

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE SYYTENEUVOTTELUN KÄYTTÖALAN LAAJENTAMISTA KOSKEVAKSI
LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 187/2025 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, esitutkintalakia, rikoslakia ja liiketoimintakiellosta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on laajentaa syyteneuvottelun käyttöalaa. Esityksen mukaan syyteneuvottelun ja tunnustamismenettelyn soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin lisättäisiin törkeä huumausainerikos, törkeä ryöstö ja törkeä ihmiskauppa. Seuraamusten osalta neuvotella voisi myös yhteisösakosta ja liiketoimintakiellosta sekä rikoshyödyntä tilanteessa, jossa syyttäjän vaatimus rikoshyödyn määrästä ylittää asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen. Syyteneuvottelumenettelyn osalta viranomaisille asetettaisiin lisäksi selkeämpi velvollisuus arvioida syyteneuvottelun edellytyksiä yksittäistapauksessa, lisättäisiin epäillyn ja asianomistajan oikeuksia koskevaan ilmoitukseen maininta syyteneuvottelusta, mahdollistettaisiin syyteneuvottelun aloittaminen muutoksenhakuasteessa, lisättäisiin seuraamuskannanottojen informatiivisuutta ja pidennettäisiin tunnustamisoikeudenkäyntien määräaika 30 päivästä 60 päivään.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen sujuvoittaa oikeusprosesseja uudistamalla riita-, rikos- ja hakemusprosesseja. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2026.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (11). Siinä on tehty arviointia suhteessa tuomiovallan käyttöön (perustuslain 3 §:n 3 momentti, 99 §:n 1 momentti), oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja julkisuusperiaatteeseen (perustuslain 21 §), omaisuudensuojaan (perustuslain 15 §) ja yhdenvertaisuuteen (perustuslain 6 §). Esillä on myös asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintäytäntöä. Perustuslakijaksoon sisältyy arviointia myös suhteessa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklaan ja etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon liiketoimintakieltoa, rikoshyötyä ja yhteisösakkoa koskevien ehdotusten suhteesta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan.

Arvioinnin lähtökohdat

Syyteneuvottelua koskeva sääntely tuli voimaan vuonna 2015 (670–675/2014, HE 58/2013 vp). Lainsäädännön keskeinen ajatus on, että rikosasian epäilty tai vastaaja voi tunnustamisensa vastineeksi saada lievemmän rangaistuksen teostaan. Syyteneuvottelun käyttöönoton tavoitteet olivat prosessiekonomiset. Tarkoituksena oli, että kun osa teoista käsiteltäisiin normaalia rikosprosessia keveämmässä menettelyssä, voidaan viranomaisresursseja kohdistaa tarkoituksenmukaisesti, tehostaa viranomaisten toimintaa ja nopeuttaa esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä.

Syyteneuvottelua koskeva sääntely säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2014 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi syyteneuvottelun käyttöönottoa tuomiovallan käytön, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, yhdenvertaisuuden ja syyttämättäjäättämisspäättökseen kannalta. Valiokunta ei arvioinut asiassa olevan säätämisyjärjestyskysymyksiä, vaan sen mukaan lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta esitti perusteluissaan kuitenkin tarpeen pohtia eräitä muutoksia ehdotukseen.

Mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto syyteneuvottelun käyttöönotosta on syytä ottaa nyt käsiteltävänä olevan esityksen arvioinnin lähtökohdaksi. Myös hallituksen esityksen perustuslakijakso perustuu asianmukaisesti tälle perustalle. Asiassa on keskeistä tarkastella, onko nyt syyteneuvotteluun ehdotettujen muutosten perustuslainmukaisuutta aiheellista arvioida toisin kuin aikaisemman hallituksen esityksen yhteydessä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Yleisarvio ja tavoitteen hyväksyttävyys

Esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn päätavoitteena 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 tuomioistuinkäsittelyä kuitenkin turvaten rikoksesta epäillyn sekä asianomistajan oikeudet. Esityksen varsinaisena tavoitteena on suurempien resurssisäästöjen saavuttaminen eri rikosprosessitoimijoille. Syyteneuvottelujärjestelmällä tavoitellaan koko rikosprosessijärjestelmän sujuvoittamista. Esityksessä tavoitellaan suurempia prosessiekonomisia hyötyjä esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille resurssien säästämiseksi ja vapauttamiseksi muiden rikosasioiden tutkintaan. Syyteneuvottelusääntelyn säännönmukainen soveltaminen liittyy yhdenmukaisemman soveltamiskäytännön tavoitteeseen ja asianosaisten yhdenvertaisuuden parantamiseen syyteneuvottelujärjestelmän soveltamisalan asettamissa rajoissa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota keskimääräistä pidempään kestävien rikosasioiden käsittelyaikaan. Suurimman riskin oikeudenkäyntien pitkittymiseen valiokunta on katsonut liittyvän vakaviin rikosasioihin, erityisesti talousrikoksiin (PeVM 1/2010 vp, s. 3). Oikeusturva on kokonaisuus, jonka osa-alueiden on oltava tasapainossa. Valiokunta on korostanut, että oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseen on pyrittävä sellaisin uudistuksin, jotka ovat tasapainossa oikeudenkäynnin joutuisuuden ja oikeusturvan muiden ulottuvuuksien kanssa (PeVM 1/2010 vp, s. 3, ks. myös PeVL 7/2014 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 19/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2016 vp, s. 9, PeVL 9/2016 vp, s. 5, PeVL 29/2014 vp, s. 2). Valiokunta on korostanut, että tämän johdosta oikeusprosessien keventämiseen ei ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen tavoittelemiseksi (PeVL 5/2018 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisenä, että syyteneuvottelu vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi (PeVL 7/2014 vp, s. 4, ks. PeVL 31/2005 vp, s. 3, PeVL 35/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta totesi syyteneuvottelun käyttöönoton yhteydessä, että kysymys oli periaatteellisesti merkittävästä rikosprosessin uudistuksesta, jonka vaikutusten merkittävyyttä ja laajakantoisuutta on vaikea arvioida. Tämän vuoksi valiokunta piti perusteltuna, että sääntelyn vaikutuksia seurataan tarkoin epätoivottujen seurausten havaitsemiseksi ja niihin puuttumiseksi. (PeVL 7/2014 vp, s. 6.) 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, ks. O 72/2017 vp). Esityksessä esille tuotujen selvitysten keskeisten tulosten mukaan syyteneuvottelua käytetään pääasiassa erilaisten talousrikosten käsittelyyn. Menettelyä kuitenkin käytetään arvioitua vähemmän ja tämän vuoksi myös kustannussäästöt ovat jääneet arvioitua vähäisemmiksi. Neuvottelulla todettiin kuitenkin erilaisia positiivisia vaikutuksia rikosprosessiin. Esitystä on valmisteltu tältä pohjalta.

Rikosasioden käsittelyn nopeuttamistarve on noussut esille myös ihmisoikeuskysymyksenä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut Suomea vastaan lukuisia ratkaisuja, joissa on todettu, ettei oikeudenkäynti ole tapahtunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämässä kohtuullisessa ajassa. Esityksessä on myös tuotu esille, että ihmisoikeustuomioistuimessa on ollut käsiteltävänä syyteneuvottelua koskevia asioita ilman, että tuomioistuin olisi pitänyt järjestelyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena. Lisäksi Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa vuodelta 1987 puolletaan syyteneuvottelun käyttöönottoa rikosprosessien yksinkertaistamiseksi, jos perustuslailliset ja oikeudelliset traditiot sen sallivat.

Syyteneuvottelun laajentamista koskevaa sääntelyä on pidettävä periaatteelliselta kannalta merkittävänä suomalaisen rikosprosessin ja rikosoikeusjärjestelmän kannalta. Esitys on perustuslakijaksoineen valmisteltu myös tähän nähden varsin asianmukaisesti.

Yleisellä tasolla on kuitenkin syytä panna merille esityksen tavoitteenasettelun osittainen epäselvyys, mikä osin vaikeuttaa kokonaisarviota ehdotetun sääntelyn tavoitteiden hyväksyttävyyden arvioinnista perusoikeusjärjestelmän kannalta. Asiassa on joka tapauksessa pidettävä merkityksellisenä sääntelyn tarkoitusta lyhentää rikosasioden käsittelyaikoja ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi. Esityksen voi arvioida myös turvaavan oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen toteutumista ja edistävän menettelyn läpinäkyvyyttä

seuraamuskannanottojen informatiivisuuden parantamista koskevien ehdotusten osalta. Lisäksi esitykselle on yksilöitävissä perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden edistämiseen kytkettyjä tavoitteita ja vaikutuksia. Esityksen tavoitteenasettelun voi katsoa vastaavan myös ihmisoikeuksista seuraavia velvoitteita.

Rikosprosessin tehostamisen rinnalla on tärkeää turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja ylipäänsä oikeusturvan toteutuminen. On syytä korostaa, että oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseen on pyrittävä uudistuksin, jotka ovat tasapainossa oikeudenkäynnin joutuisuuden ja oikeusturvan muiden ulottuvuuksien kanssa. Tähän liittyy myös se, että oikeuslaitoksen toiminnan asianmukaisuuden kannalta tulisi varmistaa riittävät resurssit sen sijaan, että etsitään säästöjä, jotka johtavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen heikennyksiin. Tähän nähden pidän ongelmallisena, että esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa (3, s. 50) on todettu, että ”Esityksen varsinaisena tavoitteena onkin suurempien resurssisäästöjen saavuttaminen eri rikosprosessitoimijoille.” Asiassa on syytä korostaa, että syyteneuvottelun laajentamiseen ei ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen tavoittelemiseksi.

Esitys liittyy rikosprosessin sujuvoittamista tavoittelevaan kokonaisuuteen, johon kuuluu myös ainakin HE 188/2025 vp. Esitys myös osaltaan vastaa perustuslakivaliokunnan esiin nostamaan tarpeeseen tarkoin seurata syyteneuvottelun käyttöönottoa koskevan sääntelyn vaikutuksia epätoivottujen seurausten havaitsemiseksi ja niihin puuttumiseksi (PeVL 7/2014 vp, s. 6). Kun syyteneuvottelua ollaan nyt olennaisesti laajentamassa ja kun myös näiden muutosten vaikutusten merkittävyttä ja laajakantoisuutta on vaikea arvioida, katson tarpeelliseksi korostaa edelleen tarvetta seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia, myös yhdessä muiden valmisteilla olevien rikosprosessuaalisten muutosten kanssa.

Tuomiovallan käyttö

Esityksessä ehdotetaan, että syyteneuvottelun soveltamisalassa oleviin rikoksiin lisätään törkeä huumausainerikos, törkeä ryöstö ja törkeä ihmiskauppa. Seuraamusten osalta neuvotella voisi myös yhteisösakosta ja liiketoimintakiellosta sekä rikoshyödyistä tilanteessa, jossa syyttäjän vaatimus rikoshyödyn määrästä ylittää asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen. Lisäksi muun ohella mahdollistettaisiin syyteneuvottelu muutoksenhakuasteessa, lisättäisiin seuraamuskannanottojen informatiivisuutta sekä pidennettäisiin tunnustamisoikeudenkäyntien järjestämisen määräaika 30 päivästä 60 päivään. Esityksen mukaan ehdotus on yhteensopiva perustuslain tuomiovaltaa koskevan sääntelyn kanssa.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan syyteneuvottelun käyttöönotosta sääntelyä tuomiovallan käytön kannalta (PeVL 7/2014 vp, s. 3–4). Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Ylintä tuomiovaltaa rikosasioissa käyttää perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus. Sääntelyä arvioitiin sen kannalta, oliko kysymys tuomiovallan siirrosta tuomioistuinten ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta arvioi, ettei kyse ollut tuomiovallan siirtämisestä tuomioistuinten ulkopuolelle esitutkintaviranomaisille tai syyttäjille samalla tavoin kuin rikosasioiden summaarisessa käsittelyssä. Syyteneuvottelumenettelyssä tuomiovaltaa käyttää edelleen tuomioistuin. Tuomioistuimen tuomiovallan kannalta on valiokunnan mukaan olennaista, että tuomioistuimen on

jätettävä asia sillensä, jos edellytykset antaa tuomioesityksen mukainen tuomio eivät täyty. Tuomioistuimien myös määrää rangaistuksen lievennetyn rangaistusasteikon puitteissa samalla tavalla kuin tavanomaisessa oikeudenkäynnissä. Valiokunta korosti sitä, että tuomioistuimien voi käyttää tuomiovaltaansa ja arvioida tuomion antamisen edellytyksiä vain, jos sillä on käytettävissään riittävä selvitys teon rikosoikeudelliseksi arvioimiseksi ja tunnustuksen oikeellisuuden sekä vapaaehtoisuuden varmistamiseksi. Rikoskokonaisuuden oikeudellisen arvioinnin ja syyteneuvottelun asianmukaisuuden varmistamiseksi on tärkeää, että tuomioesityksestä ilmenee myös juttuun mahdollisesti liittyvät syyttämättäjättämispäätökset. (PeVL 7/2014 vp, s. 3–4.)

Valiokunta otti huomioon, ettei ihmisoikeusvelvoitteista aiheutunut esteitä syyteneuvottelun käyttöönotolle. Lisäksi sen piti merkityksellisenä sääntelyn tarkoituksen lyhentää asioiden käsittelyaikoja ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheutonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi. Valiokunta ei katsonut sääntelyn muodostuvan perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi. (PeVL 7/2014 vp, s. 4.)

Esitys merkitsee syyteneuvottelun ja tunnustamismenettelyn soveltamisalan laajenemista suhteessa rikosnimikkeisiin ja seuraamuksiin ja siten tuomiovallan sitomista aiempaa laajemmin. Kuitenkin ehdotettujen muutosten jälkeenkin syyteneuvottelumenettelyssä tuomiovaltaa käyttää edelleen tuomioistuimien. Muutettavaksi ei myöskään ehdoteta sääntelyä siitä, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 b luvun 5 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimen on jätettävä asia sillensä, jos edellytykset antaa tuomioesityksen mukainen tuomio eivät täyty. Nähdäkseni tuomiovallan käytön kannalta esitystä ei ole tarpeen arvioida toisin kuin aikaisemman hallituksen esityksen yhteydessä (ks. PeVL 7/2014 vp, s. 3–4). En pidä ehdotettua syyteneuvottelun soveltamisalan laajentamista ongelmallisena perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Esityksen perustuslakijaksossa on käsitelty oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvää oikeusperustaa, syyteneuvottelun soveltamisalassa olevia rikoksia, suostumuksen ja tunnustuksen aitoutta ja vapaaehtoisuutta ja syyteneuvottelun kohteena olevia seuraamuksia sekä omaisuudensuojaa ja julkisuusperiaatetta. Syyteneuvottelun soveltamisalaa laajennettaisiin sellaisten rikosten törkeisiin tekemuotoihin, joiden perusmuotoiset tekemuodot ovat jo nykyisin syyteneuvottelun soveltamisalassa. Esityksessä katsotaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä tai muista kansainvälisistä velvoitteista ei seuraa ehdotonta estettä laajentaa syyteneuvottelun soveltamisalaa esityksessä ehdotetusti.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi 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 luonnollisella henkilöllä. Esityksen mukaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei seuraa, että liiketoimintakiellosta, rikoshyödyistä ja yhteisösakosta neuvottelu asiattomasti painostaisi henkilöä tunnustamaan rikoksen ja suostumaan tunnustamisoikeudenkäyntiin. Esityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että liiketoimintakiello ja menettämisseuraamus ovat luonteeltaan turvaamistoimia eivätkä rangaistuksia. Esityksessä pidetään turvaamistoimien suhteen riskiä siitä, että syyteneuvottelussa tarjottavat edut muodostuisivat asiattomaksi paineeksi tunnustaa, on lähtökohtaisesti vähäisempänä kuin rangaistuksellisten seuraamusten osalta. Uusien

neuvottelumahdollisuuksien ei arvioida olevan ongelmallisia perustuslain 21 §:n kannalta. Esityksessä kuitenkin pidetään tarpeellisena saada perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta, ottaen huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei tiettävästi ole ottanut kantaa oheisseuraamuksista ja yhteisösakosta neuvotteluun.

Ehdotus on merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen d kohdan kannalta. Sen mukaan rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksiin kuuluu oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat. Tämä oikeus kuuluu myös perustuslain 21 §:n 2 momentin sisältämiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 31/2005 vp, s. 4, PeVL 5/1999 vp, s. 6). Perustuslain säännös estä säättämstä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74, ks. esim. PeVL 7/2010 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että syyteneuvottelu voi loukata Euroopan ihmisoikeussopimusta, jos 1) tunnustamalla saatu alennus rangaistukseen on huomattavan suuri, 2) epäiltyä on painostettu syytteestä sopimiseen tavalla, joka tekee täysin tyhjäksi oikeuden olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen, tai 3) syyteneuvottelu vaikuttaisi olevan ainoa keino välttää rangaistus, joka itsessään loukkaisi ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa. Keskeisenä ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt myös sitä, että tuomioistuin varmistaa syyteneuvottelussa annetun tunnustuksen vapaaehtoisuuden (Babar Ahmad ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta 6.7.2010).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti syyteneuvottelun käyttöönoton yhteydessä huomiota siihen, että syyte voidaan käsitellä tunnustamisoikeudenkäynnissä rikoksesta epäillyn tai rikosasian vastaajan suostumuksella. Tunnustamisoikeudenkäynti on menettelyltään normaalia rikosoikeudenkäyntiä keveämpi ja suppeampi. Suostumus rikosasian käsittelyyn tunnustamisoikeudenkäynnissä merkitsee erityisesti sitä, että näyttönä on vastaajan tunnustus eikä muuta todistelua esitetä. Vastaaja luopuu siten oikeudestaan riitauttaa esitetty todistelu ja esittää omaa todistelua. Tunnustaessaan rikoksesta epäilty luopuu oikeudestaan olla todistamatta itseään vastaan, joka kuuluu perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. (PeVL 7/2014 vp, s. 4–5, ks. PeVL 31/2005 vp, s. 3.) Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä itsekriminointisuoja on johdettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen turvaamasta oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Perustuslakivaliokunta nosti esille sen, että rikoksesta epäillyllä tai rikoksen vastaajalla on pääsääntöisesti oikeus avustajaan sekä syyteneuvottelussa että tunnustamisoikeudenkäynnissä. Lisäksi valiokunta nosti esille tuomioistuimen veloitteen selvittää tunnustamisoikeudenkäynnissä vastaajalta, tunnustaako hän edelleen rikoksen, suostuuko asian käsittelyyn tunnustamisoikeudenkäynnissä ja ymmärtääkö hän tuomioesityksen sisällön ja merkityksen. Perustuslakivaliokunnan mukaan syyteneuvottelun käyttöönottoon liittynyt sääntely suostumuksen antamisen ja peruuttamisen tavasta, suostumuksen nimenomaisuudesta, aitoudesta ja vapaaehtoisuudesta ja sen varmistamisesta, että suostumuksen antaja ymmärtää suostumuksen merkityksen, vastaa valiokunnan asettamia vaatimuksia. Valiokunnalla ei ollut myöskään huomautettavaa sääntelyn tarkkuudesta ja täsmällisyydestä. (PeVL 7/2014 vp, s. 4–5.)

Perustuslakivaliokunta piti tunnustetusta rikoksesta tunnustusoikeudenkäynnissä tuomittavan rangaistuksen lievennystä tuntuva. Kuitenkaan rangaistuksen ankaruuden ero tavanomaisessa oikeudenkäynnissä tuomittavan rangaistuksen välillä ei ole suhteettoman suuri eikä sen voida katsoa asiattomasti painostavan henkilöä tunnustamaan rikoksen ja suostumaan tunnustamisoikeudenkäyntiin. Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei ollut nämä seikat huomioon ottaen ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVL 7/2014 vp, s. 5.)

Esitys ei merkitse muutoksia oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 10 a §:n 2 momenttiin oikeudesta avustajaan syyteneuvottelussa, 5 b luvun 2 §:n 2 momenttiin oikeudesta avustajaan tunnustamisoikeudenkäynnissä tai 5 b luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohtaan tuomioistuimen veloitteeseen selvittää tunnustamisoikeudenkäynnissä vastaajalta, tunnustaako hän edelleen rikoksen, suostuuko asian käsittelyyn tunnustamisoikeudenkäynnissä ja ymmärtääkö hän tuomioesityksen sisällön ja merkityksen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia vastaajan suostumusta ja tunnustusta koskeviin edellytyksiin tai niihin liittyvään valvontaan. Näiltä osin ehdotettu syyteneuvottelun soveltamisalan laajentaminen huumausainerikoksen, ryöstön ja ihmiskaupan törkeisiin tekemuotoihin vastaa perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossaan esittämiä vaatimuksia (PeVL 7/2014 vp, s. 4–5). Mainituilla perusteilla esitys ei ole tältä osin ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Samalla on kuitenkin syytä panna merkille, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen mukainen ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings; GRETA) on suosituksissaan katsonut, että syyteneuvottelua tulisi voida käyttää ihmiskauppaan liittyvissä rikosprosesseissa ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa, uhrin oikeudet täysimääräisesti huomioon ottaen (GRETA 13th General Report, 2023, s. 61). Esityksessä on sinänsä nostettu tämä suositus esille (s. 18, 114), mutta ei kuitenkaan tarkemmin perusteltu, miten mainittu syyteneuvottelun poikkeuksellisuus ihmiskaupparikosten osalta toteutuisi ehdotetussa sääntelyssä tai esitetty perusteluja suosituksen huomiotta jättämiselle.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten täyttymisen osalta on lisäksi kiinnitettävä huomiota tunnustetusta rikoksesta tunnustusoikeudenkäynnissä tuomittavan rangaistuksen lievennykseen. Jo aiemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti tarkoitettua rangaistuksen lievennystä tuntuva (PeVL 7/2014 vp, s. 5). Samalla on todettava, että käsittääkseni ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei käy yksiselitteisesti ilmi, milloin tunnustamalla saatu alennus rangaistukseen olisi ongelmallisella tavalla huomattavan suuri. Nyt rangaistuksen lieventämismahdollisuus suurensi entisestään, kun rikosoikeudellisen seuraamuksen ohella alennuksen voisi saada myös oheisseuraamuksesta. Edelleenkin kuitenkin voi arvioida, ettei rangaistuksen ankaruuden ero tavanomaisessa oikeudenkäynnissä tuomittavan rangaistuksen välillä ei olisi suhteettoman suuri eikä sen voida katsoa asiattomasti painostavan henkilöä tunnustamaan rikoksen ja suostumaan tunnustamisoikeudenkäyntiin. Tunnustetusta rikoksesta tunnustusoikeudenkäynnissä tuomittavan rangaistuksen lievennyksen arvioinnin osalta voi nähdäkseni todeta esityksen tavoin ja perustein, ettei liiketoimintakiellosta, rikoshyödyistä ja yhteisösakosta neuvottelu asiattomasti painostaisi henkilöä tunnustamaan rikoksen ja suostumaan tunnustamisoikeudenkäyntiin. Ehdotettu sääntely ei ole nämä seikat huomioon ottaen ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Yhdenvertaisuus

