

Eduskunta, Lakivaliokunta

LAUSUNTO

9.2.2026

Viite: Lakivaliokunnan kokous 11.2.2026 klo 9.30 (HE 187/2025 vp)

EOAK/366/2026 HE 187/2025 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE SYYTENEUVOTTELUN KÄYTTÖALAN LAAJENTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Lakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

1. YLEISTÄ

Edeltäjäni oikeusasiamies Petri Jääskeläinen toi syyteneuvottelua koskevissa lausunnoissaan (esim. 1792/5/12 ja 3750/5/13) johdonmukaisesti esille huolensa ja käsityksensä siitä, että syyteneuvottelujärjestelmä loukkaa yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta niin, että yleinen luottamus rikosoikeudelliseen järjestelmään voi vaarantua.

Olen tästä samaa mieltä.

Rangaistuksen ankaruuden tulisi olla yhdenvertaisesti ja ennustettavasti oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen moitittavuuteen ja tekijän syyllisyyteen. Syyteneuvottelujärjestelmässä rangaistuksen ankaruus määräytyy kuitenkin osittain neuvottelun perusteella. Tämän vuoksi samanlaisista rikoksista voidaan määrätä erilaiset rangaistukset osittain sattumanvaraisin perustein.

Rikoslain 6 luvun 8 a §:n perusteella syyteneuvottelu voi johtaa kolmasosan alennukseen (hallituksen esityksen mukaan käytännöksi on muodostunut tuomita vastaajalle kaavamaisesti yhden kolmasosan alennus, s. 42) tuomittavasta rangaistuksesta. Se, kuka tällaisen alennuksen saa, määräytyy osittain sattumanvaraisesti.

Monenlaiset seikat vaikuttavat siihen, ryhdytäänkö syyteneuvotteluun ja minkälaisen sopimuksen syyttäjä on valmis tekemään. Koska syyteneuvottelujärjestelmällä pyritään säästämään viranomaisten voimavaroja, syyttäjän neuvotteluhaluukkuuteen voi vaikuttaa esimerkiksi se, kuinka vaikeasti selvitettävä rikos on kyseessä ja kuinka ruuhkautuneita rikosprosessin viranomaiset sattuvat tietyssä ajankohtana tai tietyllä alueella olemaan. Jo menettelyn edellytyksenä oleva – monissa tapauksissa rikoksesta epäillyn vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa oleva – asianomistajan suostumus tai se, ettei hänellä ole vaatimuksia asiassa, johtaa sattumanvaraisuuteen tuomittavan rangaistuksen määräytymisessä ja siten epäiltyjen yhdenvertaisessa kohtelussa.

Syyteneuvottelujärjestelmä heikentää oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan julkisuusperiaatteen toteutumista ja julkisuuteen liittyvää kontrollia, mikä voi heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän legitimitettiä. Syyttäjän ja syytetyn välisissä neuvotteluissa syntyneeseen sopimukseen perustuva tuomio ei herätä luottamusta samalla tavalla kuin tuomio, joka on annettu normaalin julkisen oikeudenkäyntimenettelyn jälkeen.

Koska näytön arvioinnin varmuus on käsitykseni mukaan suoraan yhteydessä käytettävissä olevan selvityksen laajuuteen, pidän selvänä, että ainakin joissakin tapauksissa väärän langettavan tuomion mahdollisuus on tunnustamisoikeudenkäynnissä suurempi kuin normaalissa oikeudenkäynnissä.

Syyteneuvottelujärjestelmä saattaa johtaa siihen, että esitutkinnasta tulee tunnustamishakuista, mihin liittyy oikeusturvauhkia, koska väärän tunnustuksen mahdollisuus on aidosti olemassa.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 20) syyteneuvottelua on käytetty huomattavasti vähemmän kuin alun perin arvioitiin (arvio 500 rikosasiaa vuodessa – toteutunut keskimäärin 59 rikosasiaa vuodessa). Tähän nähden voidaan pitää kysymyksenalaisena, onko syyteneuvottelujärjestelmää lainkaan tarve pitää yllä ottaen huomioon sen edellä kerrotut rikosoikeudellista järjestelmää rapauttavat vaikutukset. Merkillepantavaa on lisäksi, että perustuslakivaliokunta piti syyteneuvottelua koskevassa lausunnossaan perusteltuna, että sääntelyn vaikutuksia seurataan tarkoin epätoivottujen seurausten havaitsemiseksi ja niihin puuttumiseksi (PeVL 7/2014 vp, s. 6).

Lausunnossaan 3750/5/13 oikeusasiamies Jääskeläinen esitti huolensa, että kerran omaksutusta järjestelmästä ei käytännössä voitaisi luopua, vaikka se osoittautuisi virhearvioksi. Nyt syyteneuvottelun käyttöalaa koskenutta virhearviota ollaan korjaamassa pyrkimyksellä lisätä syyteneuvottelun käyttöalaa, vaikka mitkään edellä esitetyt vaaratekijät eivät ole poistuneet.

2. KESKEISET EHDOTUKSET

2.1 Velvollisuus harkita tuomioesityksen edellytyksiä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 1 luvun 10 §:n 1 momenttiin syyttäjälle velvollisuutta harkita tuomioesityksen edellytyksiä.

Nykysäätely ei aseta syyttäjälle tai esitutkintaviranomaiselle velvoitetta harkita tunnustamismenettelyn tai syyteneuvottelun käyttämistä käsillä olevassa rikosasiassa. Myöskään minkäänlaista velvoitetta syyteneuvotteluun missään tilanteessa ei ole.

Perustelujen (s. 24) mukaan syyteneuvottelun käytön lisäämisen sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että syyttäjät ainakin arvioisivat syyteneuvottelun mahdollisuuksia jokaisessa käsillä olevassa tapauksessa. Edelleen todetaan, että käytännössä tämä tarkoittaisi, että jatkossa syyttäjän tulisi aina arvioida tuomioesityksen edellytysten käsillä oloa. Tämä ei kuitenkaan asettaisi syyttäjälle velvollisuutta tehdä erillistä päätöstä syyteneuvottelun aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä (s. 95).

Se, minkälaista ja miten ”syvälle” menevää harkintaa syyteneuvottelun aloittamisesta olisi tehtävä, sekä se, tehdäänkö tällaista arviota ”jatkuvasti” prosessin aikana, jää tosiasiallisesti riippuvaiseksi kunkin yksittäisen virkamiehen harkinnasta, koska mitään velvoitetta syyteneuvotteluun ei edelleenkään asetettaisi. Kun syyteneuvottelun aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä ei tehtäisi erillistä päätöstäkään, ei tuomioesityksen edellytysten harkinnasta jäisi mitään selvitystä.

Esitutkintaviranomaisen osalta ehdotetaan esitutkintalain 3 luvun 3 §:ään ehdotetaan uutta 4 momenttia, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen on arvioitava mahdollisuutta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 10 a §:ssä tarkoitettuun tuomioesitystä koskevaan neuvotteluun ja tämän lain 5 luvun mukaisesti tehtävä esitutkintayhteistyötä neuvottelun käynnistämiseksi.

Esitutkintalain 5 luvun 1 §:ään ehdotetaan uutta 3 momenttia, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle rikosasiasta, joka esitutkintaviranomaisen arvion mukaan saattaisi soveltua oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 10 a §:ssä tarkoitettuun tuomioesitystä koskevaan neuvotteluun.

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on suuremmat prosessiekonomiset hyödyt esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille resurssien säästämiseksi ja vapauttamiseksi muiden asioiden tutkintaan. Tämä taas edellyttää vahvempaa yhteistyötä esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välillä. (s. 51)

Pidän esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välisen yhteistyön lisäämistä sinänsä tavoittelemisen arvoisena. Tavoitteena oleva syyteneuvottelun etupainotteisuus voi kuitenkin pahimmillaan johtaa edellä toteamani mukaisesti esitutkinnan tunnustamishakuisuuteen ja sitä kautta syyteneuvottelun aloittamiseen.

2.2 Syyteneuvottelun kohteena olevat rikokset

Esityksessä ehdotetaan, että syyteneuvottelun käyttöalaa laajennetaan uusiin rikoksiin. Näitä rikoksia olisivat törkeä huumausainerikos (RL 50:2), törkeä ihmiskauppa (RL 25:3 a) ja törkeä ryöstö (RL 31:2).

Tältä osin pidän ongelmallisena erityisesti syyteneuvottelun käyttämistä törkeiden huumausainerikosten kohdalla. Kuten mietinnössäkkin todetaan, tähän rikostyyppiin sisältyy korostunut riski väärille tunnustuksille, sillä usein epäiltyihin rikoksiin liittyy järjestäytyntä rikollisuutta, jonka piirissä saatetaan tunnustaa tekoja muiden puolesta. (s. 52–53)

Oikeusasiamies Jääskeläinen totesi lausunnossaan (EOAK/3085/2023) rikosprosessin sujuvoittamista valmistelleen työryhmän muistiosta:

”Törkeisiin huumausainerikoksiin liittyvä näytön arviointi rakentuu usein keskeisesti vastaajien omien kertomusten ja telepakkokeinoilla hankitun todistelun varaan. Kertomusten muuttaminen tutkinnan eri vaiheissa on tavanomaista, ja usein viestien tai paikannustietojen yksityiskohtainen läpikäyminen ja analysointi tekevät esitutkinnasta ja oikeudenkäynneistä työläitä – eikä näyttö näissä jutuissa raskaan oikeudenkäynnin jälkeenkään siltikään ole aina kovin vahvaa.

Huumausainerikoksiin liittyvä toiminta on usein järjestäytyntä ja jengiytyntä. Paineita tunnustuksiin, tunnustusten peruuttamisiin ja muihin kertomusten muuttamisiin taikka täydelliseen vaikenemiseen saattaa tulla monilta tahoilta. Syyteneuvottelujärjestelmän laajentaminen törkeisiin huumausainerikoksiin johtaisi siihen, että esitutkinnasta tulisi näissä jutuissa entistäkin tunnustamishakuisempaa. Epäillyltä toivottaisiin luonnollisesti nykyiseen tapaan rikoskumppaneiden tekemisten paljastamista samalla, kun tunnustetaan omia huumausainetekemisiä. Useinhan epäillyn omat ja muiden epäiltyjen tekemiset liittyvät ja limittyvät toisiinsa. Myös muiden kuin epäillyn omien tekojen paljastaminen saattaisi ainakin tosiasiallisesti tulla huumausainerikosasioissa liitettyksi syyttäjän kanssa käytävään kaupantekoon, mikä ei ole ainakaan nykyisen järjestelmän tarkoitus.

Edellä todetuista syistä syyteneuvottelujärjestelmän riskit korostuisivat, jos järjestelmän käyttö ulotettaisiin työryhmän esittämin tavoin laajoihin huumausainerikosjuttuihin. Törkeistä huumausainerikoksista tuomitaan pitkiä vankeusrangaistuksia ja jo nyt huumausainerikostutkinta rakentuu usein kertomusten ja teletietojen eikä esimerkiksi takavarikkojen varaan. Tämä johtuu

oikeuskäytännöstä, jossa tuomioita annetaan kertomusten perusteella myös huumausaineista, joita ei ole saatu takavarikoitua ja joita viranomainen ei ole missään vaiheessa edes nähnyt. Näissä olosuhteissa kiusaus tunnustaa 'alennuksella' tekoja, joihin voidaan helposti kytkeä muut tekijät mukaan ilman heille annettavaa vastaavaa alennusta, voi kasvaa suureksi, eikä muiden epäiltyjen osuuden liioittelulta tai suoranaisilta valheiltakaan silloin välttämättä välttyä."

Olen samaa mieltä.

Perustuslakivaliokunta totesi syyteneuvottelusta antamassa lausunnossaan, että yhdenvertaisuutta voidaan vahvistaa esimerkiksi rajaamalla syyteneuvottelu rikoksiin, jotka kohdistuvat valtioon ja julkisyhteisöihin (PeVL 7/2014 vp, s. 6). Syyteneuvottelun käyttöalaan ehdotetut laajennukset eivät vastaa ajatusta rikosten rajaamisesta valtioon tai julkisyhteisöön kohdistuviin rikoksiin.

2.3 Liiketoimintakiellosta neuvottelu

Liiketoimintakiellolla pyritään estämään sopimaton ja vahingollinen liiketoiminta. Suhtaudun kielteisesti siihen, että liiketoimintakiello turvaamistoimenpiteenä olisi syyteneuvottelun kohteena.

2.4 Rikoshyödyistä neuvottelu, kun se liittyy asianomistajan vahingonkorvausvaatimukseen

Esityksessä ehdotetaan, että rikoshyödyistä voisi neuvotella tilanteessa, jossa asianomistajan vahingonkorvausta tai edunpalautusta koskeva vaatimus on pienempi kuin mitä syyttäjä katsoo vahingon määrän olevan.

Nykykäytännön mukaan syyttäjän tulee tällaisessa tilanteessa vaatia ylimenevää osaa rikoshyötynä (RL 10:2.1 ja 6). Esityksen perustelujen mukaan tämä voi käytännössä muodostua syyteneuvottelun esteeksi. (s. 54)

Kuten esityksessäkin katsotaan, ratkaisu olisi periaatteessa ristiriidassa rikastumiskiellon kanssa. Mietinnön mukaan tällainen neuvottelumahdollisuus tekisi syyteneuvottelusta houkuttelevampaa sekä kannustaisi epäiltyä tai vastaajaa saavuttamaan sovinnon vahingonkorvauksesta asianomistajan kanssa.

Suhtaudun kielteisesti ehdotukseen. Käsitykseni mukaan tähän liittyy samanlaisia riskejä, kuin syyteneuvottelussa esimerkiksi törkeiden huumausainerikosten kohdalla. En pidä poissuljettuna tilannetta, jossa järjestäytyneen tai jengiytyneen rikollisryhmän jäsenen tai jäsenten tekemän rikoksen mahdollinen asianomistaja pelosta tai painostettuna jättää vaatimatta hänelle kuuluvaa vahingonkorvausta. Tätä kautta tekijä saattaisi päästä hyötymään taloudellisesti tekemästään rikoksesta.

2.5 Suhde perustuslakiin

Syyteneuvottelujärjestelmä heikentää nähdäkseni oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan julkisuusperiaatteen toteutumista ja julkisuuteen liittyvää kontrollia.

Säättämisjärjestysperusteluiden (s. 116) mukaan esitys ei ole ongelmallinen julkisuusperiaatteen kannalta, koska esityksessä ehdotetaan seuraamuskannanottojen informatiivisuuden parantamista niin syyttäjän kuin tuomioistuimen osalta. Edelleen todetaan, että ennen tuomioesityksen allekirjoittamista epäillylle on luovutettava siihen asti kertynyt häntä itseään koskeva, syyttäjän ja tutkinnanjohtajan merkityksellisenä pitämä esitutkinta-aineisto syyteneuvottelun kohteena olevista rikoksista. Merkitystä katsotaan olevan myös sillä, että epäillyillä on pääsääntöisesti avustaja, sillä käytännössä puolustus todennäköisesti haluaa saada nähtäväksi esitutkintamateriaalin jo ennen neuvottelujen käynnistämistä arvioidakseen syyteneuvottelun kannattavuutta.

Edellä perusteluissa esitetyt esimerkit koskevat pääosin kuulemisperiaatetta eivätkä niinkään julkisuusperiaatteeseen sisältyvää yleisöjulkisuuden ja julkisen kontrollin elementtiä, joka ei käsitykseni mukaan täysimääräisesti toteudu syyteneuvottelujärjestelmässä.

Säättämisjärjestysperusteluiden (s. 119) mukaan käsillä olevassa esityksessä ei ehdoteta periaatteellisia muutoksia syyteneuvottelujärjestelmään, vaan pääasiallinen pyrkimys on lisätä syyteneuvottelun käyttöä selkeyttämällä nykyistä sääntelyä. Nähdäkseni ehdotus sisältää kuitenkin myös periaatteellisempia muutoksia, kuten syyteneuvottelun ulottamisen turvaamistoimiluonteiseen liiketoimintakieltoon sekä rikoshyötyyn.

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.