

Asia: VN/19873/2023

Lausuntopyyntö syyteneuvottelun käyttöalan laajentaminen; työryhmän mietintö

Nykytila

Mitä huomioita teillä on nykytilaa koskien?

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei ole ollut käsiteltävänä syyteneuvottelumenettelyyn liittyviä asioita.

Totean kuitenkin syyteneuvottelua koskeneissa aikaisemmissa lausunnoissani (esim. 1791/5/12 ja 3750/5/13) johdonmukaisesti tuoneeni esille huoleni siitä, että syyteneuvottelujärjestelmä loukkaa yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta niin, että yleinen luottamus rikosoikeudelliseen järjestelmään voi vaarantua.

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 (mietinnön mukaan käytännöksi on muodostunut tuomita vastaajalle kaavamaisesti yhden kolmasosan alennus, s. 62) 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 neuvotteluhalukkuuteen voi vaikuttaa esimerkiksi se, kuinka vaikeasti selvitettävä rikos on kyseessä ja kuinka ruuhkautuneita rikosprosessin viranomaiset sattuvat tietyntä 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.

Olen myös katsonut, että 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.

Olen aiemmin todennut myös, että syyteneuvottelujärjestelmä saattaa johtaa siihen, että esitutkinnasta tulee tunnustamishakuista, mihin liittyy oikeusturvauhkia, koska väärän tunnustuksen mahdollisuus on aidosti olemassa. Ehdotuksen mukaan tosin esitutkintalain mukaisesta tunnustamismenettelystä luovuttaisiin, ja jatkossa ETL 3 luvun 10 a § koskisi vain esitutinnan rajoittamista tunnustuksen perusteella, mutta esitutinnan rajoittaminen aloitetun syyteneuvottelun perusteella sisältää käsitykseni mukaan samanlaisen vaaran.

Työryhmän mietinnön mukaan (s. 31) syyteneuvottelua on käytetty huomattavasti vähemmän kuin alun perin arvioitiin (arvio 500 rikosasiaa vuodessa – toteutunut keskimäärin 59 rikosasiaa vuodessa). Tähän nähden pidän 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).

Jo edellä mainitussa lausunnossani 3750/5/13 esitin huoleni, 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 esittämäni vaaratekijät eivät ole poistuneet.

Keskeiset ehdotukset

Velvollisuus arvioida syyteneuvottelun edellytyksiä

Työryhmä ehdottaa sekä esitutkintaviranomaiselle että syyttäjälle velvollisuutta harkita syyteneuvottelun mahdollisuutta ja edellytyksiä jokaisessa tutkittavana olevassa rikosasiassa.

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

Mietinnön mukaan syyteneuvottelun käytön lisäämisen sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että syyttäjät ainakin arvioisivat syyteneuvottelun mahdollisuuksia jokaisessa käsillä olevassa tapauksessa (s. 37).

Sen vuoksi ehdotetaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 1 luvun 10 §:n 1 momenttiin sääntelyä, jonka mukaan syyttäjän tulisi harkita tuomioesityksen edellytyksiä.

Se, minkälaista ja miten ”syvälle” menevää harkintaa syyteneuvottelun aloittamisesta olisi tehtävä, sekä se, tehdäänkö tällaista arviota ”jatkuvasti” prosessin aikana, jää tosiasiasa 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.

Esitutkintaviranomaisten osalta ehdotetaan esitutkintalain 3 luvun 3 §:ään uutta 4 momenttia, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen on arvioitava mahdollisuutta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 10 ja 10 a §:ssä tarkoitettua tuomioesitystä koskevaan neuvotteluun (syyteneuvottelu) 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 ja 10 a §:ssä tarkoitettua tuomioesitystä koskevaan neuvotteluun (syyteneuvottelu).

Mietinnön 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. 74)

Pidän esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välisen yhteistyön lisäämistä sinänsä tavoittelemisen arvoisena. Tavoitteena oleva syyteneuvottelun etupainotteisuus voi kuitenkin pahimmillaan johtaa

edellä toteamani mukaisesti esitutinnan tunnustamishakuisuuteen ja sitä kautta syyteneuvottelun aloittamiseen.

Ilmoitukset asianosaisten oikeuksista

-

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 yleensä epäiltyihin rikoksiin liittyy järjestäytyntä rikollisuutta, jonka piirissä saatetaan tunnustaa tekoja muiden puolesta.” (s. 77)

Lausunnossani rikosprosessin sujuvoittamista valmistelleen työryhmän muistiosta (EOAK/3085/2023) totesin:

”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 olti 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 esittämien 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 viranomaisen 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 edelleen 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 käyttöalaa ehdotetut laajennukset eivät vastaa ajatusta rikosten rajaamisesta valtioon tai julkisyhteisöön kohdistuviin rikoksiin.

Yhteisösakosta neuvottelu

-

Liiketoimintakiellosta neuvottelu

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

Rikoshyödyistä neuvottelu, kun se liittyy asianomistajan vahingonkorvausvaatimukseen

Esityksessä ehdotetaan, että rikoshyödyistä voisi neuvotella tilanteessa, jossa epäilty tai vastaaja on saavuttanut sovinnon asianomistajan kanssa vahingonkorvauksen määrästä, mutta syyttäjä katsoo vahingon määrän olevan sovittua suurempi.