Rikoksen tunnustanut ja tunnustamisoikeudenkäyntiin suostunut tuomitaan lievempään rangaistukseen kuin tavanomaisessa rikosoikeudenkäynnissä. Syyteneuvottelujärjestelmän soveltamisalarajaus asettaa asianosaiset eri asemaan riippuen tutkittavana olevasta rikoksesta. Esitetyllä syyteneuvottelun käyttöalan laajentamisella on liityntä yhdenvertaisuuteen. Ehdotus merkitsee, että syyteneuvottelussa vastaajat hyötyvät rangaistuslennuksen lisäksi mahdollisesti myös oheisseuraamuksia ja yhteisösakkoa koskevasta alennuksesta, toisin kuin normaalin rikosprosessin vastaajat. Ehdotetut uudet neuvottelumahdollisuudet seuraamusten osalta periaatteessa kasvattavat entisestään eroa tavanomaisessa oikeudenkäynnissä ja syyteneuvottelussa tapahtuvasta tunnustamisesta saatujen alennusten välillä.

Esityksessä (s. 51) todetaan, että syyteneuvottelusääntelyn säännönmukainen soveltaminen liittyy yhdenmukaisemman soveltamiskäytännön tavoitteeseen ja asianosaisten yhdenvertaisuuden parantamiseen syyteneuvottelujärjestelmän soveltamisalan asettamissa rajoissa. Esityksen jaksossa 2.3 todetusti syyteneuvottelun käyttö jakautuu tällä hetkellä maantieteellisesti epätasaisesti ja sitä ylipäättään käytetään vähän. On siten todennäköistä, että mahdollisuus päästä syyteneuvotteluun ei nykyisin toteudu yhdenvertaisesti.

Esityksen vaikutusarviointien (s. 65–66) mukaan viranomaisten velvollisuus arvioida syyteneuvottelun edellytyksiä sekä asianosaisille annettava tieto syyteneuvottelusta vaikuttavat myönteisesti asianosaisten, erityisesti rikoksesta epäiltyjen, yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Toisaalta edellä kuvatuista ehdotuksista hyötyvät käytännössä erityisesti talousrikolliset. Lisäksi syyteneuvottelun rajattu soveltamisala asettaa eri rikosasioiden asianosaiset eriarvoiseen asemaan riippuen tutkittavana olevasta rikoksesta. Tämä koskee sekä syyteneuvottelun nykyistä soveltamisalaa että ehdotettuja muutoksia. Syyteneuvottelun soveltamisalan laajentaminen törkeisiin huumausainerikoksiin, törkeään ihmiskauppaan ja törkeään ryöstöön parantavat ainakin teoriassa näiden rikosten asianosaisten yhdenvertaisuutta suhteessa jo nykyisin syyteneuvottelun piirissä olevien rikosten asianosaisiin. Rikosasian käsittely syyteneuvottelussa merkitsee asianosaiselle, että häntä koskeva asia käsitellään huomattavasti nopeammin kuin tavallisessa rikosprosessissa.

Esityksen perustuslakijaksossa ehdotusten ei arvioida olevan ongelmallisia perustuslain 6 §:n kannalta. Esityksessä kuitenkin pidetään perustuslakivaliokunnan lausuntoa tarpeellisenä myös yhdenvertaisuuden kannalta, ottaen huomioon sen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ei tiettävästi ole ottanut kantaa oheisseuraamuksista ja yhteisösakosta neuvotteluun.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös lähtökohtaisesti edellyttää samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta (PeVL 59/2001 vp, s. 2, HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsottu, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (vrt. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3). Valiokunta on toisaalta korostanut perustuslaissa turvattun yhdenvertaisuuden merkitystä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän yhteydessä (PeVL 59/2001 vp, ks. PeVL 7/2014 vp, s. 5.)

Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei syyteneuvottelun käyttöönottoa koskeva sääntely muodostunut rikoksesta epäiltyjen tai rikosasian vastaajien kannalta mielivaltaiseksi eikä erottelu rangaistuksen lievennyksen suuruudesta huolimatta ollut kohtuutonta. Ehdotettua sääntelyä oli valiokunnan mielestä syytä edelleen kehittää sen varmistamiseksi, etteivät erot seuraamusten ankaruudessa käytännössä muodostu epäasiallisen suuriksi. Valiokunnan mukaan yhdenvertaisuutta voidaan vahvistaa esimerkiksi rajaamalla syyteneuvottelu rikoksiin, jotka kohdistuvat valtioon ja julkisyhteisöihin. Perustuslakivaliokunta totesi, että lakivaliokunnan tulisi vielä harkita tunnustuksen vaikutuksen supistamista koskemaan esimerkiksi vain enimmäisrangaistusta. Lisäksi sääntelyä oli syytä täydentää syyteneuvottelun edellytyksiä ja neuvottelumenettelyä koskevilla säännöksillä. (PeVL 7/2014 vp, s. 6.)

Lakivaliokunta täydensi lakiehdotusta neuvottelumenettelyä koskevalla säännöksellä. Julkisyhteisöjen osalta lakivaliokunta arvioi, että ne asianomistajina todennäköisesti säännönmukaisesti suostuisivat syyteneuvottelumenettelyn käyttämiseen. Lakivaliokunnan mukaan ei ollut riittäviä perusteita asettaa eri asianomistajia eri asemaan, koska syyteneuvottelulla on asianomistajan kannalta edullisia puolia. Lisäksi lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että rikoslain rangaistusasteikosta poikkeamista koskeva sääntely perustuu harkittuun mekanismiin. Se, että syyteneuvottelussa tuomituissa rangaistuksissa vähentäminen kohdistuisi vain enimmäisrangaistukseen, olisi omiaan vaikeuttamaan rangaistuksen mittaamisharkintaa. Edelleen tällainen rajaus vähentäisi syyteneuvottelumenettelyn houkuttelevuutta ja vähentäisi sen käyttöä aiheuttaen siten esityksen tavoitteiden toteutumisen vaarantumisen. Lakivaliokunta piti näillä perusteilla hallituksen esityksen ratkaisua perusteltuna. (LaVM 5/2014 vp.)

Esityksessä 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. Esityksen voi siten tältä osin katsoa edistävän syyteneuvottelun soveltamisalaan kuuluvien rikosasioiden asianosaisten keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Syyteneuvottelun soveltamisalan laajentamisen voi myös katsoa lisäävän yhdenvertaisuutta suhteessa niihin asianosaisiin, joita koskeva rikosasia on voimassa olevassa laissa rajattu rikosnimikkeen vuoksi syyteneuvottelun ulkopuolelle. Tämä vähentää rajatun soveltamisalan ongelmaa yhdenvertaisuuden kannalta, mutta ei poista sitä.

Esityksessä on ylipäätään tuotu esille syyteneuvottelujärjestelmän epäjohtonmukaisuuksia yhdenvertaisuusasetelmiin liittyen. Mainitut epäjohtonmukaisuudet koskevat jo nykyistä lainsäädäntöä, jota perustuslakivaliokunta ei pitänyt ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta. Nähdäkseni esitys ei lisää tällaista epäjohtonmukaisuutta tavalla, joka muodostuisi rikoksesta epäiltyjen tai rikosasian vastaajien kannalta mielivaltaiseksi. Voi myös edelleen arvioida, ettei erottelu rangaistuksen lievennyksen suuruudesta huolimatta ole kohtuutonta.

Esitys ei muodostu siten ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi kanta syyteneuvottelusta (PeVL 7/2014 vp, s. 6) ja sen käsittely lakivaliokunnassa (LaVM 5/2014 vp) ehdotettua sääntelyä olisi kuitenkin syytä edelleen kehittää sen varmistamiseksi, etteivät erot seuraamusten ankaruudessa käytännössä muodostu epäasiallisen suuriksi.

Helsingissä 25.2.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori