

Asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi 187/2025 vp.

1. Lausunnon taustatiedot

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (Krimo) on seurannut syyteneuvottelumenettelyn käyttöä ja tunnustamisoikeudenkäyntejä menettelyn voimaantulosta alkaen. Olen vuodesta 2017 alkaen toiminut päävastuullisena tutkijana tässä seurannassa, jonka pohjalta on julkaistu kolme selvitystä: vuonna 2017 (Mäkelä & Niemi 2017, laadittu oikeusministeriön tilauksesta EV 68/2014 perusteella), vuonna 2021 (Kuusisto Mäkelä, Krimon katsauksia 46/2021) ja vuonna 2024 (Kuusisto Mäkelä & Tuomala, Krimon katsauksia 59/2024). Selvityksissä on tarkasteltu empiirisesti syyteneuvottelumenettelyn käyttöä, etenkin tunnustamisoikeudenkäyntien määriä ja tilastotietoja vuosilta 2015–2022. Vuoden 2021 katsaukseen selvitettiin lisäksi syyteneuvottelumenettelyä käyttäneiden syyttäjien, käräjätuomarien ja asianajajien kokemuksia menettelystä. Selvitysten keskeisiä havaintoja on hyödynnetty myös hallituksen esityksessä 187/2025 vp.

Seurannan myötä Krimolle on muodostunut kattava käsitys syyteneuvottelumenettelyn soveltamiskäytännöstä, menettelyn koetuista vahvuuksista ja ongelmakohdista sekä kokonaiskuva syyteneuvottelusta rikosprosessuaalisena instrumenttina. Käsillä olevassa asiantuntijalausunnossa arvioin nyt esitetyjä lakimuutoksia peilaamalla niitä näihin seurannoissa esiin nousseisiin keskeisiin havaintoihin.

2. Keskeiset empiiriset havainnot syyteneuvottelumenettelystä

Krimon selvitysten perusteella syyteneuvottelumenettelyn käyttö on jäänyt selvästi vähäisemmäksi kuin käyttöänoton yhteydessä arvioitiin: vuosina 2015–2022 tunnustamisoikeudenkäyntejä pidettiin keskimäärin noin 60 vuodessa ja menettelyn huippuvuonnakin 2020 määrä oli 85. Menettelyn käyttö on painottunut erityisesti törkeisiin talousrikoksiin.

Selvityksissä syyteneuvottelumenettelyn käytössä havaittiin huomattavaa alueellista vaihtelua sekä keskittymistä yksittäisille syyttäjille, mikä on potentiaalinen yhdenvertaisuusongelma. Toinen keskeinen havainto koski syyteneuvottelumenettelyn tuottamaa seuraamuslievennystä erityisesti vankeusrangaistusten osalta. Vaikka valtaosassa tunnustamisoikeudenkäyntituomioista lievennys kohdistui vain seuraamuksen määrään, noin kolmanneksessa tapauksista se johti myös seuraamuslajin vaihtumiseen, tyypillisimmin ehdottoman vankeusrangaistuksen lieventymiseen ehdolliseksi. Osassa tapauksista menettely tuotti niin sanotun tuplalievennyksen, jossa lievennys kohdistui sekä rangaistuksen määrään että lajiin. Seuraamuskäytännön arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että kaikissa tunnustamisoikeudenkäyntituomioissa ei ole asianmukaisesti kirjattu vertailutietoa siitä, minkälainen rangaistus vastaajalle olisi tuomittu ilman syyteneuvottelumenettelyn käyttöä.

Vuoden 2021 selvityksen tutkimushaastatteluissa syyteneuvottelumenettelyä luonnehdittiin työlääksi ja vaikeaselkoiseksi. Haastateltujen kokemukset varsinaisista käydyistä syyteneuvotteluista olivat sinänsä positiivisia ja moni koki, että menettelyn edut eivät rajoittuneet pelkkään prosessiekonomiaan, vaan näkyivät myös esimerkiksi rikosprosessin osapuolten parantuneena keskusteluyhteytenä ja restoratiivisina vaikutuksina. Lainsäädännön ja ohjeistusten epäselvyys, menettelyn soveltamisalan ja neuvottelukohteiden tiukat rajaukset sekä asianomistajan suostumusedellytystä koskevat haasteet kuitenkin nostivat menettelyn käyttämisen kynnystä, etenkin niin sanotun ensimmäisen jutun kohdalla. Lisäksi haastatteluiden perusteella vaikutti siltä, että vastaajan tunnustuksen vapaaehtoisuuden ja oikeellisuuden varmentamiseen ei ollut selkeää ja yhtenäistä käytäntöä.

3. Yleisarvio esityksestä ja sen tavoitteista

Hallituksen esitys on huolellisesti valmisteltu ja perusteltu. Esityksessä selostetaan lakimuutosten vaikutuksia kattavasti, ja erityisen myönteistä on se, että siinä on arvioitu systemaattisesti myös vaihtoehtoisia keinoja nyt esitetyille toimenpiteille sekä perusteltu, miksi juuri esitettyihin ratkaisuihin on päädytty. Rikosprosessin tehostamisen ja sujuvoittamisen tarve on laajasti tunnustettu. **Syyteneuvottelumenettelyn kehittäminen** tämän tavoitteen edistämiseksi **on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista**. Kyse on jo rikosprosessissa vakiintuneesta menettelystä, jonka haasteita ja vaikutuksia on arvioitu sekä empiirisesti että teoreettisesti, minkä vuoksi nykymenettelyn kehittäminen on perustellumpaa kuin esimerkiksi kokonaan uuden prosessi-instrumentin luominen. Syyteneuvottelun kehittäminen on myös sopusoinnussa laajempien, yleiseurooppalaisten rikosprosessin kehitystrendien kanssa. Kuten hallituksen esityksestäkin käy ilmi, syyteneuvottelu on omaksuttu rikosprosessin ja sen sujuvoittamisen keskeiseksi työvälineeksi useissa Euroopan maissa, kuten Saksassa ja Virossa, joissa yhä suurempi osuus rikosasioista käsitellään tässä menettelyssä.

Menettelyn kehittämistä puoltavat myös pragmaattiset syyt. Kriminologian vuoden 2021 selvityksen mukaan rikosasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi eri paikkakunnilla on paikoin turvauduttu erilaisiin epävirallisiin neuvottelumenettelyihin, joihin liittyy merkittäviä yhdenvertaisuus- ja oikeusturvariskejä. Tämän vuoksi on tärkeää, että virallinen, laintasoinen syyteneuvottelumenettely on tosiasiallisesti selkeä ja käyttökelpoinen, jotta neuvottelut ohjautuvat tämän muodollisen menettelyn piiriin.

Erityisen **kannatettavaa on myös esityksen tavoite selkeyttää nykyistä sääntelyä ja yhdenmukaistaa ja systematisoida menettelyn käyttöä**. Nykysääntely on Kriminologian selvitysten perusteella koettu kentällä paikoin epäselväksi ja monimutkaiseksi, minkä lisäksi sen soveltamis- ja tulkintakäytännöissä on ollut havaittavissa epäyhtenäisyyttä. Nämä ovat merkittäviä haasteita sekä menettelyn käytettävyydelle että yhdenvertaisuudelle. Näin ollen esityksen ehdotuksia sääntelyn selkiyttämiseksi ja käytäntöjen systematisoimiseksi, etenkin koskien seuraamuskannanottojen informatiivisuuden parantamista ja viranomaisen selkeämpää velvollisuutta arvioida syyteneuvottelun edellytyksiä, voidaan pitää erittäin tärkeinä. Samalla on kuitenkin syytä huomauttaa, kuten esityksessäkin todetaan, että nyt ehdotettujen toimien vaikutus varsinaisiin syyteneuvottelumenettelyn käyttömääriin saattaa jäädä rajalliseksi. Onkin **syytä pohtia, onko esitys varsinaiseen päätavoitteeseensa nähden jopa varovainen**.

4. Yksityiskohtaiset huomiot ehdotetusta muutoksista

4.1 Sääntelyn selkiyttämiseksi ja käytäntöjen systematisoimiseksi ehdotetut toimenpiteet

Seuraavaksi esitetään tarkempia havaintoja esityksen niitä ehdotuksia, joiden tavoitteena on yhdenmukaistaa syyteneuvottelumenettelyä selkiyttämällä voimassa olevaa sääntelyä ja systematisoimalla tämänhetkisiä käytäntöjä.

4.1.1 Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen yleisvelvoite arvioida syyteneuvottelumenettelyn edellytyksiä

Ehdotus asettaa syyttäjälle ja esitutkintaviranomaiselle yleisvelvoite arvioida syyteneuvottelumenettelyn edellytyksiä lähtökohtaisesti jokaisessa rikosasiassa on **kannatettava** sekä menettelyn käytön lisäämisen että epäiltyjen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Parhaimmillaan velvoite **edistäisi** syyteneuvottelun soveltuvuusarvioinnin rutinoitumista ja **menettelyn vakiintumista** yhä varteenotettavammaksi prosessi-instrumentiksi. Se **voisi myös vähentää** Krimon selvityksissä havaittua **alueellista ja yksilöllistä vaihtelua syyteneuvottelun käyttömäärissä**, minkä hallituksen esityskin tunnistaa keskeiseksi nykymenettelyn ongelmaksi. Lisäksi velvoite **voisi selkeyttää** nykyisin osin epäselväksi jäänyttä kysymystä siitä, **mikä on syyteneuvottelumenettelyn todellinen käyttöpotentiaali** - kuinka paljon tapauksia menettelyyn tosiasiallisesti seuloituisi, jos menettelyn edellytyksiä aidosti arvioitaisiin jokaisen soveltuvan tapauksen kohdalla - ja siitä, kuinka realistisia alkuperäiset arviot menettelyyn soveltuvien tapausten määrästä ovat olleet.

Myös esityksen tavoite tiivistää esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän yhteistyötä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on kannatettava sekä syyteneuvottelumenettelyn että rikosprosessin yleisen sujuvoittamisen näkökulmasta. On perusteltua olettaa, että ehdotus voisi lisätä prosessisäästöjä jo rikosasian alkuvaiheissa, kun nykyisellään syyteneuvottelumenettelyn prosessieconomiset hyödyt ovat painottuneet lähinnä tuomioistuinkäsittelyyn. Samalla on kuitenkin oletettavaa, että velvoite lisää ainakin voimaantulon alkuvaiheessa viranomaisten työmäärää, erityisesti niiden toimijoiden osalta, joille menettely ei vielä ole tuttu. Tässä suhteessa on myönteistä, että esityksessä on huomioitu tarve panostaa viranomaisten koulutukseen. Riittävä perehdytys ja käytännön ohjeistus ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että velvoite voi ajan myötä rutinoitua osaksi viranomaistoimintaa ja tuottaa myös tosiasiallisia tehokkuushyötyjä.

4.1.2 Syyteneuvottelumenettelyn lisääminen ilmoituksiin asianosaisten oikeuksista

Ehdotusta lisätä maininta syyteneuvottelumahdollisuudesta esitutkintalain mukaisiin epäillyn ja asianomistajan oikeuksia koskeviin ilmoituksiin on **kannatettava**. **Kyse on yksinkertaisesta, kustannustehokkaasta ja käytännönläheisestä toimenpiteestä, jolla on huomattavaa hyötypotentiaalia**. Asianosaisten parempi informointi lisää syyteneuvottelumenettelyn tunnettuutta ja voi osaltaan kasvattaa menettelyn käyttömääriä, jos informoinnin myötä neuvottelualoite tulisi nykyistä useammin myös asianosaisilta itseltään. Ehdotus myös parantaa epäiltyjen yhdenvertaisuutta, kun tietoisuus menettelystä ja mahdollisuudesta hakeutua siihen ei ole riippuvainen viranomaisen aloitteellisuudesta. Lisäksi se, että tieto syyteneuvottelumahdollisuudesta annettaisiin jo rikosasian alkuvaiheessa, tukee tavoitetta menettelyn mahdollisimman varhaisesta käynnistämisestä ja mahdollistaa myös

asianomistajan suostumuksen selvittämisen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, millä voi osaltaan olla prosessia sujuvoittava vaikutus.

4.1.3 Seuraamuskannanottojen informatiivisuuden parantaminen

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi tuomioesityksen ja tunnustamisoikeudenkäynnissä annettavan tuomion seuraamuskannanottoja. Jatkossa syyttäjän tulisi tuomioesityksessä ilmoittaa kantansa tuomittavan rangaistuksen lajista ja määrästä, mahdollinen liiketoimintakieltoa, yhteisösakkoa tai rikoksen tuottamaa taloudellista hyötyä koskeva sitoumus sekä mitä asiassa olisi näiltä osin vaadittu ilman tuomioesitystä. Vastaavasti tuomioistuimen tulisi tunnustamisoikeudenkäynnissä annettavassa tuomiossa tuomitun rangaistuksen lisäksi aina ilmoittaa, millaisen rangaistuksen lajiltaan ja määrältään tuomioistuin olisi tuominnut ilman tuomioesitystä. Vaatimus koskisi vastaavasti myös liiketoimintakieltoa ja rikoksen tuottamaa taloudellista hyötyä koskevaa menettämisseuraamusta. Tuomioon olisi myös kirjattava syyttäjän tuomioesityksessä ilmoittamat vaatimukset sekä mitä syyttäjä olisi asiassa vaatinut ilman tuomioesitystä.

Vaikka **ehdotetut tarkennukset** oletettavasti lisäävät jonkin verran syyttäjän ja tuomioistuimen työ määrää, niitä on pidettävä **erittäin tärkeinä ja kannatettavina**. **Puutteelliset seuraamuskirjaukset ovat Krimon selvitysten perusteella yksi keskeisimmistä ja pitkäkestoisimmista syyteneuvottelumenettelyn käytännön ongelmista, jota ei ole saatu korjattua**, vaikka lainsäädäntö jo nykyisellään edellyttää vertailutiedon kirjaamista tunnustamisoikeudenkäynnin tuomioon (RL 6:8a.3).

Seuraamuskannanottojen täsmällisyys ja informatiivisuus ovat ratkaisevan tärkeitä syyteneuvottelumenettelyn legitimitietin ja hyväksyttävyyden kannalta. Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on johdonmukaisesti korostettu, ettei syyteneuvottelumenettelyssä saadun seuraamuslievennyksen tule muodostua kohtuuttoman suureksi suhteessa tavanomaisessa pääkäsittelyssä tuomittavaan seuraamukseen, sillä tämä vaarantaa vastaajien yhdenvertaisuuden ja voi luoda epäilylle epäasiallisen suuren paineen tunnustamiseen. Tunnustamisoikeudenkäynnissä annettu tuomio on käytännössä usein ainoa julkisesti helposti saatavilla oleva lähde, jonka perusteella seuraamuskäytäntöjen eroja voidaan arvioida, mikä korostaa tuomion kirjausten merkitystä. Ehdotettu vaatimus kirjata tuomioon sekä tuomitun seuraamuksen että normaalirangaistuksen lisäksi myös tuomioesityksessä esitetyt seuraamuskannanotot on perusteltu, jotta voidaan arvioida tuomitujen seuraamusten yhteneväisyyttä tuomioesityksessä esitetyn kanssa. Tuomioesityksen seuraamuskannanottoa koskeva tarkennus on niin ikään aiheellinen sen varmistamiseksi, että tuomioistuimella on tiedossaan kaikki ne seikat, joista seuraamuksen osalta on keskusteltu ja joilta osin tuomiota on esitetty lievennettäväksi. Tämä on erityisen tärkeää, mikäli syyteneuvottelumenettelyn neuvottelukohteita laajennetaan esitetysti. Ehdotus parantaa olennaisesti menettelyn läpinäkyvyyttä, legitimitettä sekä seuraamuskäytäntöjen seurannan ja tutkimuksen edellytyksiä.

4.1.4 Tunnustamisoikeudenkäynnin määräajan pidentäminen

Esityksessä ehdotetaan tunnustamisoikeudenkäynnin määräajan pidentämistä nykyisestä 30 päivästä 60 päivään asian vireilletulosta lukien. Lähtökohtaisesti asian käsittelyn pitkittyminen on epätoivottavaa sekä asianosaisten että rikosprosessin joutuisuuden näkökulmasta. **Määräajan pidentäminen tuo kuitenkin menettelyyn tarpeellista joustoa** erityisesti

tuomioistuinten ruuhka- ja lomakausina. Myös Krimon selvityksissä useat toimijat pitivät nykyistä 30 päivän määräaikaan varsin tiukkana ja toivoivat siihen joustomahdollisuutta. Ehdotusta voidaan siten pitää perusteltuna. Esityksessä todetun mukaisesti on **aiheellista, että sääntelyyn sisältyy jatkossakin konkreettinen määräaika**, jotta tunnustamisoikeudenkäynnit eivät viivästy kohtuuttomasti ja jotta asianosaisilla säilyy selkeä ennakoitavuus asian käsittelyajankohdasta. Asian joutuisa ja määräaikaan sidottu käsittely voivat seuraamuslievennyksen ohella toimia keskeisinä kannustimina syyteneuvottelumenettelyn valitsemiselle.

4.1.5 Syyteneuvottelu muutoksenhakuasteessa

Esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi oikeustilaa mahdollistamalla nimenomaisesti syyteneuvottelun aloittaminen myös muutoksenhakuasteessa. **Ehdotus on perusteltu**, sillä hovioikeuskäytäntö asiassa on ollut epäyhtenäistä. Mahdollisuus aloittaa syyteneuvottelu vielä muutoksenhakuvaiheessa on sinänsä hyväksyttävä ja tukee menettelyn joustavuutta. Esityksen linjaus, että neuvottelujen myöhäinen ajankohta tulisi kuitenkin tällöin huomioida seuraamuslievennyksen määrässä, on sopusoinnussa syyteneuvottelumenettelyn perusperiaatteiden ja prosessiekonomisten tavoitteiden kanssa.

4.2 Käyttöalan muutokset

Seuraavaksi esitetään tarkempia havaintoja esityksen niitä ehdotuksia, joiden tavoitteena on kasvattaa syyteneuvottelun käyttöalaa laajentamalla menettelyn soveltamisalaa ja syyteneuvottelun mahdollisia neuvottelukohteita.

4.2.1 Syyteneuvottelun soveltamisalan laajentaminen uusiin rikoksiin

Syyteneuvottelun soveltamisala ja sen laajentaminen on ollut yksi keskeisimmistä ja kiistanalaisimmista kysymyksistä menettelyn käyttöön otosta lähtien. Laajennusta on puollettu sekä yhdenvertaisuusnäkökohdilla että pragmaattisin perustein menettelyn käyttömäärien ja prosessiekonomisten hyötyjen kasvattamisella. Toisaalta ajatus on nostattanut paljon kritiikkiä, sillä mikäli halutaan pitäytyä menettelyn alkuperäisissä prosessiekonomisissa rajoituksissa, laajentamispotentiaalia on lähinnä rikosnimikkeiden törkeissä tekemuodoissa ja väkivalta- ja seksuaalirikoksissa. Menettelyn ulottaminen etenkin viimeksi mainittuihin rikostyyppeihin on herättänyt niin oikeuskirjallisuudessa kuin Krimon tutkimushaastatteluissa laajaa pidättyvyyttä, jota on perusteltu erityisesti näihin rikoksiin liittyvillä herkillä oikeushyvillä sekä asianomistajan haavoittuvalla asemalla.

Nyt käsillä olevassa esityksessä syyteneuvottelun soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi rajatusti kolmeen rikokseen, joiden perusmuotoiset teot kuuluvat jo menettelyn piiriin: törkeään huumausainerikokseen, törkeään ihmiskauppaan ja törkeään ryöstöön. Vaikka menettelyn laajentamista erityisesti **törkeään ihmiskauppaan ja törkeään ryöstöön** voidaan kritisoida yllä mainituin perustein, **ehdotuksen perustelu** siitä, että lainsäätäjä on jo aiemmin muodostanut myönteisen kannan näiden rikostyyppien soveltumisesta syyteneuvotteluun hyväksymällä niiden perusmuodot menettelyn piiriin, **on johdonmukainen**. Törkeä huumausainerikos puolestaan on rikosnimike, jonka lisäämistä menettelyn piiriin on laajasti puollettu niin käytännön toimijoiden puolelta kuin oikeuskirjallisuudessa ja syyteneuvottelun uudistamishankkeen lausuntopalautteessa. Törkeä huumausainerikos on niin sanottu asianomistajaton rikos ja lisäksi rikoskokonaisuudet ovat tyypillisesti laajoja ja epäiltyjä on runsaasti, minkä vuoksi syyteneuvottelulla on näissä asioissa potentiaalia merkittäviin prosessiekonomisiin hyötyihin.

Näistä syistä **törkeän huumausainerikoksen lisäämistä menettelyn piiriin voidaan pitää perusteltuna.**

Kuten esityksessä todetaan, **syyteneuvottelun ulottaminen yhä vakavampiin rikoksiin korostaa kuitenkin entisestään tarvetta varmistua vastaajan tunnustuksen vapaaehtoisuudesta ja oikeellisuudesta.** Tämä koskee erityisesti törkeää huumausainerikosta, johon liittyy korostunut riski vääristä tunnustuksista. Krimon vuoden 2021 selvityksen perusteella **tunnustuksen aitouden arviointi on nykykäytännössä ollut osin jäsentymätöntä, eikä vastuunjaosta prosessitoimijoiden kesken ole vallinnut selkeää yhteisymmärrystä.** Tässä valossa on tärkeää, että esityksessä täsmennetään periaatteita, joilla tunnustuksen oikeellisuutta voidaan varmentaa, ja korostetaan, ettei vakavimmissa rikoksissa pelkkä tunnustus yksinään ole riittävä, vaan tunnustuksen vapaaehtoisuuden ja oikeellisuuden varmistamiseksi vaaditaan tueksi myös muuta näyttöä. Aiheellisesti painotetaan myös tuomarin ohella muiden prosessitoimijoiden, kuten avustajan, roolia tunnustuksen aitouden varmentamisessa.

Kokonaisuutena esitetty laajennus on selvästi vähemmän kontroversiaalinen kuin vaihtoehdot, joissa menettelyä olisi laajennettu esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin tai seksuaalirikoksiin. Samalla on kuitenkin syytä todeta, kuten esityksessäkin arvioidaan, että **laajennuksen vaikutus syyteneuvottelun kokonaiskäyttömääriin jäänee varsin maltilliseksi,** kun huomioidaan nyt menettelyn piiriin lisättäväksi ehdotettujen rikosten vähäinen määrä ja se, etteivät niiden perusmuodot ole aiemminkaan käytännössä seuloutuneet syyteneuvottelumenettelyyn.

4.2.2 Syyteneuvottelun kohteet

Esityksessä ehdotetaan syyteneuvottelumenettelyn laajentamista myös neuvoteltavien seuraamusten osalta. Jatkossa neuvottelujen kohteena voisi varsinaisen seuraamuksen lisäksi olla liiketoimintakielto sekä rikoshyöty siltä osin kuin se ylittää asianomistajan asiassa esittämän vahingonkorvausvaatimuksen määrän. Lisäksi lainsäädäntöön esitetään lisättävän nimenomainen maininta siitä, että myös yhteisösakko voi olla syyteneuvottelun piirissä. Kuten tuomioesityksen seuraamuskannanotoissa muutenkin, myös näiden seuraamusten osalta viimekätinen ratkaisuvälä olisi tuomioistuimella.

Nyt esitettävät laajennukset syyteneuvottelun kohteisiin liittyvät tyypillisesti talousrikoksiin. Tämä on **pragmaattisista näkökohdista ymmärrettävää,** sillä syyteneuvottelumenettelyä sovelletaan pääasiassa talousrikoksiin. Neuvottelukohteiden laajentaminen saattaisi siis kasvattaa neuvotteluhaluutta menettelyn pääasiallisella soveltamisalalla ja lisätä siten menettelyn käyttömääriä. Toisaalta, kuten hallituksen esityksessä ja siinä referoiduissa lausuntopalautteissa huomautetaan, talousrikoksista epäiltyjen asema menettelyn piirissä on jo valmiiksi vahva. **Riskinä onkin, että neuvottelukohteiden laajentaminen tuottaa suhteettoman suuren neuvotteluedun ja seuraamuksen kokonaislievennyksen nimenomaan talousrikoksissa.** Tämä on potentiaalisesti ongelmallista sekä kaikkien vastaajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta että siksi, että menettelyn liiallinen houkuttelevuus saattaa muodostaa talousrikoksesta epäilylle epäasiallisen suuren paineen tunnustaa häneen kohdistuva rikosepäily.

Mikäli neuvottelukohteiden laajennus hyväksytään nyt esitetysti, **tulee kiinnittää huomiota myös mahdollisiin seuraamusten kumuloitumistilanteisiin.** Krimon vuoden 2021

selvityksessä yksi haastatelluista asianajajista kertoi tapausesimerkin, jossa syyteneuvottelujen yhteydessä käytyjen epävirallisten keskustelujen seurauksena tapauksen syyttäjä päätti luopua vaatimasta rikoshyötyä asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen ylittäviltä osin. Tuomioesitykseen näin kirjattu rikoshyöty arvioitiin vuorostaan tunnustamisoikeudenkäynnissä siinä määrin vähäiseksi, että myös vastaajalle tuomittu seuraamus lievennettiin sen perusteella ehdottomasta vankeudesta ehdolliseksi. Esimerkki havainnollistaa tarvetta täsmentää seuraamuskannanottojen kirjausvelvoitteita esityksen toisen ehdotuksen mukaisesti etenkin, jos menettelyn neuvottelukohteita samalla laajennetaan. Tuomioesitykseen on kirjattava tyhjentävästi kaikki ne seikat, joista neuvotteluissa on keskusteltu, mukaan lukien oheisseuraamuksiin kohdistuvien vaatimusten lieventäminen tai niistä kokonaan luopuminen, jotta tuomari voi arvioida esitetyn seuraamuksen oikeasuhtaisuutta kokonaisuudessaan.

4.2.2.A Liiketoimintakielto

Esityksen mukaan syyteneuvottelun kohteena voisi jatkossa olla liiketoimintakielto sekä kokonaisuudessaan (vaaditaanko kieltoa ylipäätään) että kiellon sisällön, kuten kiellon keston ja laajuuden osalta. Ehdotus **toisi lain tasolle pitkälti sen, mitä** Krimon vuoden 2021 selvityksen **tutkimushaastatteluiden perusteella tapahtuu käytännössä jo nykyisin.** Vaikka liiketoimintakielto ei voimassa olevan sääntelyn mukaan voi virallisesti olla neuvottelujen kohteena, syyttäjä on tosiasiallisesti saattanut neuvottelujen yhteydessä esimerkiksi päätyä jättämään kiellon vaatimatta. Ehdotettu muutos vastaa siten yhteen keskeisimmistä käytännössä tunnistetuista kehittämistarpeista ja on luonteeltaan pragmaattinen.

Lausuntopalautteessa esitetty kritiikki siitä, voidaanko liiketoimintakiellon kaltaisesta turvaamistoimenpiteestä ylipäätään neuvotella, on kuitenkin aiheellista kiellon preventiivinen tarkoitus huomioon ottaen. Tässä suhteessa on myönteistä, että esityksessä on täsmennetty neuvottelumahdollisuuden reunaehdot ja tilanteita, joissa kiellosta neuvottelemisen ei ole sallittua. Lisäksi on syytä huomioda, että nykytilanteessa liiketoimintakielto saattaa jäädä kokonaan vaatimatta epävirallisten keskustelujen seurauksena. **Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että kiellosta voitaisiin neuvotella läpinäkyvästi ja että kielto voitaisiin määrätä sisällöltään rajoitettuna tai kestoaltaan tavanomaista lyhyempänä sen sijaan, että siitä luovuttaisiin kokonaan. Tämä voi nykytilaan verrattuna palvella paremmin kiellon preventiivistä tarkoitusta.**

4.2.2.B Yhteisösakko

Esityksessä ehdotetaan oikeustilan selventämistä lisäämällä lakiin nimenomainen maininta yhteisösakon kuulumisesta syyteneuvottelun piiriin, sillä nykyisessä sääntelyssä tulkinta jää epäselväksi. Tässä suhteessa **ehdotus rinnastuu muihin esityskokonaisuuden tarkennuksiin,** joiden tavoitteena on poistaa tulkinnanvaraisuutta.

Myös yhteisösakosta neuvottelemista on kritisoitu sillä perusteella, että se parantaisi suhteettomasti talousrikollisten neuvotteluasemaa. Toisaalta, kuten esityksessä todetaan, nimenomainen sääntely voi lisätä yhdenvertaisuutta luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden välillä sekä ehkäistä tilanteita, joissa jouduttaisiin valitsemaan yhteisösakon vaatimisen ja syyteneuvottelumenettelyn käytön välillä. Lisäksi ehdotus laajentaa syyttäjän keinovalikoimaa ilman, että se asettaa neuvotteluvelvollisuutta.

4.2.2.C Rikoshyödystä neuvottelu

Esityksessä ehdotetaan, että syyteneuvottelun kohteena voisi jatkossa olla myös rikoshyöty siltä osin kuin se ylittää asianomistajan esittämän vahingonkorvausvaatimuksen määrän. Neuvottelumahdollisuus rajautuisi siten asianomistajarikoksiin ja tilanteisiin, joissa asianomistaja ei vaadi korvausta lainkaan tai vaadittu määrä on pienempi kuin syyttäjän arvio rikoshyödystä.

Rikoshyödystä neuvottelemisen on esityksen ehdotuksista radikaalein: se merkitsisi poikkeamaa sekä rikastumiskiellosta että siitä syyteneuvottelun keskeisestä periaatteesta, jonka mukaan tapauksen tosiseikastosta ei neuvotella. Esityksen mukaan syyttäjä voisi jatkossa neuvotella sellaisesta rikoshyödyn osasta, jonka hän itse katsoo tosiasiallisesti syntyneen, mutta jättäisi neuvottelujen seurauksena siitä huolimatta osan hyödystä vaatimatta. Kyse ei siis olisi näytöllisestä epävarmuudesta vaan tietoisesta poikkeamisesta syyttäjän omasta arviosta.

Ehdotus saattaa sisältää myös riskin ratkaisukäytännön hajautumisesta. Tuomareilla voi olla keskenään eriäviä näkemyksiä siitä, missä määrin rikoshyödystä neuvoteltuja tuomioesitysratkaisuja voidaan pitää hyväksyttävänä, mikä heikentäisi syyteneuvottelun ennakoitavuutta. Lisäksi ehdotus rajaisi neuvottelumahdollisuuden asianomistajarikoksiin, mikä asettaisi vastaajat keskenään eriarvoiseen asemaan. Rajausta myös osaltaan monimutkaistaisi jo ennestään epäselväksi kritisoitua sääntelykokonaisuutta.

On myös syytä todeta, että Krimon vuoden 2021 selvityksessä **haastateltujen näkemyksissä ei noussut esiin toivetta rikoshyödystä neuvottelemiseen**, mikä viittaa siihen, ettei muutosta ole kentällä tunnistettu selkeänä tai välttämättömänä kehitystarpeena.

5. Muita huomioita

5.1 Asianomistajan asema

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia asianomistajan asemaan syyteneuvottelumenettelyssä. Asianomistajan rooli on ollut yksi eniten keskustelua herättäneistä kysymyksistä menettelyn käyttöönotosta lähtien, ja se nousi keskeisesti esiin myös Krimon vuoden 2021 selvityksen tutkimushaastatteluissa. Haastatelluista erityisesti syyttäjät ja asianajajat pitivät asianomistajan vahvaa asemaa menettelyn käytettävyyttä rajoittavana ja tietyissä tilanteissa jopa menettelyn tarkoituksen kannalta haitallisena. Nyt käsillä olevassa esityksessä asianomistajan asemaa ja siihen liittyvää problematiikkaa käsitellään sinänsä kattavasti, mutta lainsäädäntöön ei esitetä muutoksia tältä osin.

Krimon selvityksessä ilmeni, että tuomioistuimissa näyttäisi olevan **toisistaan poikkeavia käytäntöjä sen suhteen, miten asianomistajan suostumusvaatimusta tulkitaan:** edellytetäänkö asianomistajan nimenomaista suostumusta vai riittääkö, ettei asianomistaja ilmoita vastustavansa menettelyä. Vaikka asianomistajan asemaan ei muutoin haluttaisikaan tässä yhteydessä puuttua, **olisi perusteltua** ja linjassa esityksen muiden oikeustilaa selventävien ehdotusten kanssa **täsmentää myös tätä kysymystä** lainsäädännössä tai vähintään sen esitoissa.

5.2 Lakimuutosten vaikutusten seuranta

Esityksessä katsotaan, että ehdotettujen muutosten vaikutusten seuraamiseksi tulisi laatia erillinen selvitys vastaavalla tavalla kuin syyteneuvottelujärjestelmän voimaantulon yhteydessä. Ehdotus on perusteltu ja **kannatettava**. Selvityksen avulla voidaan arvioida sekä nyt ehdotettujen muutosten soveltamiskäytäntöä ja vaikutuksia että syyteneuvottelujärjestelmän toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta yleisemmällä tasolla.

Esityksen mukaan selvitys toteutettaisiin aikaisintaan 2030-luvun alkupuolella. Ajankohta on perusteltu, jotta uusi sääntely ehtii vakiintua ja muutosten käytännön vaikutuksista kertyy riittävästi kokemusta. Toisaalta seuranta ei ole tarpeen myöskään olennaisesti myöhentää; noin 4–5 vuotta sääntelyn voimaantulosta on tarkoituksenmukainen ajankohta arvioida, millaisiksi soveltamiskäytännöt ovat muodostuneet ja missä määrin asetetut tavoitteet ovat toteutuneet.

6. Esitettyjen muutosten vaikutus syyteneuvottelumenettelyyn

Esityksen perimmäisenä tavoitteena on ehdotettujen lakimuutosten avulla lisätä syyteneuvottelumenettelyn käyttöä ja saavuttaa tätä kautta suurempia prosessisäästöjä sekä nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä koko rikosprosessissa. Lisäksi muutoksilla pyritään selkiyttämään syyteneuvottelusääntelyä ja systematisoimaan sekä sujuvoittamaan menettelyä.

Selkiyttämisen- ja systematisoimistavoitteiden kannalta esitys on onnistunut. Esityksessä ehdotetaan useita nykyistä oikeustilaa ja tulkintaepäselvyyksiä selventäviä muutoksia sekä järjestelmän legitimeettiä parantavia toimenpiteitä, kuten seuraamuskannanottojen kirjausvelvoitteiden tarkentamista ja syyteneuvottelun aloittamisen mahdollistamista vielä muutoksenhakuvaiheessa. Lisäksi syyteneuvottelun soveltamisalan laajentaminen, viranomaisille asetettava kategorinen velvoite arvioida syyteneuvottelun edellytyksiä sekä maininnan lisääminen syyteneuvottelumahdollisuudesta asianosaisten oikeuksia koskeviin ilmoituksiin ovat omiaan parantamaan vastaajien yhdenvertaisuutta ja vähentämään menettelyn käytössä havaittua alueellista ja yksilökohtaista vaihtelua, joka on aiemmissa selvityksissä osoittautunut järjestelmän keskeiseksi haasteeksi. Kokonaisuutena arvioiden **nyt esitetyt toimenpiteet ovatkin ennen kaikkea omiaan parantamaan syyteneuvottelumenettelyn laatua.**

Esityksessä on myös selvästi pyritty vastaamaan niihin kehittämistarpeisiin, joita menettelyä käytännössä soveltaneet toimijat ovat tuoneet esiin. Etenkin ehdotukset, jotka koskevat liiketoimintakiellosta, yhteisösakosta ja rikoshyödyistä neuvottelemista sekä tunnustamisoikeudenkäyntien määrääjän pidentämistä, lisäävät menettelyn joustavuutta ja neuvottelujen liikkumavaraa. Joustavamman sääntelyn tärkeänä etuna voidaan pitää myös sitä, että se kannustaa käyttämään virallista syyteneuvottelumenettelyä epävirallisten ja paikallisten käytäntöjen sijaan. Näiltä osin esityksen voidaan siis arvioida edistävän menettelyn sujuvoittamista. Toisaalta osa ehdotuksista – kuten viranomaisten arviointivelvoite ja seuraamuskannanottojen aiempaa tarkempi kirjaamisvelvollisuus – todennäköisesti ennemminkin lisäävät ainakin lakimuutosten alkuvaiheessa viranomaisten työmäärää ja kirjaamisvelvoitteita, joskin työtaakan tilapäistä kasvua voidaan pitää hyväksyttävänä ehdotettujen muutosten tärkeiden vuoksi.

Syyteneuvottelun käytön lisäämisen osalta esityksessäkin todetaan perustellusti, että ehdotettujen muutosten **vaikutus menettelyn kokonaiskäyttömääriin lienee maltillinen**, vaikka ne saattavatkin lisätä neuvotteluhaluukkuutta yksittäistapauksissa. **Kokonaisuutena arvioiden lakiesitys siis edistää syyteneuvottelumenettelyn kehittämistä pragmaattiselta ja systematisoivalta kannalta merkittävästi, mutta sen kyky vastata täysimääräisesti päätavoitteeseensa menettelyn käyttömäärien lisäämisestä jäänee rajalliseksi.**

7. Syyteneuvottelujärjestelmän kokonaisarviointi ja jatkokehittäminen

Lainsäädäntömuutokset ja niiden implementointi vaativat aina aikaa ja resursseja, ja onkin perusteltua kysyä, jäävätkö nyt ehdotettujen muutosten vaikutukset vaatimattomiksi niiden vaatimiin resursseihin nähden. Toisaalta on vaikea nähdä, minkälaisia merkittäviä muutoksia nyt esitettävien toimenpiteiden lisäksi syyteneuvottelumenettelyyn olisi mahdollista tehdä nykyisten kriminaalipoliittisten reunaehtojen puitteissa. Syyteneuvottelumenettelyn keskeisenä kriteerinä on, että menettelyn on tuotettava huomattavia prosessiekonomisia säästöjä siinä yksittäistapauksessa, jossa menettelyä sovelletaan. Menettelyä ei nykyisellään ole tarkoitettu suppeiden, suhteellisen selvien tai rutiininomaisten rikosasioiden käsittelyyn, eikä sen laajentamista vakavampiin rikoksiin, kuten väkivalta- tai seksuaalirikoksiin, ole toisaalta tähän asti pidetty kriminaalipoliittisesti hyväksyttävänä.

Syyteneuvottelumenettelyn käyttömäärien merkittävä kasvattaminen saattaisi näin ollen vaatia nyt esitettyjä ehdotuksia radikaalimpia uudistuksia menettelyn soveltamisalaan. Kysymys on pitkälti siitä, **mihin suuntaan menettelyä halutaan jatkossa kriminaalipoliittisesti kehittää**. Vaikka syyteneuvottelu on kenties perinteisesti mielletty anglo-amerikkalaiseksi elementiksi, sen käyttöä on lisätty runsaasti myös Euroopan laajuisesti rikosprosessia sujuvoittamaan. Mikäli seurannat myöhemmin osoittavat, ettei Suomessa menettelyn tapausmäärien merkittävä lisääminen onnistu nykyisissä rajoissa, voi olla **hyödyllistä selvittää** syvemmin syyteneuvottelun tai sen kaltaisten menettelyjen käyttöä ja **käyttökokemuksia Suomelle rikosprosessioikeudellisesti läheisissä maissa**, kuten Norjassa, Tanskassa, Virossa ja Saksassa. Vertailu saattaa tuottaa hedelmällisiä näkökulmia siihen, miten syyteneuvottelua ja sen soveltamisalaa voisi kehittää entisestään rikosprosessia tehostamaan.

Helsingissä 5.2.2026

Frida Kuusisto Mäkelä
Suunnittelija

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
Helsingin yliopisto