Voimassa olevan rikoslain 10 luvun 2 ja 6 §:n perusteella syyttäjän tulee tällaisessa tilanteessa vaatia ylimenevää osaa rikoshyötynä. Mietinnön mukaan tämä voi käytännössä muodostua syyteneuvottelun esteeksi (s. 80).

Kuten mietinnössäkin 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.

Syyteneuvottelu muutoksenhakuasteessa

-

Seuraamuskannanottojen informatiivisuus

-

Tunnustamisoikeudenkäynnin määräaika

-

Esitutkintalain mukainen tunnustamismenettely

-

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia viranomaisvaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia muita vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan? (Esimerkiksi ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset)

-

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Miten kommentoitte muita toteuttamisvaihtoehtoja (mietinnön jakso 5) ja erillisessä muistiossa esitettyjä ratkaisuvaihtoehtoja? Millaisia vaikutuksia niillä olisi?

Työryhmän mietinnön liitteenä olevassa muistiossa jaksossa 2.1 pohditaan syyteneuvottelun soveltamisalan laajentamista uusiin rikosnimikkeisiin. Koska kohdassa 1.1 mainituista syistä suhtaudun kielteisesti syyteneuvottelumenettelyyn, en puolla menettelyn laajentamista uusiin rikosnimikkeisiin.

Eräitä rikostyyppejä on jätetty syyteneuvottelun ulkopuolelle (esim. henkeen ja terveyteen kohdistuvia sekä seksuaalirikoksia), koska ne ovat ”niin moitittavia” (s. 172). Pidän rikosoikeusjärjestelmän kannalta jossain määrin vieraana sitä, että eri rikostyyppien moitittavuutta arvioidaan jonkin muun kuin laissa säädetyn rangaistusasteikon näkökulmasta. Jos tämän lisäksi asetetaan teon moitittavuudelle joitain muita kriteerejä, ei ole kysymys oikeudellisesta arviosta, vaan jostain muusta, joka voi aiheuttaa ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta.

Muistion jaksossa 2.2 arvioidaan mahdollisuutta luopua asianomistajan suostumusedellytyksestä syyteneuvottelun käyttämiselle. Mikäli näin meneteltäisiin, edellä kohdassa 1.1 todettu syyteneuvottelumenettelyyn sisältyvä rikoksesta epäiltyjen yhdenvertaisuuteen liittyvä ongelma lievenisi tietyissä tilanteissa. Toisaalta asianomistajan suostumusedellytyksestä luopuminen voisi muodostua ongelmalliseksi asianomistajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Onko jokin muu tapa, jolla esityksen tavoitteet voitaisiin toteuttaa?

-

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Miten kommentoitte mietinnön näkemyksiä, jotka koskevat suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä (mietinnön jakso 11)?

Kuten olen edellä todennut, syyteneuvottelujärjestelmä heikentää nähdäkseni oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan julkisuusperiaatteen toteutumista ja julkisuuteen liittyvää kontrollia. Pidän tärkeänä, että ehdotettaessa syyteneuvottelujärjestelmän laajentamista, säätämisjärjestysperusteluihin sisällytettäisiin arvio ehdotusten suhteesta julkisuusperiaatteeseen oikeudenkäynnissä.

Mietinnössä ehdotetaan laajennettavaksi syyteneuvottelun käyttöalaa yhteisösakosta, liiketoimintakiellosta ja rikoshyödyistä neuvotteluun. Mietinnön säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että käsitelty EIT:n tuomio ei koske rikoshyötyä, liiketoimintakielloa eikä yhteisösakkoa. Perusteluista saa sen kuvan, että näiltä osin EIT:n ratkaisukäytäntö ei asettaisi syyteneuvottelulle reunaehtoja. Asian tarkastelua olisi syytä täydentää.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan lisäksi, ettei mietinnössä ehdoteta periaatteellisia muutoksia, vaan pyritään selkeyttämään nykyistä sääntelyä. Nähdäkseni ehdotus sisältää myös periaatteellisempia muutoksia, kuten syyteneuvottelun ulottamisen turvaamistoimiluonteeseen liiketoimintakieltoon sekä rikoshyötyyn. Nämä kysymykset eivät ole olleet aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana, ja tämä tulisi selkeästi tuoda esille arvioitaessa ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä ihmisoikeussopimuksiin. Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti arvioida perustuslakivaliokunnan lausunnon tarvetta.

Edelleen korostan, että säätämisjärjestysperusteluissa tulee tarkastella nimenomaan nyt ehdotettujen säännösten suhdetta perustuslakiin, eikä niinkään pitäytyä aiemman ehdotuksen perustuslainmukaisuuden selostamisessa.

Merkillepantavaa on lisäksi se, että säätämisjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty ehdotettuja syyteneuvottelun kohteena olevien rikosten piirin laajennuksia. Jatkovalmistelussa perusteluja tulee täydentää näiltä osin.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

.

-

Eteläpää Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen