihin tilastot perustuvat ovat ihmisten kirjaamia eikä tietojen kirjaaminen ei ole välttämättä ollut täysin yhdenmukaista. Myös kirjaamistavat vaihtelevat eri järjestelmissä. Esitettyjä lukuja tulee siis tarkastella minimilukuina ja lähinnä suuntaa antavina tietoina. Eri lähteissä esitetyt luvut voivat myös vaihdella, sillä tietoja saadaan erilaisista järjestelmistä. Krimon vuonna 2017 tekemässä selvityksessä syyteneuvottelun toteutumisesta, tunnustamisoikeudenkäyntejä koskevat tilastoinnit perustuivat RITU-järjestelmän kirjauksiin. Tässä tutkimuksessa tilastot perustuvat Sakari -järjestelmän kirjauksiin. Tutkimuksissa esiintyvissä luvuissa saattaa olla siis joitain heittoja vuosittain johtuen tietojen kirjaustavasta. Verratessani tilastotietoja asetettuihin tavoitteisiin palaan siihen, millä tavalla nämä mahdolliset epätarkkuudet tulee huomioida tai onko näillä epätarkkuuksilla tässä tapauksessa suurta merkitystä tehdessäni johtopäätöksiä tavoitteiden toteutumisesta.

Aloitan tarkastelemalla menettelyn vuosittaista hyödyntämistä. Tämän jälkeen tarkastelen syyteneuvottelumenettelyn soveltamista ja soveltuvuutta talousrikosasioihin. Lopuksi tarkastelen kaikkia prosessiekonomisia tavoitteita yhteisesti. Tarkoitukseni on jokaisen tavoitteen kohdalla ensin havainnollistaa oikeusministeriön ja Krimon kokoamia lukuja erilaisilla kuvioilla sekä analysoida lukuja. Tämän jälkeen vertaan tilastotietoja asetettuihin tavoitteisiin. Tilastotietojen, aiempien tutkimusten ja muiden aineistojen perusteella esitän arvioni siitä, onko asetettuja tavoitteita saavutettu.

6.2 *Tavoitteiden toteutumisen arviointi*

6.2.1 Menettelyn vuosittainen hyödyntäminen

Ensimmäisen tarkastelen tavoitetta, joka koski menettelyn vuosittaisen hyödyntämisen määrää. Katson, että syyteneuvottelun soveltamisen määrän tarkastelu on olennaista, sillä se vaikuttaa myös muiden syyteneuvotteluille asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Se kuinka paljon syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty vaikuttaa siihen, kuinka paljon mahdollisia resurssisäästöjä on saatu tai onko rikosprosessin eri vaiheita pystytty nopeuttamaan menettelyn avulla. Hyödyntämisen määrä voi myös ilmentää siitä, millä tavalla laki on implementoitu tai miten kohdetahot ovat reagoineet uudistukseen. Lakien toteutumisen yhteydessä lain implementaatiolla tarkoitetaan ”julkiseen organisaatioon kuuluvien toimijoiden - - toimenpiteitä ja menettelytapoja tietyn säännöksen toteuttamiseksi ja soveltamiseksi ja vuorovaikutusta, joka syntyy silloin näiden toimijoiden ja sääntelyn kohdetahojen välillä”.²³⁴ Syyteneuvottelu-uudistuksen kohdalla, kun kyseessä on uudistus, jonka toteutumista voidaan laskea kappalemäärissä, jo vuosittaisten hyödyntämismäärien perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä uudistuksen ja säännösten onnistuneisuudesta. Hallituksen esitykseen oli myös kirjattu konkreettinen arvio vuosittaisista syyteneuvotteluihin tulevista asioista, mikä tekee tavoitteen saavuttamisen arvioinnista mahdollista.

Hallituksen esitykseen on kirjattu, että syyteneuvottelua voitaisiin hyödyntää noin 500 rikosasiaan vuodessa. Samassa yhteydessä todetaan, että lukumäärien arvioiminen on haastavaa. 500 rikosasiaa on kuitenkin poliisitoimen arvio ja se perustuu siihen, että vuodessa esitutkintaan tulee noin 2000 sellaista yleensä taloudellisiin etuihin kohdistuvaa rikosasiaa, jotka voisivat soveltua syyteneuvotteluihin.²³⁵ Lausuntokierroksella Vantaan käräjäoikeus totesi, että menettelyn hyödyntämisen määrää on vaikea arvioida. Sen sijaan korkein oikeus lausui, että arvio 500 tapauksesta vuosittain kuulostaa suurelta.²³⁶

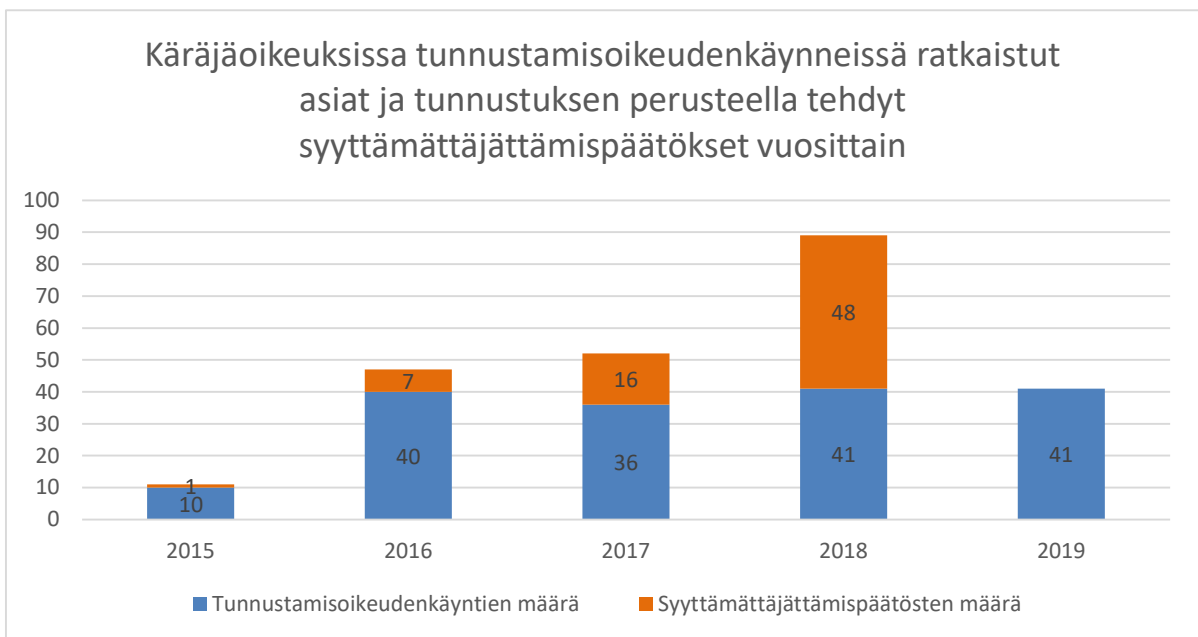
Tilastojen mukaan vuosina 2015–2019 eli ensimmäisen viiden vuoden aikana tunnustamisoi-
keudenkäynneissä käräjäoikeuksissa on ratkaistu yhteensä 179 asiaa ja näistä käsittelyratkaisuja

²³⁴ Tala 2005, s. 182.

²³⁵ HE 58/2013 vp., s. 17.

²³⁶ Vantaan käräjäoikeus; korkein oikeus.

on ollut 11.²³⁷ Joten varsinaisia asiaratkaisuja on ollut 168. Seuraamusjärjestelmä 2018 -julkaisun tietojen mukaan tunnustamisen perusteella esitutkinnan rajoittamispäätöksiä on tehty vuosina 2015–2018 yhteensä 16²³⁸ ja syyttämättäjättämispäätöksiä 72²³⁹. Alla olevassa kuviossa esitetään, miten käräjäoikeuksissa tunnustamisoikeudenkäynneissä ratkaistut asiat ja tunnustuksen perusteella tehdyt syyttämättäjättämispäätökset ovat jakautuneet vuosittain. Esitutkinnan rajoittamispäätöksiä on tehty todella vähän ja ensimmäisinä vuosina tunnustamismenettelyä ei ole käytetty tiedettävästi juuri lainkaan, joten näiden yksittäisten 16 tapauksen jakautumisesta eri vuosille ei ole tietoa.²⁴⁰ Myöskään vuoden 2019 tunnustusten perusteella tehdyistä syyttämättäjättämispäätöksistä ei ole vielä tilastotietoja.



Kuvio 5. Tunnustamisoikeudenkäynnit ja tunnustuksen perusteella tehdyt syyttämättäjättämispäätökset vuosittain.

Yllä olevasta kuvioista näkee, että arvioidusta tavoitteesta käsitellä syyteneuvottelumenettelyssä 500 rikosasiaa vuodessa, on jääty kauas. Syyteneuvottelumenettelyä on saatavilla olevien tietojen mukaan hyödynnetty yhteensä 215 kertaa²⁴¹ ensimmäisen neljän vuoden aikana käräjäoikeuksissa. Tämän lisäksi vuodesta 2019 tiedetään, että tunnustamisoikeudenkäynneissä on rat-

²³⁷ Käsittelyratkaisulla tarkoitetaan tuomioistuimen tekemää ratkaisua prosessuaalisesta kysymyksestä. Näissä tilastoissa kyseessä on ollut asian yhdistäminen tai palauttaminen.

²³⁸ Niemi 2018, s. 29.

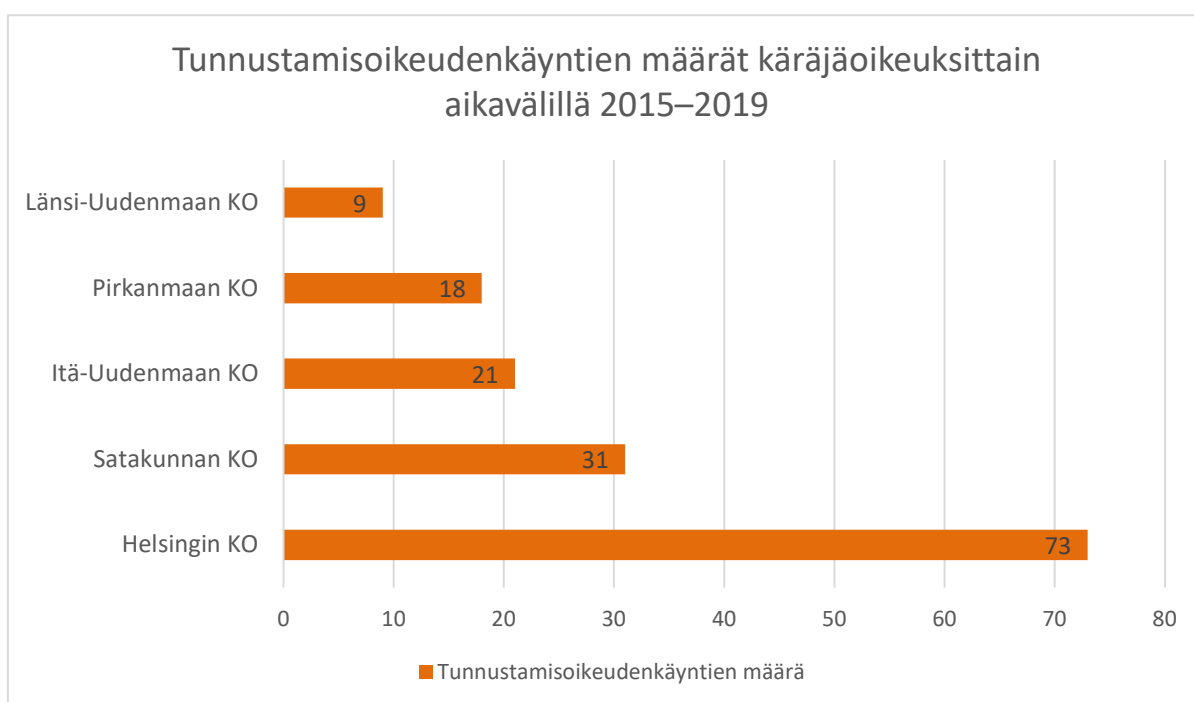
²³⁹ Niemi 2018, s. 34.

²⁴⁰ Mäkelä-Niemi 2017, s. 14–15.

²⁴¹ 127 tunnustamisoikeudenkäyntiä, 72 syyttämättäjättämispäätöstä ja 16 esitutkinnan rajoittamista.

kaistu 41 asiaa. Vaikka lukuja käsitellään minimilukuina eli syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty ainakin edellä esitetyn verran, on menettelyn hyödyntäminen jäänyt kauas tavoitteistaan. Merkittävää kuviossa on myös se, että ensimmäisen vuoden jälkeen tunnustamisoikeudenkäynneissä ratkaistujen asioiden määrät ovat pysyneet lähes samana, mutta syyttämättäjättämispäätösten osuus on kasvanut. Tunnustamisoikeudenkäyntien hyödyntäminen ei siis näiden tietojen mukaan näyttäisi yleistyneen vuosien aikana vaan pysyneen tasaisesti noin 40 jutussa vuosittain.

Maantieteellisesti eri käräjäoikeuksiin tunnustamisoikeudenkäyntien määrät jakautuvat seuraavalla tavalla:



Kuvio 6. Tunnustamisoikeudenkäyntien määrät käräjäoikeuksittain.

Oikeusministeriön kokoamasta tilastosta käy ilmi, että tunnustamisoikeudenkäyntejä on käyty yhteensä 10 käräjäoikeudessa. Suomessa on tällä hetkellä 20 käräjäoikeutta, joten hämmästyttävää on se, että puolessa Suomen käräjäoikeuksista ei ole käyty tunnustamisoikeudenkäyntejä lainkaan. Kuten kuviosta käy ilmi, eniten tunnustamisoikeudenkäyntejä eli 73 kappaletta on käyty Helsingin käräjäoikeudessa. Vertailun vuoksi totean, että Helsingin käräjäoikeudessa on

vuosien 2015–2019 aikana ratkaistu rikosasioita yhteensä 38 022, joten tunnustamisoikeudenkäyntien osuus on todella pieni, puhutaan promilleista kaikista ratkaistuista rikosasioista.²⁴² Helsingin jälkeen toiseksi eniten tunnustamisoikeudenkäyntejä on ollut Satakunnan kärjäoikeudessa, 31 kappaletta. Itä-Uudenmaan ja Pirkanmaan kärjäoikeuksissa tunnustamisoikeudenkäyntejä on käyty 21 ja 18. Viidenneksi eniten tunnustamisoikeudenkäyntejä on ollut Länsi-Uudenmaan kärjäoikeudessa, jossa niitä on käyty 9. Lopuissa viidessä kärjäoikeudessa, joissa menettelyä oli ylipäättänsä hyödynnetty, on käyty vain muutamia yksittäisiä tunnustamisoikeudenkäyntejä²⁴³.

Myös Krimon:n laatimassa selvitysmuistossa käytiin läpi tunnustamisoikeudenkäyntien määriä kärjäoikeuksittain vuosina 2015–2016. Tuolloin tunnustamisoikeudenkäyntejä oli käyty myös eniten Helsingin ja Satakunnan kärjäoikeuksissa, mutta kolmanneksi ja neljänneksi eniten tunnustamisoikeudenkäyntejä oli tuolloin käyty Lapin ja Espoon kärjäoikeuksissa.²⁴⁴ Näiltä osin tilanne on siis muuttunut muutaman viime vuoden aikana. Krimo:n selvityksen sekä tämän tutkimuksen tietoja verratessa tulee huomioida vuonna 2019 tehty kärjäoikeusuudistus, jossa useampia kärjäoikeuksia yhdistettiin.²⁴⁵ Merkille pantava muutos on ollut Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden kasvanut tunnustamisoikeudenkäyntien määrä. Vuonna 2017, kun Itä-Uudenmaan kärjäoikeutta ei ollut vielä nykyisessä muodossaan, Vantaalla oli käyty 3 ja Tuusulassa 2 tunnustamisoikeudenkäyntiä. Vuonna 2019, yhdistyneessä Itä-Uudenmaan kärjäoikeudessa, johon Vantaan ja Tuusulan kärjäoikeudet nykyisin kuuluvat, oli käyty kolmanneksi eniten tunnustamisoikeudenkäyntejä eli 21.

Tunnustamisoikeudenkäyntejä on käyty joitain myös vasta muutoksenhakutuomioistuimissa. Kallioisen empiirisestä tutkimuksesta selviää, että vasta muutoksenhakutuomioistuimissa alkaneita tunnustamisoikeudenkäyntejä, joissa on annettu tuomiesityksen mukainen tuomio, on käyty 22.10.2018 mennessä 13.²⁴⁶ Määrä jakautuu hovioikeuksien kesken seuraavasti: Vaasan hovioikeus 7, Turun hovioikeus 3, Helsingin hovioikeus 2 ja Itä-Suomen hovioikeus 1. Vasta muutoksenhakutuomioistuimissa alkaneissa tunnustamisoikeudenkäynneissä annetut tuomiot

²⁴² Helsingin kärjäoikeuden vuosikertomus 2019, s. 17.

²⁴³ Varsinais-Suomen, Lapin, Pohjanmaan Kanta-Hämeen ja Kymenlaakson KO:ssa on käyty viisi tai vähemmän tunnustamisoikeudenkäyntiä vuosina 2015–2019.

²⁴⁴ Mäkelä-Niemi 2017, s. 24–25.

²⁴⁵ Kärjäoikeusverkoston muutokset 1.1.2019. Muun muassa Espoon kärjäoikeus yhdistettiin Länsi-Uudenmaan kärjäoikeuteen samoin kuin Itä-Uudenmaan, Tuusulan ja Vantaan kärjäoikeudet yhdistyivät Itä-Uudenmaan kärjäoikeudeksi.

²⁴⁶ Kallioinen 2019, s. 88.

ovat kaikki vuosilta 2015–2016.²⁴⁷ Palaan alaluvussa 6.2.3 prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin yhteydessä siihen, voidaanko vasta hovioikeusvaiheessa aloitetut tunnustamisoikeudenkäynnit lukea menettelyn tavoitteiden kannalta hyödyksi vai ennemminkin haitaksi.

6.2.2 Syyteneuvottelumenettelyn soveltaminen talousrikosasioihin

Toiseksi tavoitteeksi, jonka toteutumista tarkastelen, olen valinnut syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisen talousrikosasioihin. Valitsin tämän tavoitteen tarkastelun kohteeksi, sillä hallituksen esityksessä on nostettu nimenomaisesti useamman kerran esille laajassa mielessä talousrikokset ja menettelyn soveltuminen erityisen hyvin niihin. Hallituksen esityksessä talousrikoksia käytetään esimerkkeinä kerrottaessa pitkittyneistä käsittelyajoista, laajoista ja hankalista rikosasioista sekä nostettaessa esiin erityisesti esitutkinnan resursseja vieviä rikosasioita.²⁴⁸ Myös edellisessä alaluvussa käsitelty arvio menettelyn vuosittaisesta hyödyntämisestä perustui poliisitoimen arvioon esitutkintaan saapuvista lähinnä taloudellisiin etuihin kohdistuvista rikosasioista. Lainsäätäjällä on tuonut esille, että talousrikosasioissa syyteneuvottelun avulla saataisiin eniten prosessiekonomisia hyötyjä. Koska arvioin myöhemmin myös prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista, on tarkoituksen mukaista tarkastella, onko menettelyä sovellettu talousrikosasioihin ja jos on, niin millaisiin ja kuinka paljon. Havainnot syyteneuvottelun hyödyntämisestä talousrikosasioihin auttavat siis osaltaan arvioimaan prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista.

Tavoite menettelyn soveltamisesta talousrikosasioihin on myös siitä mielenkiintoinen että, sitä kommentoitiin aktiivisesti lausuntokierroksella. Syyteneuvottelun katsottiin sopivan hyvin talousrikosasioihin ja nimenomaan niiden kohdalla olisi mahdollista saada merkittäviä resurssisäästöjä.²⁴⁹ Toisen näkökulman mukaan menettelyn soveltaminen talousrikosasioihin on kyseenalaista ja yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista.²⁵⁰ Espoon käräjäoikeus toi lausunnsaansaan esiin myös sen, että laajoissa ja vaativissa rikosasioissa on yleensä useita tekijöitä ja vaikeita konfiskaatio- sekä vahingonkorvauskysymyksiä, joten syyteneuvottelu ei heidän käsityksensä mukaan sovi talousrikosasioihin eikä resurssisäästöjä välttämättä synny.²⁵¹

²⁴⁷ Kallioinen 2019, s. 88, 95.

²⁴⁸ He 58/2013 vp., s. 9, 12, 14, 17.

²⁴⁹ Itä-Suomen syyttäjänvirasto.

²⁵⁰ Helsingin hovioikeus; Valtioneuvoston oikeuskansleri.

²⁵¹ Espoon käräjäoikeus.

Talousrikosten nostaminen syyteneuvottelumenettelyn soveltamisen keskiöön on myös oikeus-sosiologisesta ja kriminologisesta näkökulmasta kiinnostava valinta. Valtioneuvoston oikeuskansleri Jaakko Jonkka on työryhmämietinnöstä OM 26/2012 antamassaan lausunnossa yrittänyt avata keskustelua siitä, mitkä teot mielletään rikoksiksi ja vahingollisiksi sekä keihin tai mihin asioihin viranomaiset kohdistavat kontrollia. Jonkka toteaa lausunnossaan, että syyteneuvotteluista pääsisivät hyötymään ”haittoja analyttisesti vertailevat talousrikolliset, jotka riskilaskelmointiinsa perustuvan tunnustamisen avulla saisivat normaalirangaistusta lievempiä tuomioita”. Hän lisää vielä, että menettelyn käyttöönotto olisi omiaan lisäämään epäilyjä järjestelmän yhdenvertaisuudesta, sillä ”usein yhteiskunnan hyväosaisiin kuuluvat talousrikolliset pääsisivät hyötymään kyvyistään tehdä vaikeasti selvitettäviä rikoksia”.²⁵²

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että syyteneuvottelumenettelyllä voitaisiin helpottaa erityisesti laajojen ja haastavien rikoskokonaisuuksien selvittämistä ja nopeuttaa niiden käsittelyä. Tällaisista rikosasioista esimerkkeinä toimivat talousrikokset. Tilastojen mukaan tunnustamisoikeudenkäynneissä käsiteltiin vuosina 2015–2019 yhteensä 27 eri rikosnimikettä, joista 17 nimikettä kuuluvat omaisuusrikosten ryhmään. Alla olevaan taulukkoon olen kerännyt yleisimpiä rikosnimikkeitä ja niiden lukumääriä; Kuinka monta kertaa tunnustamisoikeudenkäynneissä on käsitelty mitään rikosnimikettä.

Yleisimmät tuomioiden päärikosnimikkeet 2015–2019	
Rikosnimike	lkm
Törkeä kirjanpitorikos	66
Törkeä veropetos	32
Törkeä velallisen epärehellisyys	14
Törkeä petos	10
Kirjanpitorikos	6
Salakuljetus	5
Törkeä kavallus	5
Törkeä varkaus	3
Rekisterimerkintärikos	3

²⁵² Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 11.6.2012.

Taulukko 1. Yleisimmät tunnustamisoikeudenkäynnissä annettujen tuomioiden päärikosnimikkeet vuosina 2015–2019.

Kolme yleisintä päärikosnimikettä tunnustamisoikeudenkäynneissä sijoittuvat nimenomaan niin kutsutulle talousrikosten ydinalueelle. Myös muut listassa olevat tunnustamisoikeudenkäynneissä käsitellyt asiat näyttäisivät olevan talousrikosasioita, kohdistuvan ainakin taloudellisiin etuihin tai tekojen taustalla vaikuttavan hyötymistarkoituksella. Keskeinen huomio on myös menettelyn hyödyntäminen nimenomaan törkeiden tekomuotojen kohdalla. Yllä olevassa taulukossa olevien törkeiden rikosnimikkeiden lisäksi tunnustamisoikeudenkäynneissä on ratkaistu muun muassa seuraavia yksittäisiä, mutta myös törkeitä tekoja: törkeä markkinoiden vääristäminen, törkeä rahanpesu, törkeä velallisen petos, törkeä ampuma-aserikos, törkeä maksuvälinepetos ja törkeä eläinsuojelurikos.

Myös Krimon selvitysmuistiossa ja Kallioisen tutkimuksessa ovat korostuneesti esillä laajassa mielessä talousrikokset. Näyttää siis siltä, että ainakin tunnustamisoikeudenkäynteihin edenneissä asioissa on ollut kyse lainsäätäjän suunnitteleman tavalla talousrikosasioista. Tiedossani ei ole, kuinka laajoista teoista taulukossa esitetyissä rikoksissa on ollut kyse. Jo itsessään törkeiden tekomuotojen perusteella voi kuitenkin tehdä päätelmän, että rikokset ovat kvalifiointiperusteidensa mukaisesti ainakin kohdistuneet arvokkaaseen omaisuuteen tai rikoksesta saatava hyöty on ollut merkittävä ja sen lisäksi teot on tehty suunnitelmallisesti. Seuraavassa alaluvussa pyrin arvioimaan, onko muun muassa sillä, että menettelyä on edellä kuvatulla tavalla hyödynnetty nimenomaan talousrikoksiin, saatu aikaiseksi prosessiekonomisia säästöjä.

6.2.3 Prosessiekonomisten tavoitteiden toteutuminen

Syyteneuvottelumenettelyn käyttöönoton taustalla on vaikuttanut vahvimmin pyrkimykset ehkäistä oikeudenkäyntien viivästymisiä, nopeuttaa rikosprosesseja ja kohdentaa viranomaisresursseja tarkoituksenmukaisesti. Suurin osa syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetuista tavoitteista olivat prosessiekonomisia. Oikeusturvan huolehtimisen ohella prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumisen tarkasteleminen on tärkeimpiä asioita tutkia selvitetessä uudistuksen onnistumista. Prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumisen arvioiminen eroaa kuitenkin kahdesta edellä tarkastellusta tavoitteesta siten, ettei aika- ja resurssisäästöistä ole

saatavilla suoraan tilastotietoja tai valmiita laskelmia. Jo Krimon selvitysmuistiossa 2017 nostettiin esille jatkotutkimustarve menettelyn avulla saavutettavista kustannussäästöistä.²⁵³ Koska suoranaisia tilastoja tai laskelmia esimerkiksi mahdollisesti saavutetuista säästöistä ei ole, pyrin tässä alaluvussa arvioimaan prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista edellä käsiteltyjen tilastojen avulla. Tekemäni johtopäätökset prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumisen osalta ovat siis vain suuntaa antavia.

Hallituksen esityksessä painotettiin menettelyn hyödyntämistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Mitä aikaisemmassa vaiheessa menettelyä hyödyntäisiin, sitä enemmän sen avulla saataisiin säästöjä ja nopeutettaisiin prosessia. Mikäli tapauksia saataisiin rajoitettua jo esitutkintavaiheessa, ne eivät edes etenisi syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn, ja näin kuormittaisi prosessia. Tilastoista oli kuitenkin nähtävissä, että tunnustamismenettelyä ei ole hyödynnetty montaa kertaa. Tunnustuksen perusteella oli esitutkintavaiheessa rajoitettu 16 asiaa neljän ensimmäisen vuoden aikana. Tämän perusteella prosessiekonomisia hyötyjä ei ole voitu saada siten kun hallituksen esityksessä tai ylipäättään lainvalmistelussa oli ajateltu.

Kuten edellä on käynyt ilmi, on syyteneuvottelua hyödynnetty muutenkin hyvin vähän. Menettelyn hyödyntäminen vuosittaisella tasolla ainoastaan 50–90 juttuun herättää epäilyksen, voiko tällaisilla soveltamismäärillä saavuttaa prosessiekonomisia hyötyjä. Syyttäjälle saapuu vuosittain yhteensä noin 80 000–90 000 asiaa.²⁵⁴ Esimerkiksi vuonna 2019 syyttäjälle saapui 86 116 asiaa. Ratkaistuja asioita oli yhteensä 81 538.²⁵⁵ Näissä syyttäjälle saapuvissa asioissa on toki paljon syyteneuvotteluihin sopimattomia asioita. Ne ovat joko lainsäädännöllä menettelyn ulkopuolelle rajattuja tai yksinkertaisempia asioita, joihin menettelyä ei ole edes tarkoitettu hyödynnettäväksi. Tilastoista kuitenkin selviää, että esimerkiksi nimenomaan vuonna 2019 syyttäjälle saapuneita vaativaksi luokiteltuja asioita on ollut 5618.²⁵⁶ Krimon Rikollisuustilanne -julkaisuista taas selviää, että vuosina 2015–2019 poliisin tietoon on tullut vuosittain yli 3100 talousrikosta, joissa on pääasiassa ollut kyse vero-, kirjanpito- ja velallisen rikoksista.²⁵⁷ Vaikuttaisi siis siltä, että syyteneuvotteluun soveltuvia asioita tulee poliisille ja syyttäjälle vuosittain useampia kuin muutama kymmenen.

²⁵³ Mäkelä – Niemi 2017, s. 39.

²⁵⁴ Syyttäjälaitoksen tilinpäätöskertomus 2019, s. 14. Aikavälillä 2015–2019 juttuja saapui 80 256 jutusta 91 059 juttuun.

²⁵⁵ Syyttäjälaitos lukuina 2020.

²⁵⁶ Syyttäjälaitos lukuina 2020.

²⁵⁷ Danielsson 2019, s. 125; Danielsson 2018, s. 138; Danielsson 2017, s. 139; Danielsson 2016, s. 132.

Hallituksen esityksessä on todettu, että syyteneuvottelu-uudistuksella saavutettavien säästöjen arvioiminen on vaikeaa, mutta uudistuksesta seuraavia säästöjä voidaan pitää kuitenkin merkittävänä. Sisäministeriö on hallituksen esityksessä arvioinut, että esitutkintalain mukaisella menettelyllä saatettaisiin saavuttaa noin 1,6 miljoonan euron säästöt. Oikeusministeriöstä taas arvioitiin syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten osalta, että säästöt voisivat olla 1-2 miljoonaa euroa.²⁵⁸ Lukujen suhteuttamiseksi nostan esimerkiksi sen, että vuonna 2019 syyttäjälaitoksen toiminnan kulut olivat yhteensä 50,79 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksessä ei mainita, mihin lukuihin tai millaiseen syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisen määrään arvioidut säästöt perustuvat. Mikäli ne perustuvat poliisitoimen arvioon menettelyn hyödyntämisestä 500 rikosasiaan vuosittain, on selvää, ettei kyseisiä säästöjä ole saavutettu.

Saatavilla olevista tilastoista ei käy ilmi, missä poliisilaitoksissa tai syyttäjän toimipakoissa esitutkintaa on rajoitettu tunnustamisen perusteella tai tehty syyttämättäjäättämispäätöksiä. Tuomioistuinten osalta taas oli saatavissa käräjäoikeuskohtaisia tietoja. Myös näiden tilastojen perusteella näyttäisi siltä, että uudistuksen avulla ei ole saavutettu aika- tai resurssisäästöjä. Krimin selvityksessä on todettu, että ensimmäisen kahden vuoden jälkeen syyteneuvottelun tuoma ajansäästö näyttäisi painottuvan rikosprosessin loppupäähän eli oikeudenkäyntiin. Tämä johtuu siitä, että prosessin alussa päätöksiä esitutkinnan rajoittamisesta ja syyttämättäjäättämispäätöksistä ei ole tehty merkittävästi. Tunnustamisoikeudenkäynnit ovat nopeampia kuin normaali pääkäsittely, joten sitä kautta säästyy aikaa.²⁵⁹ Nyt kuluneiden viiden vuoden aikana, jolloin syyteneuvottelumenettely on ollut käytössä, suurimassa osassa Suomen käräjäoikeuksista ei ole voitu saavuttaa tällaista oikeudenkäyntiin liittyvää ajallista säästöä. Puolissa käräjäoikeuksista ei ole käyty yhtään tunnustamisoikeudenkäyntiä ja yhdessä neljäsosassa käräjäoikeuksista on käyty viisi tai vähemmän.

Prosessiekonomisten tavoitteiden kannalta mielenkiintoisia kysymyksiä ovat tunnustamisoikeudenkäynti vasta muutoksenhakutuomioistuimessa sekä muutoksenhaku käräjäoikeudessa tunnustamisoikeudenkäynnissä annettuun tuomioon. Tämänkin teeman kohdalla hallituksen esityksessä arveltiin, että syyteneuvottelu-uudistus vähentäisi ylipäättänsä käsiteltäviä asioita

²⁵⁸ HE 58/2013 vp., s. 17.

²⁵⁹ Mäkelä-Niemi 2017, s. 38–39.

käräjäoikeuksissa ja että, tunnustamisoikeudenkäynneissä käsiteltyihin asioihin haettaisiin hyvin harvoin muutosta.²⁶⁰ Kallioisen tutkimuksesta käy kuitenkin ilmi, että tunnustamisoikeudenkäynti on vuosien 2015–2016 aikana aloitettu 13 kertaa vasta hovioikeudessa. Lokakuuhun 2018 mennessä tunnustamisoikeudenkäynneissä annetuista tuomioista hovioikeuteen oli valittanut 13 kertaa vastaaja ja kaksi kertaa syyttäjä. Vuosina 2015–2018 tunnustamisoikeudenkäynnejä oli käyty käräjäoikeuksissa yhteensä 127 eli muutoksenhakuprosentti kyseisistä tuomioista oli noin 12%. Kaikkiin asioihin ei ole myönnetty jatkokäsittelylupaa.²⁶¹

Syyteneuvottelua koskeissa säännöksissä ei ole rajattu menettelyn soveltamisalaa ainoastaan käräjäoikeuteen, mutta säännöksistä ei myöskään selviä, voiko menettelyä soveltaa vielä hovioikeudessa. Myöskään lainvalmisteluasiakirjoissa ei oteta selvää kantaa asiaan.²⁶² Lisäksi oikeuskäytäntö on asian suhteen hyvin vaihtelevaa. Olen poiminut tähän Kallioisen tutkimuksessa esitellyt neljä hyvin vaihtelevaa hovioikeuden ratkaisua koskien syyteneuvottelun hyödyntämistä vasta muutoksenhakuvaiheessa.²⁶³

Ehkä yksi tunnetuimmista tunnustamisoikeudenkäynnissä osittain ratkaistuista asioista on Helsingin hovioikeudessa käsitelty Anton-kuittikauppa -juttu. Siinä hovioikeus hyväksyi tuomioesityksen 15 vastaajan osalta vielä muutoksenhakuvaiheessa ja loppujen 15 osalta asia käsiteltiin tavallisessa rikosasian pääkäsittelyssä. Vaasan hovioikeudessa taas on ratkaistu asia R 15/355, jossa vastaajia oli vain kaksi ja silti toisen vastaajan osalta asia käsiteltiin tunnustamisoikeudenkäynnissä. Toisen vastaajan osalta pidettiin samana päivän tavallinen rikosasian pääkäsittely. Turun hovioikeus on hyväksynyt asiassa R 14/1366 tuomioesityksen, vaikka syyteneuvotteluihin oli ryhdytty vasta hovioikeuden pääkäsittelyn aloittamisen jälkeen. Asiassa oli ehditty kuulla jo kahta asianomistajaa todistelutarkoituksessa. Itä-Suomen hovioikeus on ottanut asiassa R 15/1378 kielteisen kannan vasta muutoksenhakuvaiheessa aloitettaviin syyteneuvotteluihin. Hovioikeus oli todennut ratkaisussaan, että koska menettelyllä ei ole enää muutoksenhakuvaiheessa saatavissa mitään etua viranomisenäkökulmasta, ei ole perusteltua antaa asiassa etua myöskään vastaajalle niin, että asiaan sovellettaisiin lievennettyä rangaistusasteikkoa.

²⁶⁰ HE 58/2013 vp., s. 16.

²⁶¹ Kallioinen 2019, s. 83. Kallioinen esittelee kaksi Helsingin hovioikeuden ja yhden Vaasan hovioikeuden ratkaisua, joissa vastaaja on hakenut muutosta tunnustamisoikeudenkäynnissä annettuun tuomioon liiketoimintakiellon tai vahingonkorvausten osalta. Asioissa ei myönnetty jatkokäsittelylupaa.

²⁶² Saranpää 2017, s. 324.

²⁶³ Helsingin hovioikeuden ratkaisu nrot 1457 ja 1829 asiassa R14/1793, Turun hovioikeuden ratkaisu 127028 asiassa R14/1366, Vaasan hovioikeuden ratkaisu 147120 asiassa R15/377 ja Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisu 147586 asiassa R15/1378.

Kyseiseen ratkaisuun liittyy muita ongelmia, sillä siinä oli esimerkiksi jäänyt huomioimatta syyteneuvottelun soveltamisalaa koskeva rajausta, jonka mukaan asiasta ei olisi joka tapauksessa ollut mahdollista käydä syyteneuvottelua.²⁶⁴

Kuten on huomattavissa hovioikeuksien suhtautuminen syyteneuvotteluun ja sen tarkoituksenmukaisuuteen on vaihdellut hyvin paljon. Kallioinen ja Saranpää eivät ole suotta toivoneet lainsäätäjältä tai vaihtoehtoisesti korkeimmalta oikeudelta selkeää kantaa syyteneuvottelujen käymiseen muutoksenhakutuomioistuimissa.²⁶⁵ Syyteneuvottelun aloittaminen vasta muutoksenhakutuomioistuimessa voi olla edellä käsiteltyjen asioiden valossa joissain tilanteissa lain tarkoituksen mukaista, mikäli syyteneuvottelun avulla on vielä saatavissa tuntuvia prosessiekonomisia hyötyjä. Näin ollen osa hovioikeuksissa aloitetuista syyteneuvotteluista on voinut edistää prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista, mutta osassa tapauksissa merkittäviä resurssisäästöjä ei todennäköisesti ole saavutettu. Johtopäätöksenä käräjäoikeudessa tunnustamisoi-keudenkäynnissä annettujen tuomioiden muutoksenhausta voidaan puolestaan todeta, että ne vaarantavat prosessiekonomisten säästöjen saavuttamisen²⁶⁶. Sen vuoksi niitä ei voida katsoa prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumisen kannalta myönteisiksi tiedoiksi.

7 LOPUKSI

7.1 Yhteenveto tutkimustuloksista

Tutkimukseni tarkoituksena oli kuvata syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettuja tavoitteita ja tuottaa tietoa prosessiekonomisten sekä menettelyn konkreettista hyödyntämistä koskevien tavoitteiden toteutumisesta. Taustoitin tutkimusta käymällä läpi lakien tavoitteenasetteluun sekä etu- ja jälkikäteiseen vaikutusten arviointiin liittyviä tekijöitä ja ohjeita. Esittelin myös aiempia syyteneuvottelusta tehtyjä tutkimuksia sekä aiempia arviointitutkimuksia. Tutkimuksen oikeudellisen viitekehyksen muodostivat syyteneuvottelua koskevat säännökset. Työn empiirisessä osiossa tarkastelin asetettuja tavoitteita kuvailemalla ja analysoimalla lainvalmisteluasiakirjoja erityisesti kolmessa lainvalmistelun vaiheessa: työryhmävaiheessa, lausuntokierroksella ja hallituksen esityksessä. Tavoitteiden toteutumista arvioin pääasiassa tilastotietojen avulla.

²⁶⁴ Lisää aiheesta Saranpää 2017, s. 318–319.

²⁶⁵ Kallioinen 2019, s. 93; Saranpää 2017, s. 329.

²⁶⁶ Saman suuntaisesti Kallioinen 2019, s. 93.

Syyteneuvottelun käyttöönotto Suomessa oli osa isompaa kokonaisuutta, jonka tavoitteena oli nopeuttaa rikosprosesseja ja vähentää oikeudenkäyntien viivästymisiä. Tämä laajaa tavoite tuli esille käsitellessäni lainsäädäntöhankkeen alkamista sekä hankkeen kulkua pääpiirteissään. Työryhmämietinnössä syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetettiin kymmenen tavoitetta. Nämä samat tavoitteet oli otettu myös hallituksen esitykseen muuttumattomina. Asetetut tavoitteet koskivat rikosprosessin nopeuttamista, viranomaisten toiminnan tehostamista ja resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Prosessiekonomisten tavoitteiden lisäksi säännöksille asetetut tavoitteet koskivat oikeusturvan toteutumista, menettelyn yhteensovittamista aiemman lainsäädännön kanssa sekä konkreettista syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämistä. Tällaisia konkreettisia tavoitteita olivat menettelyn soveltaminen laajoihin ja haastaviin talousrikosasioihin sekä noin 500 rikoasiaan vuosittain. Tavoitteet olivat selkeitä ja suurimmaksi osaksi asiakirjoihin eksplisiittisesti kirjoitettuja.

Lausunnonantajat suhtautuivat lausunnoissaan asetettuihin tavoitteisiin vaihtelevasti. Kaikille asetetuille tavoitteille löytyi sekä niitä tukevia että epäileviä lausuntoja. Monet lausunnonantajat pitivät asetettuja tavoitteita yleisesti ottaen hyvinä, mutta tavoitteiden toteutumista kommentoitiin varovaisemmin. Tavoitteista arvioitiin todennäköisimmin saavutettavan rikosprosessin nopeutuminen ja resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentuminen. Sen sijaan lausunnonantajat katsoivat, ettei säännösten avulla todennäköisesti saavutettaisi toivottuja kustannussäästöjä ja menettelystä voisi seurata oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Myös menettelyn soveltamista 500 rikosasiaan vuosittain epäiltiin. Tavoitteiden ja niiden toteutumisen arvioinnin lisäksi lausunnonantajat toivat esiin muutamia omia tavoitteitaan. Nämä tavoitteet koskivat erilaisten viranomaisten huomioimista syyteneuvottelua hyödynnettäessä, säännösten muotoilua ja sisältöä sekä viranomaisten lisäresursseja.

Tarkastelin lisäksi syyteneuvottelua koskevaa vaikutusten arviointia. Lainsäätäjän tekemä vaikutusten arviointi oli ainoastaan myönteistä ja tavoitteita myötäilevää. Työryhmämietinnöstä ja hyvin pitkälti saman sisältöisestä hallituksen esityksestä jäi sellainen vaikutelma, että säännöksille asetetut tavoitteet toteutuvat lähes itsestään ja ilman ongelmia. Kielteisiä vaikutuksia tai mahdollisia ongelmia ei tuotu esiin. Sen sijaan lausuntokierroksella annetuissa lausunnoissa sekä aiemmissa syyteneuvottelua koskevissa tutkimuksissa on esitetty paljon kritiikkiä syyteneuvottelua kohtaan ja tuotu esille myös paljon kielteisiä vaikutuksia, kuten lisätöiden- ja kustannusten aiheutuminen, yhdenvertaisuuteen, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja itsekriminointisuojaan liittyvät ongelmat sekä menettelyn kyseenalainen hyödyntäminen. Arvoidut

myönteiset vaikutukset liittyivät prosessi nopeutumiseen, resurssien kohdentumiseen sekä tunnustukselle suuremman merkityksen antamiseen. Arvioidut myönteiset vaikutukset olivat siis samoja kuin tavoitteet, joiden toteutumiseen lausunnonantajat olivat eniten uskoneet.

Valitsin tarkasteluun syyteneuvottelua koskeville säännöksille asetetuista tavoitteista prosessiekonomisten tavoitteiden ja konkreettisten menettelyn soveltamista koskevien tavoitteiden toteutumisen. Tavoitteiden toteutumista koskevat johtopäätökseni ovat vain suuntaa antavia, sillä syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisestä ei ole viranomaistahojen toimesta kerätty systemaattista tietoa. Käytössäni olleiden tilastotietojen ja tutkimusten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että syyteneuvottelua koskevien säännösten avulla ei ole saavutettu vuosittaista hyödyntämismäärää koskevaa tavoitetta eikä merkittäviä prosessiekonomisia hyötyjä. Sen sijaan syyteneuvottelua on hyödynnetty pääasiassa lainsäätäjän ajattelemalla tavalla talousrikoksiin.

Tässä tutkimuksessa käytettyjen tilastojen mukaan tunnustamisoikeudenkäyntejä oli käyty menettelyn soveltamisen ensimmäisen viiden vuoden aikana yhteensä 168. Syyttämättäjättämispäätöksiä tunnustuksen perusteella oli tehty ensimmäisien neljän vuoden aikana 72 ja esitutkinnan rajoittamispäätöksiä 16. Merkille pantavaa menettelyn hyödyntämisessä oli se, että puolessa Suomen käräjäoikeuksista ei ole ensimmäisen viiden vuoden aikana käyty yhtään tunnustamisoikeudenkäyntiä. Määrällisesti eniten eli 72 tunnustamisoikeudenkäyntiä oli käyty Helsingin käräjäoikeudessa. Tunnustamisoikeudenkäynneissä päärikosnimikkeenä oli ollut lähes pelkästään taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikosnimikkeitä. Kolme yleisintä rikosnimikettä olivat törkeä veropetos, törkeä kirjanpitorikos ja törkeä velallisen epärehellisyys.

Prosessiekonomisten tavoitteiden toteutumista arvioin syyteneuvottelun hyödyntämistä koskevien tilastojen, tunnustamisoikeudenkäynnissä käsiteltyjen rikosnimikkeiden ja muutoksenhausta saatavilla olevien tietojen avulla. Näiden tietojen valossa näyttää siltä, että säännösten avulla ei todennäköisesti ole saavutettu merkittäviä prosessiekonomisia säästöjä. Syyteneuvottelua on hyödynnetty hyvin vähän ja kuten todettu, osassa käräjäoikeuksista ei lainkaan. Lainsäätäjän ajatus oli ollut, että menettelyllä saadaan eniten säästöjä, jos sitä hyödynnetään mahdollisimman paljon jo esitutkintavaiheessa. Näin ei ole kuitenkaan käynyt. Rikosprosessiin osalliset ovat jopa olleet sitä mieltä, että tunnustaminen prosessin alussa on liian epävarmaa. Tällöin kukaan osapuolista ei vielä täysin tiedä, minkälaisesta kokonaisuudesta lopulta asiassa on kyse. Lisäksi muutoksenhaku ja vasta hovioikeudessa aloitetut syyteneuvottelut ovat olleet yleisempiä kuin mitä lainsäätäjä oli ajatellut.

Tutkimustulokseni syyteneuvottelun hyödyntämisestä olivat hyvin samansuuntaisia kuin vuoden 2017 selvitysmuistion tulokset.²⁶⁷ Syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty vähän, sitä on hyödynnetty pääasiassa talousrikosasioihin ja ajansäästö kohdistuu oikeudenkäyntivaiheeseen. Selvitysmuistion laatimisen aikaan säännökset olivat olleet voimassa vasta kaksi vuotta. Silloin saatavilla olleiden tietojen perusteella ei uskallettu tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä eikä tarkkoja prosessiekonomisia säästöjä pystytty arvioimaan. Nyt kun syyteneuvottelua koskevat säännökset ovat olleet voimassa viisi vuotta ja tutkimustulokset ovat edelleen samansuuntaisia, uskallan tehdä selkeämpiä johtopäätöksiä. Syyteneuvottelu-uudistus ei ole onnistunut halutulla tavalla ja menettelyä on hyödynnetty niin vähän, ettei sillä ole voitu saada merkittäviä prosessiekonomia hyötyjä, jotka olisivat nopeuttaneet rikosprosesseja valtakunnallisesti.

Syyteneuvottelun kohdalla tehtiin jälkikäteinen vaikutusten arviointi, mutta ainakaan tois-taiseksi se ei ole johtanut uusiin toimenpiteisiin tai selvityksiin. Hämmäntävää on myös se, että selvitysmuisto täytti jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin vaatimukset, vaikka siinä ei vielä pystytty todellisuudessa arvioimaan aiheutuneita vaikutuksia. Tämän tutkimuksen perusteella, kuten aiempien jälkikäteistä vaikutusten arviointia koskevien tutkimuksien perusteella, vaikuttaa siltä, että jälkikäteinen vaikutusten arviointi ei ole vakiinnuttanut asemaansa osana lainsäädäntöprosessia. Systemaattiselle ja jälkikäteiselle vaikutusten arvioinnille on edelleen tarvetta. Lainsäätäjä sekä ministeriöt tarvitsevat selkeämpiä ohjeita tai määräyksiä siitä, miten ja milloin jälkikäteinen vaikutusten arviointi on tehtävä.²⁶⁸ Jotta vaikutuksia voidaan seurata ja relevantteja vaikutusten arviointeja tehdä, tarvitaan tilastotietoja. Syyteneuvottelun kaltaisten menette-lyjen kohdalla tilastojen puuttuminen ei ole ainoastaan suomalainen ongelma. Myös Fair Trial -järjestön raportissa kävi ilmi, ettei järjestelmien hyödyntämisestä ole saatavilla tietoja. Järjestö kehotti maita tilastoimaan syyteneuvottelujärjestelmien hyödyntämiseen liittyviä tietoja, jotta vaikutuksia voitaisiin tarkastella.²⁶⁹

7.2 Mahdollisia syitä miksi tavoitteita ei saavutettu

Tässä alaluvussa pohdin kootusti mahdollisia syitä siihen, miksi syyteneuvottelu-uudistusta on hyödynnetty niin vähän ja miksi se ei ole todennäköisesti saavuttanut merkittäviä prosessiekonomisia säästöjä. Käsittelen syitä Talan tarkastelukehikon mukaisesti eli pohdin, mitkä asiat

²⁶⁷ Mäkelä-Niemi 2017.

²⁶⁸ Keinänen – Pajuoja 2020; Keinänen – Heikkinen – Rinne 2019; Ervasti 2015.

²⁶⁹ Fair Trial 2017.

liittyen lain tavoitteenasetteluun, lain sisältöön, lain implementaatioon ja sääntelyn kohteiden reagointiin ovat voineet vaikuttaa siihen, että tavoitteita ei ole saavutettu syyteneuvottelu-uudistuksen kohdalla.²⁷⁰ Tutkimuksen alussa on avattu lain sisältöä ja viidennessä luvussa käsitelty laajasti tutkimuksen tavoitteenasettelua. Nostan kootusti huomioita näihin tekijöihin liittyen. Uutena näkökulmana pohdin myös lain implementaation ja sääntelyn kohteiden reagoinnin vaikutuksia tavoitteiden toteutumiseen. Mahdollisia syitä pohtiessani, olen hyödyntänyt erityisesti aiempia tutkimuksia. Osa näkökulmista on myös omia ajatuksia, joita minulle on herännyt tutkimusta tehdessäni.

Lakihankkeen toteutumiseen vaikuttaa luonnollisesti itse lain sisältö. Syyteneuvotteluiden kohdalla ongelmaksi on koettu menettelyn soveltamisalaa koskevat säännökset, asianomistajan suostumuksen vaatiminen, tunnustuksen peruuttamisen mahdollisuus missä tahansa prosessin vaiheessa ja jossain määrin menettelyn jäykkyys.²⁷¹ Sahavirta on nostanut esille seikkoja, jotka liittyvät nimenomaan asianomistajan vahvaan asemaan. Yksi asianomistaja voi pahimmassa tapauksessa määrätä valtion varojen käytöstä, muille asianosaisille aiheutuvista oikeudenkäyntikuluista sekä epäillyn mahdollisuudesta saada alennusta rangaistukseen, tekemällä päätöksen siitä, suostuuko hän asian käsittelemiseen tunnustamisoikeudenkäynnissä vai ei.²⁷² Myös rikoksesta epäillyn tai vastaajan mahdollisuus peruuttaa tunnustus missä tahansa prosessin vaiheessa, luo menettelyyn epävarmuutta. Syyttäjän täytyy olla varautunut siihen, että epäilty tai vastaaja peruuttaa tunnustuksen ja silti syyttäjälle täytyy jäädä näyttöä, jotta hän voi viedä asiaa tarvittaessa tavallisessa rikosprosessissa eteenpäin.²⁷³ Jo lausuntokierroksella paljon keskustelua herätti myös syyteneuvottelun soveltamisala. Lausunnonantajien ja oikeustietelijöiden mielestä syyteneuvottelumenettelyn soveltamisala voisi olla laajempi.²⁷⁴ Näin menettelyä tulisi ehkä hyödynnettyä enemmän kuin mitä sitä on nyt hyödynnetty.

Myös sillä on merkitystä, miten viranomaiset ovat alkaneet soveltaa lakia. Miten laki on toteutunut virkamiesten ja tuomioistuinten ”omakohtaisilla, erillisillä ja itsenäisillä valinnoilla ja ratkaisuilla”?²⁷⁵ Syyteneuvottelu-uudistuksen onnistuminen ja tavoitteiden saavuttaminen olisi edellyttänyt laajempaa ja parempaa säännösten implementaatiota viranomaisten kuten poliisien

²⁷⁰ Tala 2005a, s. 143.

²⁷¹ Sahavirta 2016; Oikarainen 2017; Tapani – Tolvanen 2015.

²⁷² Sahavirta 2016, s. 392.

²⁷³ Sahavirta 2016, s. 395–396.

²⁷⁴ Tapani – Tolvanen 2015, s. 238; Oikarainen 2017, s. 203; OM 58/2012, s. 22-28.

²⁷⁵ Tala 2005a, s. 145.

ja syyttäjien taholta. Merkitystä on myös puolustusasianajajien asenteilla ja sillä, miten he ovat ottaneet menettelyn käyttöön tai suositelleet sitä asiakkailleen. Syyteneuvottelun kohdalla sääntösten implementointiin on voinut vaikuttaa jo olemassa ollut resurssipula sekä syyteneuvottelun hyödyntämisen kulttuurin puute. Poliiseilla ja syyttäjillä on paljon työtä, päätöksiä pitää tehdä ja asioiden täytyy liikkua eteenpäin. Herää kysymys, onko viranomaisilla ollut aikaa ja tahtoa kiireen keskellä alkaa hyödyntää uutta menettelyä vai ovatko he kokeneet tässä tilanteessa uuden menettelyn käyttöönoton ennemmin taakkana kuin helpotuksena. Lainvalmisteluvaiheessakin todettiin, että syyteneuvottelut ehkä jopa lisäävät syyttäjien työtä rikosprosessin alussa ja syyteharkinnan aikana. Itse neuvotteluista sopiminen sekä niiden käyminen ja tuomioesityksen laatiminen vie aikaa. Lisäksi tunnustuksen tai sopimuksen pysyvyys ei ole taattu. Jos uusi menettely koetaan alun alkaenkin hankalaksi tai lisätöitä aiheuttavaksi, ei sitä aleta soveltaa tehokkaasti.

Uudistuksien täytäntöönpano voisi olla myös itseään ruokkiva prosessi eli tässä tapauksessa, mikäli syyteneuvottelusta saataisiin hyviä ja toimivia kokemuksia, sen käyttö lisääntyisi, se koettaisiin osaksi jokapäiväisiä ratkaisuvaihtoehtoja ja sitä voitaisiin suositella kollegalle hyväksi koetuissa tapauksissa.²⁷⁶ Tuomioistuimien merkitys syyteneuvottelun implementoijana ei ole niin suuri, sillä syyteneuvottelu voidaan toteuttaa jo esitutkintavaiheessa tai syyttäjä voi tehdä syyttämättäjäyttämispäätöksen, jolloin asiat eivät edes etene tuomioistuimeen käsiteltäväksi. Mikäli asia etenee tunnustamisoikeudenkäyntiin, on päätöksen menettelyn käyttöönotosta tehnyt jo syyttäjä yhdessä vastaajan ja tämän avustajan kanssa.

Syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisen kannalta merkittävässä asemassa ovat myös rikoksesta epäilty, vastaajat ja asianomistajat. Asetetuissa tavoitteissa ja arvioiduissa vaikutuksissa oli mielestäni unohdettu huomioida, tai sitten sitä ei tuoda esille, sääntelyn kohdetahojen reagointi ja sen merkitys syyteneuvottelu-uudistuksen onnistumiselle. Arvioitaessa menettelyn mahdollista vuosittaista hyödyntämismäärä, olisi pitänyt huomioida vielä se, kuinka monessa jutussa arvioiduista 500 syyteneuvotteluun soveltuvasta asiasta, asianomistaja suostuu menettelyyn tai rikoksesta epäilty tai vastaaja on halukas tunnustamaan. Asko Keräsen lisensiaatin työssä on tehty kysely vangeille. Kyselyn tuloksista selvisi, että 28 % vangeista olisi ollut valmis tunnustamaan rikoksena heti esitutkinnan alussa, jos tuomioon olisi saanut varman 20 %

²⁷⁶ Syyteneuvotteluista iso säästö: ”Ei lievennysautomaatti valkokaulurikollisille”. Yle 27.1.2016. Satakunnassa talousrikoksiin erikoistunut syyttäjä hyödynsi ensimmäisen kerran syyteneuvotteluja vastaajan avustajan aloitteesta ja innostui tämän jälkeen menettelystä. Hän kävi menettelyn soveltamisen ensimmäisen vuoden aikana noin puolet koko Suomen tunnustamisoikeudenkäynneistä eli 20 tunnustamisoikeudenkäyntiä.

lievennyksen.²⁷⁷ Syyteneuvottelun kohdalla rangaistuksen lievennys on isompi kuin tutkimuksessa ollut yksi viides osa. Isompi lievennys voisi ehkä korottaa tunnustamisprosenttia hieman, mutta silti arvioitaessa menettelyn hyödyntämistä, olisi tullut huomioida myös rikoksesta epäillyillä tai vastaajilla oleva päätösvalta. Fredman on esittänyt väitöskirjassaan myös mielenkiintoisen huomion siitä, että rikoksesta epäillyt tai vastaajat eivät voi, eikä heidän ole järkeväkään tunnustaa heti esitutkinnan alussa. Vastaajille ei ole välttämättä itsellekään selvää, mikä teko on ollut rikollista ja mikä on ollut hyväksyttävää. Ilmiö on mahdollinen erityisesti laajojen talousrikosten yhteydessä.²⁷⁸

Vaikka asianomistajat eivät varsinaisesti ole syyteneuvotteluissa osapuolena, on heillä kuitenkin suomalaisessa syyteneuvottelussa merkittävä asema kuten edellä on käyty läpi. Mikäli asianomistaja ei suostu asian käsittelemiseen tunnustamisoikeudenkäynnissä, asiaa ei voida käsitellä siellä. Jotta kohdetahojen eli epäiltyjen, vastaajien ja asianomistajien reagoinnista ja sen vaikutuksista syyteneuvotteluiden toteutumiseen saataisiin varmaa tietoa, tarvittaisiin tilastoja syyteneuvottelutapauksista, joissa neuvottelut eivät ole toteutuneet, koska rikoksesta epäilty tai vastaaja ei ole ollut valmis tunnustamaan, vaikka hänelle on ehdotettu syyteneuvottelua sekä tilastoja tapauksista, joissa asianomistaja on estänyt syyteneuvottelujen käymisen.

Edellä on lueteltu monta mahdollista syytä siihen, miksi syyteneuvottelu eivät ole saavuttaneet sille asetettuja prosessiekonomisia tavoitteita. Vaihtoehto voi olla myös se, että syyteneuvottelumenettely ei ole saavuttanut näitä tavoitteita, koska lainvalmisteluvaiheessa on yksinkertaisesti asetettu liian kunnianhimoisia tavoitteita. Tavoitteet eivät kenties ole olleet yhdenmukaisia valittujen keinojen ja laadittujen säännösten kanssa. Lisäksi lainvalmistelussa ei ole huomioitu tarpeeksi kattavasti mahdollisia menettelyn ongelmakohtia tai kielteisiä vaikutuksia.

7.3 Johtopäätökset

Tämä tutkimus on tuonut ilmi lainsäädännön jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin tarpeellisuuden ja merkityksen. Syyteneuvottelun soveltumista suomalaiseen oikeusjärjestelmään pohdittiin vuosikymmenen ajan, sillä sen arvioitiin puuttuvan järjestelmämme keskeisimpiin oikeusperiaatteisiin. Kun menettely päätettiin ottaa käyttöön, siitä toivottiin helpotusta pitkittyneisiin rikosprosesseihin ja oikeudenkäyntien viivästyksiin. Tällaisten merkittävien kielteisten tai

²⁷⁷ Keränen 2013, s. 88.

²⁷⁸ Fredman 2019, s. 422.

myönteisten vaikutusten toteutumista ei ole mahdollista arvioida ilman jälkikäteistä vaikutusten arviointia. On hämmästyttävää, ettei Suomessa julkisella vallalla ole käytössään toimivaa ”palautemekanismia” tai systemaattista jälkikäteistä vaikutusten arviointia, jonka avulla saisi luotettavaa tietoa siitä, johtavatko lainsäädäntöhankkeet toivottuihin tuloksiin ja millaisia vaikutuksia ne saavat aikaan. Erityisesti taloudelliset vaikutukset ovat usein vaikeasti hahmotettavia eikä niistä saa jälkikäteen kokonaiskuvaa.²⁷⁹

Syyteneuvottelua koskevat säännökset tarvitsevat mielestäni edelleen kattavan vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin. Syyteneuvottelumenettelyn kohdalla tulisi arvioida erityisesti syitä siihen, miksi menettelyä on hyödynnetty niin vähän. Selvittämällä näitä syitä voitaisiin esimerkiksi arvioida uudelleen menettelyn soveltamisalaa ja sitä, mikä rikosvastuunhuojennuskeinoista on toimivin tai miten prosessiekonomisia säästöjä saataisiin aikaan. Vaikutusten arvioinnin perusteella voisi tehdä tarvittavat toimenpiteet tai muutokset lainsäädäntöön. Nykyisiä säännöksiä tulisi tarkastella kriittisesti. Lainsäädännön tai toimintatapojen muutosten seurauksena tulevaisuudessa voitaisiin mahdollisesti saada alkuperäisessä lakihankkeessa toivottuja hyötyjä. Myös mahdollisia ongelmia ja oikeusturvariskejä pystyttäisiin arvioimaan paremmin kuin syyteneuvottelua hyödynnettäisiin enemmän.

Toinen merkittävä huomio on tilastotietojen puuttuminen. Mikään taho ei tällä hetkellä seuraa systemaattisesti syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämistä, mikä tekee vaikutusten arvioinnista huomattavasti haastavampaa. Myös Tilastokeskus on vuonna 2013 lopettanut tuottamasta tilastoja koskien muun muassa rikosprosesseja, rangaistuksen mittaamisperusteista ja tuomitsematta jättämisen perusteita sekä syyttäjätalastoja. Lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten arviointia tai esimerkiksi resurssien kohdentamista on mahdotonta tehdä ilman tietoja. Jatkossa, kun viranomaisten järjestelmiä uudistetaan, tulisi niissä ehdottomasti huomioida tilastointi tai tietojen systemaattinen kerääminen. Tietojen keräämisestä on hyötyä niin lainsäätäjälle, rikosprosessin eri vaiheissa toimiville viranomaisille kuin tutkijoillekin.

Vaikutusten arvioimisen lisäksi suomalaista syyteneuvottelumenettelyä ja sitä koskevia säännöksiä voisi verrata järjestelmiin sellaisissa maissa, joissa syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty enemmän ja joissa on mahdollisimman samanlainen oikeusjärjestelmä kuin Suomessa. Syyteneuvottelu on kuitenkin maailman laajuisesti hyvin suosittu ja useisiin maihin levinnyt rikosprosessuaalinen menettely. Miksi menettelyä ei ole hyödynnetä täällä niin usein ja

²⁷⁹ Tala 2005a, s. 131.

miten nykyinen syyteneuvottelumenettelymme eroaa niistä maista, joissa sitä hyödynnetään enemmän? Suomen tulisi löytää sellainen toimiva tapa hyödyntää syyteneuvottelua, joka ottaa huomioon oikeusjärjestelmämme ominaispiirteet ja periaatteet. Mikäli halutaan kehittää toimivampi syyteneuvottelumalli, vaatii se aluksi tietojen keräämistä ja vaikutusten arviointia.

Tämä jälkeen lainsäätäjän on päätettävä vielä tavoite, joka syyteneuvottelua koskevassa lainsäädäntöhankkeessa jäi mielestäni epäselväksi: Oliko syyteneuvottelun tarkoitus olla yksi sellaisten keinojen joukossa, joiden avulla rikosprosesseja pyritään nopeuttamaan ja oikeudenkäyntien viivästymisiä estämään, vai oliko menettelystä tarkoitus tulla yksi uusi pääasiallisista rikosprosessuaalisista menettelyistä. Ensimmäistä vaihtoehtoa puoltavat useat 2010-luvulla tehdyt uudistukset rikosprosessiin. Jälkimmäistä vaihtoehtoa tukee kansainvälinen kehitys ja plea bargaining -menettelyn suosio maailmalla. Mikäli lainsäätjä ei pohtinut tätä syyteneuvottelua koskevaa tavoitetta lainsäädäntövaiheessa, tulisi sitä miettiä viimeistään silloin, kun menettelyä koskeviin säännöksiin tehdään mahdollisia muutoksia tai mietitään uusia toimenpiteitä syyteneuvottelumenettelyn hyödyntämisen lisäämiseksi.