

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Sofia Söderholm

Lausunto
25.2.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 187/2025 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1 Esityksen tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen Vahva ja välittävä Suomi -hallitusohjelman mukaan hallituskaudella sujuvoitetaan oikeusprosesseja uudistamalla riita-, rikos- ja hakemusprosesseja. Tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa prosesseja samalla huomioiden oikeusturva ja perusoikeudet. Yhtenä keinona tähän on mainittu syyteneuvottelun käyttöalan laajentaminen (hallitusohjelman kohta 10.2).

Syyteneuvottelua koskeva sääntely tuli voimaan vuonna 2015. Lainsäädännön keskeinen ajatus on, että rikosasian epäilty tai vastaaja voi tunnustamisensa vastineeksi saada lievemmän rangaistuksen teostaan. Syytteen sijaan syyttäjä laatii tuomioesityksen, joka käsitellään normaalia täysimittaista rikosprosessia kevyemmässä menettelyssä (tunnustamisoikeudenkäynnissä). Rikoksesta epäillyn tai vastaajan tulee suostua asian käsittelyyn tunnustamisoikeudenkäynnissä, minkä lisäksi menettelyn käyttö edellyttää rikoksen asianomistajan suostumusta. Syyteneuvottelu koskee rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on enintään kuusi vuotta vankeutta. Poikkeuksena tästä ovat eräät väkivalta- ja seksuaalirikokset, jotka on suljettu syyteneuvottelun ulkopuolelle niiden rangaistustasosta riippumatta.

Syyteneuvottelussa syyttäjän ja rikoksesta epäillyn tai vastaajan tulee olla yhtä mieltä syyksiluettavasta rikoksesta. Suomalaisessa syyteneuvottelujärjestelmässä neuvottelun kohteena voi olla ainoastaan rangaistusseuraamus, eivät tosiasiat tai lievempi rikosnimike. Tuomioesityksessä syyttäjä sitoutuu vaatimaan rangaistusta lievennetyn rangaistusasteikon mukaisesti, mikä tarkoittaa, että tekijälle saa tuomita enintään kaksi kolmannesta rikoksesta säädetyn vankeus- tai sakkorangaistuksen enimmäismäärästä. Syyttäjä voi tuomioesityksessä ilmoittaa kantansa tuomittavan rangaistuksen lajista ja määrästä.

Tunnustamisoikeudenkäynnissä tuomioistuin on sidottu mittaamaan rangaistuksen lievennetyltä asteikolta. Viime kädessä rangaistuksen siis mittaa tuomioistuin. Tätä edellyttää myös tuomiovallan käyttöä koskeva perustuslain 3 §:n 3 momentti, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomioistuin ei täten ole sidottu syyttäjän tuomioesityksessä esittämään seuraamuskanonottoon, vaan tuomarilla on itsenäinen harkintavalta seuraamuksen ja siihen tehtävän lievennyksen määrittämisessä. Tuomioistuimella on myös mahdollisuus olla antamatta tuomioesityksen mukaista tuomiota, eli jättää asia sillensä. Mikäli tuomioistuin jättää asian sillensä, tuomioistuin ei anna ratkaisua

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

syyllisyyskysymykseen, eikä tee asiasta erillistä ratkaisua. Asian sillensä jättämiseen ei myöskään voi hakea muutosta. Tällöin syyttäjän on harkittava, jatkaako hän jo vireillä olevan syytteen ajamista tavalisessa rikosprosessissa tai nostaako hän asiassa syytteen ottaen huomioon syyt asian sillensä jättämiseen.

Syyteneuvottelun käyttöönoton tavoitteet olivat prosessieconomiset. Kun osa teoista käsitellään normaalia rikosprosessia suppeammassa menettelyssä, vapautuneet viranomaisresurssit voidaan kohdentaa muiden vireillä olevien rikosasioiden selvittämiseen. Syyteneuvottelun käynnistäminen on syyttäjän päätösvallassa. Syyteneuvottelua harkittaessa lähtökohtana tulisi olla, että tuomioesityksestä ja tunnustamisoikeudenkäynnistä saadaan tuntuvia prosessieconomisia etuja verrattuna asian käsitteilyyn tavanomaisessa järjestyksessä. Tarkoituksena ei siis ole, että menettelyä käytettäisiin yksinkertaisten tai lievimpien rikosten selvittämiseen, eikä tunnustus automaattisesti johda syyteneuvottelunnettelyn käyttöön.

Edellisessä syyteneuvottelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 58/2013 vp) arvioitiin, että lainsäädäntökokonaisuudesta seuraisi säästöjä niin esitutkintaviranomaisille, syyttäjille kuin tuomioistuimelle. Lisäksi esityksessä arvioitiin, että tuomioesityksen laatiminen ja tunnustamisoikeudenkäynti vaatisivat vähemmän avustajien aikaa ja työpanosta verrattuna tavanomaiseen rikosprosessiin. Karkeana arviona esitettiin, että syyteneuvottelun piiriin voisi tulla vuosittain noin 500 rikosasiaa. Esityksessä menettelyn katsottiin soveltuvan erityisesti rikoksiin, jotka kohdistuvat varallisuusetiuihin tai jotka tehdään hyötymistarkoituksessa ja joissa on mahdollisesti monimutkaisia oikeudellisia ja tosiasiallisia järjestelyjä. Käytännössä näillä rikoksilla tarkoitettiin talousrikoksia laajassa mielessä.

Syyteneuvottelulainsäädännön hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausumassa eduskunta edellytti, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamista ja toimeenpanoa periaatteellisten ongelmien ja järjestelmän uutuuden vuoksi ja antaa lakivaliokunnalle selvityksen lainsäädännön toimivuudesta vuoden 2017 loppuun mennessä (EV 68/2014 vp).

Selvityksen laatimista varten Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (Krimo) toteutti vuoden 2017 aikana oikeusministeriön pyynnöstä tilaushankkeena viranomaisaineiston pohjalta selvityksen vuosina 2015–2016 käydyistä syyteneuvotteluista ja tunnustamisoikeudenkäynneistä. Selvitystä pyrittiin saamaan siitä, missä määrin, millä tavoin ja millaisissa rikosasioissa uutta lainsäädäntöä oli kahden ensimmäisen voimassaolovuotensa aikana sovellettu. Hanketta jatkettiin myöhemmin kattamaan myös vuoden 2017 tilanne. Uutena teemana kartoitettiin ja analysoitiin myös syyteneuvottelumenettelyn käytännön kokemuksia. Oikeusministeriö tilasi lisäksi vuonna 2023 Krimolta syyteneuvottelua koskevan selvityksen, jonka tarkoituksena oli täydentää tietopohjaa syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamisesta, siitä saaduista kokemuksista ja sen toimivuudesta erityisesti vuoden 2017 jälkeen. Tutkimuksessa voitiin antaa myös suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi. Selvitys julkaistiin alkuvuodesta 2024.

Krimon tutkimusten keskeisten tulosten mukaan syyteneuvottelua käytetään pääasiassa erilaisten talousrikosten käsittelyyn, mutta menettelyä käytetään arvioitua vähemmän. Vähäisestä käyttömäärästä johtuen myös kustannussäästöt ovat jääneet arvioitua vähäisemmiksi. Krimon mukaan vuosina 2015–2022 tunnustamisoikeudenkäyntien vuosittainen määrä oli 40–85 oikeudenkäyntiä vuosittaisen keskiarvon ollessa 59 kappaletta. Määrä ei siten ole lähelläkään edellä mainittua hallituksen esityksen karkeaa arviota.

Nyt käsiteltävän esityksen tavoitteena on lisätä syyteneuvottelun käyttöä laajentamalla syyteneuvottelujärjestelmän soveltamisalaa ja kehittämällä syyteneuvottelua koskevaa menettelyä ottaen huomioon kriminaalipoliittiset pyrkimykset parantaa rikoksen uhrin asemaa. Syyteneuvottelujärjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisresurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen, tehostaa viranomaisten toimintaa ja nopeuttaa rikosasioiden esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuin käsittelyä kuitenkin turvaten rikoksesta epäillyn sekä asianomistajan oikeudet.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, esitutkintalakia, rikoslakia ja liiketoimintakiellosta annettua lakia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2026.

2 Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että syyteneuvottelun soveltamisalassa oleviin rikoksiin lisätään törkeä huumausainerikos, törkeä ryöstö ja törkeä ihmiskauppa. Huumausaine-, ihmiskauppa- ja ryöstörikosten perusmuotoiset tekemuodot ovat jo nykyisin syyteneuvottelun soveltamisalassa.

Esityksessä ehdotetaan, että laissa säädettäisiin nimenomaisesti yhteisösakosta neuvottelusta. Nykyisessä syyteneuvottelua koskevassa sääntelyssä tai sen esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, voiko yhteisösakko olla syyteneuvottelun kohteena ja voiko syyttäjä tehdä tuomioesityksessä sitä koskevan sitoumuksen. Yhteisösakosta neuvoteltaisiin seuraten rikoslain 6 luvun 8 a §:n logiikkaa soveltuvin osin. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan luonnolliselle henkilölle rangaistus määrätään noudattaen lievennettyä rangaistusasteikkoa, jos tekijä on myötävaikuttanut rikoksensa selvittämiseen siten kuin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 10 ja 10 a §:ssä ja 5 b luvussa sekä esitutkintalain 3 luvun 10 a §:ssä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan määrättäessä rangaistusta 1 momentin nojalla tekijälle saa tuomita enintään kaksi kolmannelta rikoksesta säädetyn vankeus- tai sakko-rangaistuksen enimmäismäärästä ja vähintään rikoksesta säädetyn rangaistuslajin vähimmäismäärän. Yhteisösakkoa koskevan ehdotuksen mukaan syyttäjä saisi vaatia enintään kaksi kolmannelta siitä yhteisösakon euromäärästä, jonka syyttäjä olisi vaatinut ilman tuomioesitystä. Vastaavasti tuomioistuिन saisi tuomita oikeushenkilölle enintään kaksi kolmannelta siitä yhteisösakon euromäärästä, jonka tuomioistuिन olisi tuominnut ilman tuomioesitystä.

Esityksessä ehdotetaan, että syyteneuvottelussa voisi neuvotella liiketoimintakiellosta. Neuvottelu voisi kohdistua kiellon vaatimiseen, pituuteen ja sisältöön. Syyttäjän on harkitessaan liiketoimintakiellosta neuvottelua otettava huomioon liiketoimintakiellon tarkoitus ja luonne turvaamistoimenpiteenä. Tunnustuksen tulisi osoittaa tekijän suhtautuvan vakavasti siihen, että liiketoiminnassa noudatetaan lakia ja hän on valmis jatkossa toimimaan niin, ettei luottamus liiketoiminnan asianmukaisuuteen horju. Mikäli liiketoimintakiellosta neuvottelu ja siitä poikkeaminen todennäköisesti johtaisivat siihen, että liiketoimintaa harjoittava jatkaisi sopimatonta ja vahingollista menettelyä liiketoiminnassaan, ei liiketoimintakiellosta neuvottelulle olisi edellytyksiä.

Ehdotuksen mukaan syyttäjä voisi tuomioesityksessä sitoutua poikkeamaan liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:ssä säädetystä liiketoimintakiellon sisällöstä niin, että kielto ei koske tiettyä, tietynlaista tai tietynlaajuista liiketoimintaa taikka tehtäviä tai toimintaa tietyssä yhteisössä tai säätiössä taikka mainitun pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaisen määräysvallan hankkimista yhteisössä. Ehdotus vastaa sanamuodoltaan 4 §:n 3 momenttia, joka sallii tuomioistuimelle poikkeamismahdollisuuden liiketoimintakiellon sisällöstä. Lisäksi syyttäjä voisi neuvotella liiketoimintakiellon kestosta siten, että kieltoa on vaadittava vähintään vuodeksi. Voimassa olevan lain 5 §:n mukaan liiketoimintakielloon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi. Tilastokeskuksen mukaan vuosina 2023 ja 2022 kieltojen pituuden keskiarvo oli (3,4 vuotta) ja mediaani (3,0 vuotta). Syyteneuvottelua koskevissa aikaisemmissa selvityksissä on todettu, että jo nykyisin liiketoimintakiello on noussut esiin syyteneuvottelua koskevissa keskusteluissa.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoshyödyistä voisi neuvotella tilanteessa, jossa asianomistajan vahingonkorvausta tai edunpalautusta koskeva vaatimus on pienempi kuin mitä syyttäjä katsoo vahingon määrän olevan. Nykysääntelyn mukaan syyttäjän tulee tällaisessa tilanteessa vaatia ylimenevää osaa rikoshyötynä, mikä voi käytännössä muodostua syyteneuvottelun esteeksi. Ehdotuksen mukaan syyttäjä voisi siis neuvotella ylimenevästä osasta ja luopua siitä neuvottelun tuloksena.

Syyteneuvottelua käytetään tällä hetkellä pääasiassa erilaisten talousrikosten käsittelyyn. Esityksen vaikutustenarvioinnissa todetusti sekä liiketoimintakiellon että syyteneuvottelun tosiasiallinen käyttöala kohdistuvat talousrikoksiin. Sen sijaan yhteisösakko tuomitaan tällä hetkellä erityisesti työturvallisuusrikosten yhteydessä. Työturvallisuusrikos puolestaan on ollut päärikkoksena tunnustamisoikeudenkäynnin kohteena harvoin. Syyteneuvottelun ja yhteisösakon käyttöalat eivät tällä hetkellä siten käytännössä kohtaa. Tilastoista ei ole mahdollista saada tietoa siitä, kuinka yleistä on, että syyttäjä vaatii asianomistajalle aiheutunutta vahinkoa vastaavaa rikoshyötyä asianomistajan korvausvaatimuksen ylittäviltä osin. Soveltamistilanteiden arvioidaan kuitenkin olevan yksittäisiä.

Syyteneuvottelumenettelyn osalta esityksessä ehdotetaan, että viranomaisille asetetaan selkeämpi velvollisuus arvioida syyteneuvottelun edellytyksiä yksittäistapauksessa, lisätään maininta syyteneuvottelusta asianosaisille annettavaan ilmoitukseen, mahdollistetaan syyteneuvottelu muutoksenhakuasteessa, lisätään seuraamuskannanottojen informatiivisuutta sekä pidennetään tunnustamisoikeudenkäyntien järjestämisen määräaika 30 päivästä 60 päivään.

3 Suhde perustuslakiin

3.1 Yleiset huomiot perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta

Perustuslakivaliokunta on arvioinut syyteneuvottelumenettelyn perustuslainmukaisuutta edellisen syyteneuvottelua koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (PeVL 7/2014 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmin, että lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin syyteneuvottelua erityisesti tuomiovallan käytön (perustuslain 3.3 §), oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (perustuslain 21 §) sekä yhdenvertaisuuden (perustuslain 6 §) näkökulmasta.

Syyteneuvottelujärjestelmää käyttöönotettaessa hallituksen esityksessä katsottiin, että syyteneuvottelusääntelyn ollessa silloin luonteeltaan uudenlaista ja koska asia on periaatteelliselta kannalta merkittävä, oli perusteltua pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto. Käsillä olevassa esityksessä ei ehdoteta periaatteellisia muutoksia syyteneuvottelujärjestelmään, vaan pääasiallinen pyrkimys on lisätä syyteneuvottelun käyttöä selkeyttämällä nykyistä sääntelyä.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Samalla on kuitenkin katsottu suotavaa olevan, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon liiketoimintakiellon, rikoshyötyä ja yhteisösakkoa koskevien ehdotusten suhteesta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan, koska nämä kysymykset eivät ole aikaisemmin olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Ennen näiden kysymysten käsittelyä lausunnossa käydään vielä läpi kysymykset, joihin ei ole arvioitu tarvittavan perustuslakivaliokunnan kannanottoa.

3.2 Arvio esityksen perustuslainmukaisuudesta perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon valossa

3.2.1 Tuomiovalta

Aikaisemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi perustuslain 3 §:n 3 momentin osalta, merkitseekö oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 b luvun tuomioesitystä ja tunnustamisoikeudenkäyntiä koskeva sääntely tuomiovallan siirtoa tuomioistuinten ulkopuolelle. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa rikosasioissa käyttää korkein oikeus. Valiokunta arvioi, että tuolloin ehdotettu sääntely ei ollut

ongelmallinen perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta (PeVL 7/2014 vp, s. 3–4). Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan todennut, tuomioistuimen tuomiovallan kannalta on olennaista, että 5 b luvun 5 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimen on jätettävä asia sillensä, jos edellytykset antaa tuomioesityksen mukainen tuomio eivät täyty (PeVL 7/2014 vp, s. 3). Esityksessä ei ehdoteta tähän sääntelyyn muutosta. Siten ehdotusten katsotaan olevan yhteensopivia perustuslain tuomiovaltaa koskevan sääntelyn kanssa.

3.2.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lisäksi oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) 14 artiklassa.

Arvioidessaan syyteneuvottelusääntelyä perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen, kun kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä. Lisäksi on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen (PeVL 7/2014 vp, s. 5, viitaten PeVL 31/2005 vp, s. 3/II). Lisäksi valiokunta nosti esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Babar Ahmad ym. -tuomion vaatimuksen tuomioistuimen velvollisuudesta varmistaa, että syyteneuvottelussa annettu tunnustus on tehty vapaaehtoisesti. Valiokunta totesi, että syyttäjä ei voi ryhtyä syyteneuvotteluun, ellei käytettävissä oleva näyttö syyttäjän mielestä riitä syytteen nostamiseen. Syyteneuvottelussa syyttäjää koskee yleinen objektiviteettiperiaate ja tasapuolisuusvelvoite eikä hän esimerkiksi saa liioitella niitä seuraamuksia, joita aiheutuu, mikäli epäilty ei syyteneuvottelussa tunnusta rikosta (PeVL 7/2014 vp, s. 5). Ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossa Natsvlishvili ja Togonidze v. Georgia asettanut syyteneuvottelun edellytykseksi, että syyteneuvottelusopimuksen sisältöön ja osapuolten välisen sopimuksen tekotavan oikeudenmukaisuuteen on kohdistettava riittävä tuomioistuinvalvonta.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia vastaajan suostumusta ja tunnustusta koskeviin edellytyksiin tai niihin liittyvään valvontaan. Esityksessä kuitenkin tunnistetaan, että syyteneuvottelun käyttöalan laajentaminen erityisesti törkeisiin huumausainerikoksiin voi lisätä riskiä vääriin tunnustuksille. Esityksessä korostetaan, että erityisesti näin törkeissä teoissa voi olla tarpeen hankkia muutakin näyttöä epäillyn syyllisyydestä kuin epäillyn tunnustus. Lisäksi perusteluissa on korostettu tunnustuksen oikeellisuuden ja vapaaehtoisuuden varmistamista nykyisen lainsäädännön mukaisesti. Tuomioesityksen mukaisen tuomion antaminen edellyttää muun ohella sitä, että tunnustuksen vapaaehtoisuudesta ja oikeellisuudesta ei jää varteenotettavaa epäilyä ottaen huomioon myös asiaa koskeva esitutkintamateriaali. Tuomioistuimen lisäksi muillakin rikosprosessiviranomaisilla on osaltaan velvollisuus huolehtia tunnustuksen oikeellisuuden ja vapaaehtoisuuden varmistamisesta. Väärien tunnustusten ehkäisemiseksi on ensinnäkin tärkeää, että epäillyllä on avustaja, minkä lisäksi muut rikosprosessiketjun viranomaiset eli esitutkintaviranomaiset ja syyttäjä omassa tehtävässään joutuvat käytännössä arvioimaan tunnustuksen oikeellisuutta ja vapaaehtoisuutta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei tietävästi ole ottanut nimenomaisesti kantaa syyteneuvottelujärjestelmän soveltamiseen huumausaine-, ihmiskauppa- ja ryöstörikoksissa. Hallituksen esityksen jaksossa 2.2 selostetusti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt syyteneuvottelua koskevaa tapauksia, jossa oli kyse ihmiskaupan uhreista (V.C.L. ja A.N. v. Yhdistynyt kuningaskunta 77587/12 ja 74603/12, 2021). Samassa jaksossa todetusti GRETA on suositellut, että syyteneuvottelua tulisi käyttää ihmiskauppaan liittyvissä rikosprosesseissa ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa. Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä tai muista kansainvälisistä velvoitteista ei siten seuraa ehdotonta estettä laajentaa syyteneuvottelun soveltamisalaa esityksessä ehdotetusti. Luonnollisesti myös näiden rikosten yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä seuraavat syyteneuvottelun yleiset reunaehdot sekä kansallisesti säädetyt syyteneuvottelun edellytykset, kuten asianomistajan suostumus ja se, soveltuuko asia laatunsa puolesta syyteneuvotteluun.

Esityksen voidaan siksi arvioida täyttävän edellä selostetut valtiosääntöiset vaatimukset suostumuksen ja tunnustuksen osalta.

3.2.3 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 10/2024 vp, s. 3; PeVL 57/2016 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta arvioi syyteneuvotteluun ja tunnustamisoikeudenkäyntiin suostuneen vastaajan ja tavanomaisessa rikosoikeudenkäynnissä käsiteltävän rikosasian vastaajan välistä yhdenvertaisuutta perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta (PeVL 7/2014 vp, s. 5–6). Yhdenvertaisuusarviointi on merkityksellinen, sillä rikoksen tunnustaminen syyteneuvottelussa johtaa rangaistuksen tuomitsemiseen sekä minimi- että maksimirangaistuksen osalta lievennetyltä rangaistusasteikolta, ja erityisistä syistä tuomioistuin voi poiketa rangaistuslajista. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että rikoksen tunnustaminen voidaan rangaistuksen mittaamisessa ottaa huomioon rikoslain 6 luvun 6 §:n 3 kohdan mukaisena rangaistuksen lieventämisperusteena. Valiokunnan mukaan oikeuskäytännössä lieventämisperusteen käyttö ei ole ollut yleistä, ja sen soveltamiselle on asetettu korkeat vaatimukset. Valiokunta katsoi, että syyteneuvotteluun liittyvällä tunnustamisella olisi siten rangaistuksen ankaruuteen merkittävästi suurempi vaikutus kuin tunnustamisella tavanomaisessa oikeudenkäynnissä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lainsäädännössä asetetut muut edellytykset syyteneuvottelulle (muun muassa saavutettavat kustannussäästöt, asianomistajan suostumus ja muiden rikokseen osallisten suhtautuminen menettelyyn) johtavat siihen, että syyteneuvottelu voi kaiken kaikkiaan kohdentua rikoksesta epäiltyihin osin heistä riippumattomista syistä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, ettei sääntely muodostunut rikoksesta epäiltyjen tai rikosasian vastaajien kannalta mieltäiseksi.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia syyteneuvottelun edellä mainittuihin edellytyksiin. Esityksessä kuitenkin pyritään lisäämään syyteneuvottelun käyttöä erityisesti velvoittamalla viranomaisia arvioimaan jokaisen käsillä olevan rikosasian soveltuvuutta syyteneuvotteluun. Esitykseen sisältyy myös muita ehdotuksia, joilla pyritään mahdollistamaan kaikille rikosasian asianosaisille yhtäläinen mahdollisuus syyteneuvotteluun silloin, kun syyteneuvottelun muodolliset edellytykset ovat käsillä riippumatta esimerkiksi siitä, missä päin Suomea rikosasia käsitellään. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös lähtökohtaisesti edellyttää samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta (PeVL 59/2001 vp, s. 2, HE 309/1993 vp, s. 44/I). Esityksen voi siten tältä osin katsoa edistävän syyteneuvottelun soveltamisalaa kuuluvien rikosasioiden asianosaisten keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

3.3 Uudet neuvottelumahdollisuudet: Yhteisösakko, liiketoimintakiello ja rikoshyöty

3.3.1 Uudet neuvottelumahdollisuudet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta arvioituna

Hallituksen esityksen jaksossa 2.2 on selostettu syyteneuvottelumenettelyyn liittyviä kansainvälisiä velvoitteita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on muun muassa todennut, että keinoista nopeuttaa rikosprosessia, kuten syyteneuvottelusta, on kiistämätöntä hyötyä syytetyille, rikosoikeudenhoidon viranomaisille ja rikoksen uhrille, koska se vähentää viranomaisten työtä ja nopeuttaa rikosvastuun vahvistamista, mikä myös helpottaa siviilioikeudellisesta vastuusta päättämistä (Nikolov v. Bulgaria, päätös 28.9.2010, hakemus 39672/03). Ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut (Babar Ahmad ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, päätös 6.7.2010), että eurooppalaisissa rikosoikeusjärjestelmissä esiintyy yleisesti järjestelyjä, joissa vastaaja saa lievemmän tuomion vastineeksi tunnustamisesta taikka syytäjän tai esitutkintaviranomaisten avustamisesta, jolloin ei täysmittaista oikeudenkäyntiä järjestetä. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta ei ole ongelmallista, että vastaajan tietoon saatetaan todennäköinen tuomio tunnustamisen jälkeen verrattuna todennäköiseen tuomioon tavanomaisessa oikeudenkäynnissä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö asettaa kuitenkin reunaehdot syyteneuvottelumenettelylle. Harkittaessa sitä, lisätäänkö neuvottelun piiriin yhteisösakko, liiketoimintakiello sekä rikoshyöty tietyiltä osin, on otettava huomioon ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Babar Ahmad ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, jossa tuomioistuin katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkaus voisi tulla kyseeseen, jos ero syyteneuvottelun perusteella annetun tuomion ja tavallisessa rikosprosessissa annettavan tuomion ankaruudella on huomattava, mistä seuraa vastaajalle asiaton paine tunnustaa, vaikka hän olisi syytön.

Perustuslakivaliokunnan arvio (PeVL 7/2014 vp) syyteneuvottelussa saatavasta alennuksesta koskee luonnolliselle henkilölle määrättävää rangaistusta. Valiokunta on katsonut, että nykysääntelyn mukainen lievennys on tuntuva. Rangaistuksen ankaruuden ero tavanomaisessa oikeudenkäynnissä tuomitavan rangaistuksen välillä ei kuitenkaan ollut valiokunnan mukaan suhteettoman suuri eikä sen voitu katsoa asiattomasti painostavan henkilöä tunnustamaan rikoksen ja suostumaan tunnustamisoikeudenkäyntiin. Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei nämä seikat huomioon ottaen ollut ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 7/2014 vp, s. 5). Esityksessä ei ehdoteta muutosta luonnolliselle henkilölle määrättävään rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

Esityksessä kuitenkin ehdotetaan liiketoimintakiellon ja tietyiltä osin rikoshyödyn ottamista syyteneuvottelun kohteeksi. Tämä tarkoittaa, että rikosoikeudellisen seuraamuksen ohella luonnollinen henkilö voi saada alennuksen myös oheisseuraamuksesta. Lisäksi yhteisösakkoa koskeva alennus voi epäsuorasti olla merkityksellinen syyteneuvotteluun osallistuvalla luonnolliselle henkilölle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei tietyistä ole arvioinut oheisseuraamusten tai oikeushenkilölle määrättävän rikosoikeudellisen seuraamuksen merkitystä syyteneuvottelussa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei siten seuraa, että liiketoimintakiellosta, rikoshyödystä ja yhteisösakosta neuvottelu asiattomasti painostaisi henkilöä tunnustamaan rikoksen ja suostumaan tunnustamisoikeudenkäyntiin.

Huomionarvoista on edelleen, että liiketoimintakiello ja menettämiseseuraamus ovat luonteeltaan turvaamistoimia eivätkä rangaistuksia. Tällaisten seuraamusten merkitys voi sinänsä olla vastaajalle suuri ja niiden lisääminen neuvottelun piiriin voi siten tehdä menettelystä vastaajan näkökulmasta houkuttelevampaa. Riski siitä, että syyteneuvottelussa tarjottavat edut muodostuisivat asiattomaksi paineeksi tunnustaa, on kuitenkin turvaamistoimien suhteen lähtökohtaisesti vähäisempi kuin rangaistuksellisten seuraamusten osalta.

Lisäksi huomiota tulee kiinnittää siihen, että esityksessä ehdotettu neuvottelumahdollisuus yhteisösakosta, liiketoimintakiellosta ja rikoshyödytystä on syyttäjän harkinnassa. Ehdotukset eivät velvoittaisi syyttäjää neuvottelemaan näistä seuraamuksista, vaan ne ainoastaan tarjoavat syyttäjälle mahdollisuuden tapauskohtaisesti hyödyntää myös näitä neuvottelumahdollisuuksia. Esityksessä korostetaan, että alennuksia eri seuraamuksiin ei tule myöntää kaavamaisesti. Syyttäjän ja tuomioistuimen tulisi nykyiseen tapaan ottaa alennusten määrää harkittaessa huomioon prosessieconomiset säästöt. Mitä enemmän alennuksia eri seuraamuksista vastaajalle annetaan, sitä suurempia syntyneiden resurssisäästöjen tulisi olla. Tämä tarkoittaa käytännössä, että alennusten määrä voi olla sitä suurempi, mitä aikaisemmassa vaiheessa menettely on aloitettu.

Esityksessä on katsottu, että uudet neuvottelumahdollisuudet eivät olisi ongelmallisia perustuslain 21 §:n kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei tiettävästi ole ottanut kantaa oheisseuraamuksista ja yhteisösakosta neuvotteluun, esityksessä katsotaan, että perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta olisi tarpeellinen.

3.3.2 Uudet neuvottelumahdollisuudet yhdenvertaisuuden näkökulmasta arvioituna

Yhdenvertaisuuden kannalta on merkityksellistä, että esityksessä ehdotetaan, että jatkossa syyteneuvottelussa olisi mahdollista neuvotella liiketoimintakiellosta, tietyiltä osin rikoshyödytystä ja yhteisösakosta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain luonnollisia henkilöitä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mielestä kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (vrt. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I) (PeVL 11/2012 vp, s. 2). Koska vastaajan syyteneuvottelusta saama keskeinen etu koskee tuomittavaa rangaistusta, oikeushenkilölle tuomittavan rangaistuksen lisääminen neuvottelun piiriin olisi johdonmukaista.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 10/2024 vp, kappale 8). Tältä osin on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotetuilla muutoksilla pyritään lisäämään syyteneuvottelun käyttöä ja siten vaikuttamaan yleisesti myös oikeusprosessien kokonaisuuteen. Yksittäistapauksessa syyteneuvottelun asianosaiset saavat rikosasiansa käsitellyksi nopeammin kuin tavallisessa rikosprosessissa.

Perustuslakivaliokunta katsoi aiemman syyteneuvottelua koskevan hallituksen esityksen yhteydessä, että erityisesti rikosasioiden käsittelyn nopeuttaminen rikosprosessin eri vaiheissa on tarpeen. Valiokunta viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lukuisiin ratkaisuihin Suomea vastaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikkomisesta, kun oikeudenkäynti ei ollut tapahtunut kohtuullisessa ajassa (PeVL 7/2014 vp s. 2–3). Tarve rikosprosessia nopeuttaville toimenpiteille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan turvaamiseksi on edellisen syyteneuvottelua koskevan hallituksen esityksen jälkeen entisestään kasvanut. Keskimääräinen rikosasioiden kokonaiskäsittelyaika on vuosina 2014–2024 pidentynyt alle 10 kuukaudesta jopa yli 15 kuukauteen.

Ehdotus merkitsee, että syyteneuvottelussa vastaajat hyötyvät rangaistuslennuksen lisäksi mahdollisesti myös oheisseuraamuksia ja yhteisösakkoa koskevasta alennuksesta, toisin kuin normaalin rikosprosessin vastaajat. Edellä todetusti perustuslakivaliokunnan arvio (PeVL 7/2014 vp) syyteneuvottelun ja tavallisen rikosprosessin välisestä erosta koskee luonnolliselle henkilölle määrättävää rangaistusta. Valiokunta piti tärkeänä varmistaa, että erot seuraamusten ankaruudessa käytännössä eivät muodostu epäasiallisen suuriksi. Myös korkein oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että tunnustamisoikeudenkäynnissä määrättyjen rangaistusten ei tule liiallisesti poiketa rangaistuksista, joita vastaavista rikoksista tuomittaisiin tavallisessa rikosprosessissa (KKO 2018:23, kohta 36).

Nyt ehdotettavat uudet neuvottelumahdollisuudet seuraamusten osalta periaatteessa kasvattavat entisestään eroa tavanomaisessa oikeudenkäynnissä ja syyteneuvottelussa tapahtuvasta tunnustamisesta saatujen alennusten välillä. Toisaalta alennuksia ei syyteneuvottelussa edellä todetusti tulisi myöntää kaavamaisesti, vaan alennusten määrän tulisi olla sitä suurempi, mitä aikaisemmassa vaiheessa menettely on aloitettu. Jos syyteneuvottelun käyttöä saadaan esityksen tavoitteiden mukaisesti lisättyä nykyisestä, myös neuvottelusta saatavat edut jakautuvat jatkossa entistä laajemmin.

Esityksessä on katsottu, että syyteneuvottelun käyttöalan laajentaminen yhteisösaksoon, liiketoimintakieltoon ja rikoshyötyyn tietyiltä osin ei olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei tiettävästi ole ottanut kantaa oheisseuraamuksista ja yhteisösakosta neuvotteluun, perustuslakivaliokunnan lausunto kyseisestä muutosehdotuksesta olisi tarpeellinen myös yhdenvertaisuuden kannalta.

3.4 Esityksessä arvioidut muut perustuslain säännökset

Esityksessä on lisäksi arvioitu ehdotusten suhdetta julkisuusperiaatteeseen (perustuslain 12.2 §, 21.2 §) sekä omaisuuden suojaan (perustuslain 15 §).

Edellisessä syyteneuvottelua koskevassa hallituksen esityksessä todetusti oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säädökset rikosasioita koskevilta osiltaan soveltuvat myös tunnustamisoikeudenkäyntiin (HE 58/2013 vp, s. 34). Esityksessä ehdotetaan seuraamuskannanottojen informatiivisuuden parantamista niin syyttäjän kuin tuomioistuimen osalta. Kyseinen ehdotus palvelee julkisuusperiaatetta ja edistää menettelyn läpinäkyvyyttä. Esityksessä ei muilta osin ehdoteta muutoksia syyteneuvottelun tai tunnustamisoikeudenkäynnin julkisuuteen. Perustuslakivaliokunta ei aikaisemmassa lausunnossaan nostanut esiin menettelyn julkisuuteen liittyviä ongelmia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossaan *Natsvlshvili ja Togonidze v. Georgia* asettanut syyteneuvottelun edellytykseksi, että vastaaja hyväksyy sopimuksen täysin tietoisena asian tosiseikoista ja oikeudellisista seurauksista. Kun esityksen tavoitteena on lisätä syyteneuvottelun käyttöä myös esitutkintavaiheessa, on ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa asetettu edellytys otettava erityisesti huomioon silloin, kun syyteneuvottelu oltaisiin aloittamassa ennen esitutkinnan päättämistä. Kuten oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 10 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, epäillylle tulee toimittaa esitutkintaviranomaisen syyteneuvottelun kannalta merkityksellisenä pitämä materiaali. Tämä tarkoittaa, 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 on myös sillä, että epäillyillä on pääsääntöisesti avustaja, sillä käytännössä puolustus todennäköisesti haluaa saada nähtäväksi esitutkintamateriaalin jo ennen neuvottelujen käynnistämistä arvioidakseen syyteneuvottelun kannattavuutta.

Edellä mainituista syistä esityksessä on katsottu, että ehdotukset eivät ole ongelmallisia julkisuusperiaatteen kannalta.

Rikoshyödystä neuvottelulla on liittynyt asianomistajan omaisuuden suojaan, kun rikoshyödyn perusteena ollut vahinko on aiheutunut asianomistajan omaisuudelle. Rikoshyödystä neuvottelu kuitenkin koskisi vain sitä osaa hyödystä, josta asianomistaja ei vaadi vahingonkorvausta. Näin ollen esityksessä katsotaan, että ehdotus ei ole ongelmallinen asianomistajan omaisuudensuojan kannalta.