Eduskunnan lakivaliokunnalle 6.2.2018

Käsiteltävä asia: Syyteneuvottelulainsäädännön toteutuminen Suomessa vuosina 2015 – 2016

Selvityksen tausta ja kohde

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti teki oikeusministeriön pyynnöstä selvityksen ja sen pohjalta laaditun muistion 1.1.2015 voimaan tulleen syyteneuvottelulainsäädännön toteutumisesta Suomessa vuosina 2015 – 2016. Hankkeen tavoitteena oli selvittää, missä määrin, millä tavoin, ja millaisissa rikosasioissa uutta lainsäädäntöä on sovellettu. Lisäksi tavoitteena oli selvittää uudistuksen kustannusvaikutuksia, vaikutuksia rangaistuskäytäntöön sekä syytettyjen yhdenvertaisuuteen.

Syyteneuvottelujärjestelmä on varsin monipolvinen, monivaiheinen ja erilaisia valintavaihtoehtoja sisältävä kokonaisuus. Siinä voidaan lähtökohtaisesti erottaa esitutkintapainotteinen tunnustamismenettely, syyttäjävetoinen syyteneuvottelu ja syyteneuvottelun tuloksena syntynyt tuomioesitys, joka käsitellään tunnustamisoikeudenkäynnissä. Tunnustettu teko ja muunlainen rikoksen selvittämisen edistäminen voidaan edelleen käsitellä myös normaalina prosessina rikosasian pääkäsittelyssä. Juttukokonaisuuksia koskevia erilaisia toimenpiteitä voivat olla esitutkinnan rajoittaminen, syyttämättä jättäminen, syytettyä rikosta koskeva alennussitoumus sekä tunnustusoikeudenkäynnissä taikka pääkäsittelyssä tehty päätös, jossa tunnustus ja/tai rikoksen selvittämisen edistäminen on huomioitu rangaistusta alentavana perusteena. Uudistuksen keskeinen tavoite oli rikosprosessuaalisten kustannusten säästäminen.

Uutta lainsäädäntöä koskevien käytäntöjen vakiintumattomuus

Selvitys kohdentui uuden lainsäädännön kahteen ensimmäiseen voimassaolovuoteen. Selvitys perustuu osaksi syyteneuvotteluista ja tunnustamisoikeudenkäynneistä kerättyyn rekisteriaineistoon. Lisäksi käytössä oli valtakunnansyyttäjän viraston syyttäjille tekemä seurantakysely, jota vielä täydennettiin pienemmällä kohdennetulla syyttäjäkyselyllä. Selvityksessä on hyödynnetty myös tutkimusaiheeseen liittyvää kirjallisuutta ja opinnäytetöitä. Valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta on ollut asiantuntijana hankkeessa.

Lainsäädännön soveltaminen on ollut selvästi ennakoitua vähäisempää, minkä vuoksi kerätyn rekisteriaineiston koko on verraten suppea eli yhteensä 69 rikosasiaa (joissa yhteensä 106 vastaajaa ja 409 rikosta) kahtena ensimmäisenä soveltamisvuonna yhteensä. Syyttäjien kokemukset syyteneuvottelusta ovat melko vähäiset ja epätasapainoiset. Tästä kertoo mm. se, että tunnustamismenettelyyn johtaneista jutuista melkein kolmannes oli kolmen syyttäjän ja viidennes yhden syyttäjän neuvottelemia. Yksittäisten syyttäjien aktiivisuus, juttujen talousrikospainotteisuus

sekä siihen liittyen lainsäädännön siirtymävaiheeseen osuneiden loppuun käsiteltyjen tapausten vähäisyys ovat voineet keskeisesti vaikuttaa tuloksiin. Talousrikosjuttujen käsittelyajat ovat yleensä melko pitkiä. Siirtymävaiheessa osassa jutuista esitutkinta on voitu aloittaa jo ennen vuotta 2015 ja sen jälkeen aloitetuissa kaikissa jutuissa ei ole ehkä vielä vuoden 2016 loppuun mennessä saatu tuomioistuinratkaisua.

Näiden seikkojen vuoksi selvityksen keskeinen tulos ja samalla tapausten vähäisyyttä osittain selittävä tekijä on lainsäädännön soveltamisen vakiintumattomuus. Tulokset viittaavat siihen, että uutta lainsäädäntöä koskevat menettelytavat saattavat edelleen olla kehitysvaiheessa. Lainsäädännön soveltaminen riippuu suuressa määrin poliisi- ja syyttäjäviranomaisten harkinnasta ja valinnoista. Joudutaan aina juttukohtaisesti harkitsemaan sitä, saavutetaanko uuden lainsäädännön mahdollistamiin toimenpiteisiin ryhtymällä lain edellyttämiä kustannussäästöjä sekä miettimään niitä riskejä, jotka sisältyvät erityisesti tunnustamisen peruuttamiseen. Tällainen harkinta ei käytännössä ole aina yksiselitteisesti toteutettavissa, mikä voi vaikuttaa yhtenäisen käytännön saavutettavuuteen.

Mainittujen syiden vuoksi tuloksista ei voida tehdä vielä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Käytännöt alkavat ehkä vakiintua vasta vähitellen ajan myötä. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti on päättänyt jatkaa tästä syystä tutkimushanketta keräämällä uutta ja tuoreempaa tutkimusaineistoa ja yrittämällä selvittää tässä vaiheessa vielä monia epäselväksi jääneitä tutkimuskysymyksiä kuten sitä, ovatko eri osapuolet ja mistä syystä olleet haluttomia soveltamaan uutta lainsäädäntöä.

Syyteneuvottelu on ollut pääasiallinen menettelytapa

Ensimmäisen kahden vuoden aikana syyteneuvottelujärjestelmän menettelyvaihtoehdoista käytössä näyttäisi olleen nimenomaan syyteneuvottelu. Sen sijaan esitutkintavaiheeseen painottuvaa tunnustamismenettelyä ei vaikuttaisi sovelletun käytännössä juuri lainkaan. Myöskään varsinaiseen syyteneuvotteluun ei yleensä ole ryhdytty vielä esitutkintavaiheessa, vaan neuvottelut on tyypillisesti aloitettu syyttäjän aloitteesta vasta syyteharkinnan jälkeen. Tähän tulokseen vaikuttanee kuitenkin osaltaan se, että siirtymävaiheessa menettelyn piirissä on ollut paljon tapauksia, joiden tutkinta on aloitettu jopa useampi vuosi sitten ja joissa syyteharkintakin on siksi saattanut valmistua ennen syyteneuvottelulainsäädännön voimaantuloa. On siis mahdollista, että tulevaisuudessa neuvottelujen aloituspiste painottuu nykyistä enemmän itse syyteharkintavaiheeseen.

Esitutkinnasta ei kuitenkaan järjestelmää koskevissa esityksissä ole jatkossakaan ennustettu suosittua menettelyn aloitusvaihetta, vaikka hallituksen esitys nimenomaisesti korosti tätä menettelyä, koska sillä arveltiin saavutettavan suurimmat prosessiekonomiset hyödyt. Syyksi tunnustamismenettelyn käyttämättömyyteen on esitetty sitä, että juttu on siinä vaiheessa kokonaisuuden hahmottamisen ja sisältöjen osalta vielä liian keskeneräinen jopa syytekynnyksen ylittymisen suhteen. Esitutkintavaiheeseen ajoittuva neuvottelu edellyttää siten syyttäjältä suurempaa riskinottohalukkuutta ja osapuolten keskinäistä luottamusta kuin jutun myöhemmässä vaiheessa.

Syyteneuvottelu kohdentuu pääosin talousrikoksiin

Tapausten rikostyyppijakauma sinänsä myötäilee hallituksen esityksessä ennakoitua – onhan koko syyteneuvottelujärjestelmän käyttöönoton erityisenä kohderyhmänä ollut nimenomaan suuritöisten ja kustannuksiltaan merkittävien talousrikosten tutkinnan ja käsittelyn keventäminen ja jouduttaminen.

Oikeusoppineiden kannanotoissa yhdenvertaisuuden kannalta on nähty yhdeksi ongelmaksi eri rikostyyppien erilainen soveltuvuus syyteneuvotteluun. Järjestelmän on sanottu muodostavan eräänlaisen ”vapaakaistan” talousrikollisille. Lienee paikallaan pohtia, onko painotus toivottava vai tulisiko menettelyssä käsiteltävien rikostyyppien joukkoa muun muassa yhdenvertaisuussyistä laajentaa. Tämä voisi tapahtua joko lainsäädännöllisin uudistuksin, kuten karsimalla menettelyn ulkopuolelle rajattujen rikostyyppien joukkoa oikeuskirjallisuudessa ehdotetuin tavoin tai muin, esimerkiksi syyttäjälaitoksen sisäisen ohjauksen toimenpitein, joilla kannustettaisiin soveltamaan menettelyä rohkeammin myös muihin kuin talousrikoksiin silloin, kun sillä on mahdollista saavuttaa niitä kustannushyötyjä, joita lainsäädännöllä on tavoiteltu.

Tunnustuksen vaikutus seuraamuksen lieventymiseen

Tuomioistuimessa kaikki tunnustamisoikeudenkäynnin ratkaisut yhtä sillensä jättämistä lukuun ottamatta tulivat tuomioesityksen mukaisesti hyväksytyiksi. On kuitenkin epäilyksiä siitä, että kaikkia sillensä jättämisiä ei ole tuomioistuinten kirjaamiskäytännön erojen vuoksi osunut aineistoon. Tunnustamisoikeudenkäyntien tuomiot noudattivat enimmäkseen (n. 70 %) myös tuomioesityksessä vaadittua seuraamusta, mikä lieneekin tuomion ennustettavuuden vuoksi järjestelmän vakiintumiselle ja toimivuudelle tärkeää. Noin 70 % vastaajista tuomittiin ehdolliseen vankeusrangaistukseen, jonka tehosteena oli joissain tapauksissa yhdyskuntapalvelu. Rangaistus määrättiin keskimäärin noin kolmanneksen normaalirangaistusta pienempänä niissä tapauksissa, joissa tuomion rangaistuslaji oli pysynyt samana kuin mitä rikoksesta olisi seurannut ilman tunnustusta. Näitä tapauksia oli selvä enemmistö (n. 80 %). Noin joka viidennessä tapauksessa rangaistuslaji vaihtui, tavallisimmin ehdottomasta vankeudesta ehdolliseksi tai ehdolliseksi, jonka tehosteeksi tuomittiin yhdyskuntapalvelua.

Noin kolmanneksen seuraamusalennus on toteutunut odotetulla ja yhdenmukaisella tavalla, mikä vastaa lainvalmistelussa asetettuja linjauksia. On kuitenkin esitetty epäilyjä siitä, onko kolmanneksen alennus rangaistukseen riittävä kannustin ryhtyä neuvotteluun. Epäillylle lienee tärkeää, että rangaistuslaji vaihtuisi lievemmäksi silloin, kun normaalirangaistus on ehdoton vankeusrangaistus. Tunnustamisoikeudenkäyntien tapauksista noin joka toisessa ehdoton vankeus muutettiinkin tunnustamisen ansiosta ehdolliseksi ja/tai yhdyskuntapalvelukseksi. Rangaistuslajin muuttaminen osana alennussitoumusta on saattanutkin olla kynnyskysymys sille, että epäilty on ylipäätään ryhtynyt neuvotteluun.

Kustannussäästöt

Lainvalmisteluvaiheessa lähdettiin siitä, että uuden järjestelmän tulisi painottua rikosprosessin siihen vaiheeseen, jossa mahdollisuus prosessiekonomisiin säästöihin olisi suurin. Tämän vuoksi

korostettiin jo esitutkintavaiheeseen ajoittuvan tunnustuksen merkitystä. Esitutkintavaiheen kustannussäästöt ovat jääneet ainakin toistaiseksi paljolti toteutumatta. Syyteneuvottelun ajansäästö painottuu selvityksen perusteella voimakkaasti prosessin loppupäähän ennen muuta lyhentyneen pääkäsittelyn muodossa. Tällöin erityisesti todisteluun käytettävä aika lyhenee verrattuna tavalliseen pääkäsittelyyn. Syyttäjien arvioiden mukaan ajansäästöksi syyteharkinta- ja pääkäsittelyvaiheessa arvioitiin keskimäärin 4 (mediaani) tai 9 (keskiarvo) päivää. Koska tunnustamisoikeudenkäyntien päätöksiin haetaan keskimääräistä harvemmin muutosta, kustannussäästöä syntyy myös tätä kautta. Syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön ennakoitua vähäisempi soveltaminen on luonnollisesti vaikuttanut negatiivisesti myös odotettujen kokonaissäästöjen suuruuteen.

Tarkkoja euromääräisiä kustannussäästöjä on käytettävissä olleen tiedon pohjalta mahdotonta arvioida. On epäselvää, miten kustannussäästöt tulisi ylipäätään laskea. Tiedossa ei ole myöskään se, kuinka suuria prosessikustannuksia erityisesti talousrikoksien syyteharkinnasta ja oikeuskäsittelystä keskimäärin aiheutuu. Prosessissa voi syntyä myös lisäkustannuksia, jos aloitetut neuvottelut eivät johda sopimukseen taikka annettu tunnustus perutaan myöhemmin. Kustannussäästöjen määrän tunnistaminen olisi luonnollisesti lainsäädännön tavoitteiden valossa tärkeä kyetä arvioimaan. Tässä vaiheessa voitaneen vain sanoa, että lainsäädäntövaiheessa arvioidut rikostutkinnan, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten yhteensä noin 2,5 – 3,5 miljoonan euron säästöt vaikuttavat ylioptimistisilta ainakin, jos vertailukohtana käytetään yleisiä keskimääräisiä syyte- ja tuomioistuinprosessien kustannuksia.

Hannu Niemi
Suunnittelija
Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti