

18.6.2012

Dnro 1797/5/12

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen**

**OIKEUSASIAMIES ON HUOLISSAAN EHDOTETUSTA SYYTENEUVOTTELUSTA:  
Yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus vaarantumassa**

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 8.5.2012 (OM 20/41/2011; OM026:00/2011)

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmän mietinnöstä Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen (OMML 26/2012).

Olen aikaisemmin esittänyt syyteharkintaratkaisuja ja syyteneuvottelujärjestelmää koskevia näkemyksiäni oikeusministeriölle 8.4.2004 antamassani lausunnossa dnro 537/5/04 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä, XLII Asianajapäivillä 15.1.2010 pitämässäni puheessa Sopiminen, tunnustaminen – haasteita juristeille<sup>1</sup> ja 16.4.2010 oikeusministeriölle antamassani lausunnossa dnro 208/5/10 syytteestä sopimista koskevasta arviomuistiosta. Viitataan näihin kannanottoihin samoin kuin valtakunnansyyttäjälle 28.2.2011 antamaani lausuntoon dnro 4570/5/10 valtakunnansyyttäjänviraston työryhmäraportista Esitutinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevien käytäntöjen uudistaminen ja kevenneet prosessikeinot (dnro 37/34/09).

Heti alkuun minun on syytä todeta, että en kannata ehdotuksia syyteneuvottelujärjestelmään siirtymiseksi enkä seuraamusluonteisista syyttämättä jättämispäätöksistä luopumiseksi. Olen silti seuraavassa ottanut kantaa myös eräisiin mainittuihin ehdotuksiin liittyviin säännösehdotuksiin yksityiskohtaisemmin. Käsittelen seuraavassa ensin syyttämättä jättämispäätöksen luonteeseen kohdistuvia muutosehdotuksia (1) ja tämän jälkeen syyteneuvottelujärjestelmää koskevia esityksiä (2) sekä eräitä muita huomioita (3). Esitän lopuksi yhteenvedon (4) sekä säätämisyjärjestykseen liittyviä huomioita (5).

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

## **1. Syyttömyysolettaman kumoaminen syyttäjän päätöksenteossa**

Mietinnön ehdotus syyttämättä jättämispäätösten luonteen muuttamiseksi siten, että niistä poistettaisiin rikoksen syyksilukeva elementti, on syyteneuvottelua koskevista ehdotuksista erillinen, ja sitä voidaan myös arvioida erillisenä asiana.

---

<sup>1</sup> Puhe on julkaistu <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/julkaisut/puheet-esitelmat.htx>.

Syyttämättäjättämispäätösten luonteen muuttaminen siten, että syyttäjä ei enää katsoisi syyttämättä jätetyn syyllistyneen rikokseen, olisi periaatteellisesti merkittävä muutos. Syyttäjä ei enää päätöksellään kumoaisi syyttömyysolettamaa, vaan tekisi prosessuaalisen syyttämättäjättämispäätöksen enemmistä toimenpiteistä luopumisesta. Mietinnössä puhutaan silti yhä seuraamusluonteisista syyttämättäjättämispäätöksistä. Nähdäkseni tämä on käsitteellisesti mahdotonta. Miten voidaan puhua syyttäjän seuraamusluonteisesta päätöksestä, jos syyttömyysolettamaa ei kumota (vai onko seuraamuselementtinä ajateltu pitää sitä myöhemmin lähemmin puheeksi tulevaa ehdotuksen vaikutusta, että rikoksesta epäilty jäisi peruuttamattomasti epämääräiseen ”todennäköisen rikollisen” asemaan)? Ehdotuksen seurauksena kaikki syyttäjän tekemät syyttämättäjättämispäätökset olisivat jatkossa luonteeltaan prosessuaalisia.

Muutosehdotusta taustoitetaan (s. 22–23) sillä, että yleissäännösten nojalla tehtävien seuraamusluonteisten syyttämättäjättämispäätösten perusteita ei ole tarkistettu vuoden 1991 uudistuksen jälkeen. Lainsäädäntöön on sittemmin lisätty erityissäännöksiä, ja lakiin on vuonna 2001 otettu säännökset toimenpiteistä luopumisesta menettämisseuraamusten osalta. Mietinnön mukaan (s. 35) nykyjärjestelmää ei voida pitää täysin tyydyttävänä perustuslain uudistamisen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) liittymisen jälkeen. Minulle ei avaudu, millä lailla perustuslain tai ihmisoikeussopimuksen määräykset olisivat vaikuttaneet siihen, minkä luonteisena ratkaisuna syyttäjän syyttämättäjättämistä on pidettävä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset otettiin nimenomaisesti huomioon vuoden 1991 uudistuksessa, minkä vuoksi säännöstöön sisällytettiin seuraamusluonteisesti syyttämättä jätetyn oikeus saattaa syyllisyyskysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä oli jo tuolloin täysin vakiintuneesti katsottu, että hallintoviranomaiset voivat tehdä syyksilukevia ratkaisuja ja määrätä seuraamuksia vähäisistä rikoksista, kunhan henkilöllä on mahdollisuus saada asia kaikki EIS 6 artiklan takeet täyttävässä elimessä ja menettelyssä käsiteltäväksi. EIT:n ratkaisulinja on selvä myös uudemmassa oikeuskäytännössä (esimerkiksi Flisar v. Slovenia -tuomion (29.9.2011 kohta 33): ”The Court reiterates that while entrusting the prosecution and punishment of minor offences to administrative authorities is not inconsistent with the Convention, the person concerned must have an opportunity to challenge any decision made against him before a tribunal that offers the guarantees of Article 6 (Lauko v. Slovakia, 2 September 1998, § 64, Reports of Judgments and Decisions 1998 VI).”)

Mietinnössä pidetään ongelmallisena sitä, että voimassa oleva lainsäädäntö ei nimenomaisesti anna syyttäjille toimivaltaa rikosten syyksi lukeemiselle. Tämän seikan osalta toistan aikaisemmin (dnro 4570/5/10) lausumani: ”Seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen (ja toimenpiteistä luopumisinstituutioon kuuluvien poliisin ilmoittamatta jättämisen ja tuomioistuimen tuomitsematta jättämisen) merkityssisältö rikoksen syyksi lukevana ja siten syyttömyysolettaman kumoavana ratkaisuna on Suomessa jo vuosikymmenten ajan ollut yksiselitteisen selvä niin lainsäädännön, esitöiden, oikeuskäytännön, oikeuskirjallisuuden ja oikeusvertailun valossa.” Työryhmän käsityksen perusteettomuuden osoittaa jo se, että työryhmä

on itsekkin katsonut syyttämättäjättämispäätöksen luonteen muuttamisen edellyttävän useita muutoksia lainsäädäntöön: huomautusta ja syyllisyyskysymyksen tuomioistuinkäsittelyä koskevien säännösten kumoamisen ja muutoksia lukuisten toimenpiteistä luopumissäännösten sanamuotoihin. Sinänsä ei ole estettä säätää asiasta laissa vielä täsmällisemmin, vaikkakaan en näe siihen mitään tarvetta.

Mietinnössä on pidetty puutteena sitä, että seuraamusluonteisen syyttämättäjättämispäätöksen näyttökynnys on laissa sääntelemätön kysymys. Asiasta lakitasolla säätäminen olisi periaatteessa mahdollista. En kuitenkaan pidä mahdollisena, että laissa asetettaisiin syyttäjän syyksilukevalle ratkaisulle alhaisempi näyttökynnys kuin tuomioistuimelle. Olen perustellut tätä laajasti eri yhteyksissä (ks. erit. väitöskirjani "Syyttäjä tuomarina" s. 225–260). Tyydyn toteamaan tässä vain sen, että syyttömyysolettaman kumoamisen näyttövaatimus tietyssä konkreettisessa rikosasiassa ei voi riippua siitä, mikä viranomaisen ratkaisun tekee. Kuten edellä on todettu, syyllisyyskysymys tulee aina voida saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Se on Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämä oikeusturvatae juuri sen kontrolloimiseksi, että syyttömyysolettaman kumoamisen edellytykset ovat täyttyneet. Jo tämän perusteella on loogisesti mahdotonta ajatella, saati säätää laissa, että syyttäjä voisi soveltaa saman asian ratkaisemisessa erilaisia, alhaisempia päätöksentekokriteereitä kuin tuomioistuin.

Mietinnössä muutosta perustellaan viittaamalla näkökohtiin, joiden mukaan on nähty periaatetasolla arveluttavana se, että seuraamusluonteisessa syyttämättäjättämispäätöksessä syyttäjä katsoo henkilön syyllistyneen rikokseen. Tämä pitää sinänsä paikkansa. Olen käsitellyt tätä kysymystä perusteellisesti edellä mainitussa teoksessani. Tässä suhteessa ongelmallisinta ei kuitenkaan ole seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen, vaan ne tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvat rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön muodot, jotka johtavat rangaistukseen, erityisesti rangaistusmääräysmenettely. Tuomiovallan käyttö kuuluu tuomioistuimelle ennen kaikkea oikeusturvasyistä. Jos lopputuloksena on seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen, syyttämättä jätetyn oikeusturvan kannalta syyksiluetun rikoksen abstraktilla rangaistusasteikolla ei ole keskeistä merkitystä. Se, kuinka vakavista rikoksista seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen ylipäätään on mahdollinen, on enemmän kriminaalipoliittinen ja koko järjestelmän oikeudenmukaisuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyvä kysymys.

Mietinnössä todetaan, ettei epäillyltä kysytä suostumusta siihen, että syyllisyyskysymys ratkaistaan oikeudenkäynnin ulkopuolella. Tämä pitää paikkansa, ja periaatteessa se olisi mahdollista säätää seuraamusluonteisen syyttämättäjättämisen edellytykseksi.

Käsitykseni mukaan työryhmän ehdotus johtaisi perus- ja ihmisoikeusturvan kannalta päinvastaisiin kuin tavoiteluihin positiivisiin seurauksiin. Ehdotuksen mukaan syyttämättäjättämispäätökseen päättyvän rikosprosessin lopputuloksena olisi nimittäin se, että rikoksesta epäilty on "todennäköisesti syyllinen", eikä hänellä olisi mahdollisuutta saattaa tätä rikosepäilyä voimaan jättävää kannanottoa tuomioistuimen arvioitavaksi tai tuomioistuimessa kumotuksi.

Rikosprosessia jatkavalle ratkaisulle, kuten esitutkinnan aloittamiselle ja syytteen nostamiselle voidaan asettaa erilaisia alhaisempia kynnyksiä, mutta rikosprosessin päättävän ratkaisun merkityssisältö ei voi olla se, että epäilty on todennäköisesti syyllinen. Käsitykseni mukaan tämä olisi syyttömyysolettaman vastaista. Rikosprosessissa lopputulos voi olla vain joko rikoksen syyksilukeva eli syyttömyysolettaman kumoava, tai sitten epäiltyä on pidettävä yksiselitteisesti syyttömänä.

Mietinnössä on tarkasteltu pelkästään seuraamusluonteista syyttämättä jättämispäätöstä ja pelkästään yleisten syyttäjien kannalta. Näin ei voida tehdä. Ensinnäkin tulee ottaa huomioon rikosprosessin toimijoiden kokonaisuus. Pidän lievästi sanottuna epäjohtonmukaisena sitä, että jatkossa syyttäjä ei voisi ehdotuksen mukaan enää tehdä rikoksen syyksilukevaa ratkaisua ja antaa huomautusta, siinä kun kaikki esitutkintaa suorittavat viranomaiset voivat jatkossakin tehdä tällaisia ratkaisuja ja antaa huomautuksen. Toiseksi ehdotettu uudistus heijastuisi myös oikeusasiamiehen toimintaan, mitä käsittelen jäljempänä. Kolmanneksi mietinnössä ei ole pohdittu sitä, mitä muita mahdollisia heijastusvaikutuksia ehdotuksella olisi. Esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n mukaan todistajana ei voida kuulla muun muassa henkilöä, jonka todetaan tehneen kyseisen rikoksen, mutta asia on esitutkintalain 43 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla päätetty jättää saattamatta syyttäjän harkittavaksi taikka syyttäjä on päättänyt jättää oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n tai muun vastaavan lainkohdan nojalla syytteen nostamatta (HE 82/1995).

Vakiintuneen ja rikosprosessioikeudellisissa järjestelyissä keskeistä merkitystä omaavan järjestelmän muutoksille tulisi voida esittää painavia syitä. Mikään edellä käsitellyistä perusteluista muutosehdotukselle ei ole vakuuttava erikseen eikä yhdessä tarkasteltuna. Seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen perusteisiin voisi kuitenkin olla johdonmukaista lisätä mahdollisuus syyttämättä jättämiseen prosessieconomisin perustein, koska voimassa oleva järjestelmä on tässä suhteessa esitetyin tavoin (s. 36) epäjohtonmukainen (vastaava peruste on käytettävissä esitutkinnassa mutta ei syyteharkinnassa).

### *Syyksilukevuuden poistamisen heijastusvaikutukset ylimpään laillisuusvalvontaan*

Mietinnössä syyttämismatemiikkaa käsitellään yleisten syyttäjien näkökulmasta. Eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä erityissyyttäjänä ei käsitellä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Oikeusasiamiehen antaman huomautuksen luonne voi olla joko hallinnollinen tai rikoksen syyksilukeva. Viimeksi mainitunlaisen huomautuksen luonne on siis syyttömyysolettaman kumoava seuraamusluonteinen syyt-

tämättäjättämispäätös. Rikoksen syyksilukeviin oikeusasiamiehen antamiin huomautuksiin liittyy vakiintuneesti ohjaus ROL 1 luvun 10 §:n mukaiseen syyllisyyskysymyksen tuomioistuinkäsittelyyn.

Vastustan jyrkästi sellaista muutosta, joka puuttuisi oikeusasiamiehen mahdollisuuteen tehdä rikoksen (käytännössä virkarikoksen) syyksilukevia päätöksiä, ja heikentäisi ylimmän laillisuusvalvojan toimintamahdollisuuksia ja toiminnan vaikuttavuutta. Työryhmän ehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin, mutta järjestelmä muuttuisi tässäkin suhteessa epäjohtonmukaiseksi. Ehdotus vaikuttaisi kuitenkin välillisesti oikeusasiamiehen (virka)rikoksen syyksilukeviin huomautuksiin, koska ne edellyttävät ehdottomasti syyllisyyskysymyksen tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuutta. Tämän vuoksi ROL 1 luvun 10 §:n säännöstä ei voida kumota, tai vastaava sääntely on lisättävä oikeusasiamieslakiin.

### *Ehdollinen syyttämättä jättäminen*

Ehdotettu muutos tuhoaisi myös mahdollisuudet kehittää seuraamusluonteista syyttämättäjättämisinstituutiota. Mielestäni ehdollinen syyttämättäjättäminen voisi olla toimiva keino rikosprosessin keventämiseksi ja asianomistajan oikeuksien turvaamiseksi erityisesti ROL 1 luvun 8 §:n 1 kohdan mukaisen sovinto-perusteen soveltamistilanteissa (dnro 208/5/10), joissa rikoksesta epäilty on suostunut tai sitoutunut suorittamaan korvausta asianomistajalle. Syyttämättäjättämisen jättäminen ehdollisesti siitä riippuvaiseksi, että sovittu korvaus tosiasiallisesti suoritetaan, tehostaisi rikosasioiden sovittelullista elementtiä, keventäisi rikosprosessia ja estäisi tilanteet, joissa rikoksesta epäilty laiminlyömällä sopimansa korvauksen tai hyvityksen suorittamisen asianomistajalle välttyisi perusteettomasti rangaistusvastuustaan (ks. KKO 2003:25).

Käsillä olevassa mietinnössä ei käsitellä lainkaan ehdotusten suhdetta rikosasioiden sovittelun instituutioon. Mietinnössä ei myöskään käsitellä ehdollista syyttämättäjättämistä (tämä on rajattu pois jo 15.1.2010 arviomuistiossa, ks. OMML 47/2010 s. 11) muuten kuin lyhyesti oikeusvertailevassa jaksossa.

Jos syyttäjän ratkaisuiden seuraamusluonne säilytettäisiin, toisin kuin mietinnössä ehdotetaan, voisi ehdollista syyttämättä jättämistä kehittää esimerkiksi edellä mainitussa suunnassa. Ehdollinen syyttämättäjättäminen ei sitä vastoin soveltuisi nyt ehdotettuun järjestelmään, jossa syyttäjän päätös ei olisi syyttömyysolettaman kumoava.

### *Syyttämättäjättämispäätösten perusteleminen*

Pidän syyttämättäjättämispäätöksen perusteluvollisuutta koskevaa ROL 1 luvun 6 a §:n 2 momentin ehdotusta perusteluna.

## 2. Syyteneuvottelujärjestelmä

### *Syyteneuvotteluiden oikeusturvatakeista*

Syyteneuvotteluiden lähemmästä sisällöstä mietinnöstä ei valitettavasti saa selvää kuvaa. Menettelyn perusluonteeseen kuitenkin kuuluu keskeisesti se, että syyttäjä ja rikoksesta epäilty avustajineen (palaan jäljempänä kysymykseen avustajapakosta) käyvät molemmiin puolin aktiivisesti neuvotteluja ja tunnusteluita siitä, onko asiassa edellytyksiä luopua rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta lievempään rangaistukseen päätyen sitä vastaan, että epäilty tunnustaa rikoksen. Rikoksesta epäilty toisin sanoen käy kauppaa tunnustamisella ja syyttäjä rangaistuksen ankaruudella. Se, että kauppaa käydään asioista, joilla on merkitystä rikosoikeudellisen järjestelmän legimitteille ja preventiiviselle vaikutukselle, ei ole yhdentekevää.

Kyse olisi siis nimensä mukaisesti *neuvottelusta*. Toimintatapa olisi täysin uusi suomalaisessa rikosoikeudenhoidossa (en tarkoita nyt rikosasioiden sovittelua). Ehdotuksessa ei kuitenkaan lainkaan pohdita sitä, miten neuvottelut tulisi yksityiskohtaisesti järjestää. Neuvotteluiden kulusta on maininta vain yhdessä mietinnön kappaleessa, ja siinäkin todetaan nimenomaisesti, että neuvotteluiden toimittamistavasta ei säädettäisi mitään (s. 53–54). Pidän tätä varsin hämmästyttävänä ottaen huomioon, että syyteneuvottelussa on kyse valtiovallalle kuuluvan rikosoikeudellisen rankaisuvallan käytöstä.

Positiivinen piirre ehdotuksen puitteissa on se, että työryhmä ei ehdota fact bargaining -tyyppistä järjestelmää, jossa tuomioistuimelle esitettäisiin vain syyttäjän ja epäillyn välisen sopimuksen mukainen valikoitu faktapohja, joka ei vastaisi aineellista totuutta. Sitä vastoin syyttäjä voisi sitoutua tuomioesityksellä vaatimaan rangaistusta lievennetyllä rangaistusasteikolla ja/tai jättämään yhdestä tai useammasta epäilystä rikoksesta syytteen nostamatta.

Kun varsinaisesta neuvottelusta ei ole nyt kuitenkaan haluttu säätää tai lausua mitään, tulevat useat menettelyyn sisään rakentuvat oikeusturvongelmat ja -riskit sivuutetuiksi.

Keskustelua ei ensinnäkään käydä siitä, miten tällainen harkinnanvarainen ja viime kädessä sattumanvarainen neuvottelu sopisi yhteen syyttäjän syytepakko- ja objektiivisuusperiaatteen kanssa. Objektiivisuusperiaatteen mukaan syyttäjän tulee pyrkiä aineellisesti oikeaan ratkaisuun ja sitä vastaavan oikeudenmukaisen rangaistuksen saamiseen. Objektiivisuusperiaatteen voimassaoloa olisi nähdäkseni enää mahdoton mielekkäästi perusteella tilanteessa, jossa syyttäjä tavoittelee tunnustusta ja tuomioesitystä mahdollisesti tarjouksen, vastatarjouksen ja kompromissin kautta tuomioesitykseen edeten – kun syyttäjällä on samaan aikaan velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon sekä epäiltyä vastaan että tämän eduksi puhuvat seikat. Vastaavasti en voi nähdä, että virallisperiaatteen tai niin sanotun puolustuksen suosimisen periaatteen voitaisiin väittää soveltuvan syyteneuvotteluun. Neuvotteluiden tulos jäisi aidosti osapuolten neuvotteluiden ja muiden sattumanvaraisten ja kontrolloimattomien tekijöiden va-

raan. Tällöin ei ole juurikaan takeita siitä, että perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus toteutuisi eri asianosaisten välillä.

Mietinnössä ei tuoda esille niitä moninaisia tekijöitä, joiden johdosta syyteneuvottelujärjestelmä on omiaan tuottamaan epäjohtonmukaisia ja sattumanvaraisia tuloksia. Paljon riippuu toisaalta kulloisestakin syyttäjistä, hänen ammattitaidosta, neuvotteluvalmiuksista ja jopa kulloisestakin työtilanteesta. Työtilanne-erot voisivat johtaa perusteettomiin alueellisiin eroihin järjestelmän käytössä eri puolella maata. Vastaavasti sattumanvaraisuutta luo se, millainen avustaja – jos ollenkaan – rikoksesta epäillyllä on, ja millaiset neuvotteluvalmiudet hänellä olisi syyteneuvottelutilanteessa. Rikoksesta epäillyn (oikealle tai väärälle) tunnustamiselle merkitystä voi olla sillä, miten avustaja esimerkiksi selostaa hänelle jutun näyttötilanteen tai teosta koituvan normaalin rangaistustason. Myös vastaajan tilanne – esimerkiksi vieroitusoireista kärsivä tutkintavanki, ulkomaalainen, kanssa epäiltyjä pelkäävä ja niin edelleen – vaikuttaa merkittävästi siihen, millaisin edellytyksin syyteneuvottelua tosiasiallisesti käytäisiin.

Kun syyteneuvottelujärjestelmien perusriskeinä ovat muun muassa esitutinnan tunnustushakuisuus (ja siitä mahdollisesti seuraava rikostutinnan ammattitaidon rapautuminen) ja ylisyyttäminen, odottaisi lakiehdotuksen vastaavan esimerkiksi siihen, tuleeko esitutinnan olla valmis syyteneuvotteluita ehdotettaessa, ja jos ei, miten rikoksesta epäillyn tiedonsaanti-oikeudet turvataan ennen syyteneuvotteluiden alkamista. Avustajan käytölläkään ei välttämättä voida estää vääriä tunnustamisia, jos rikoksesta epäillyn ensisijainen tavoite syyteneuvottelutilanteessa on esimerkiksi päästä vapaaksi tutkintavankeudesta.

Kun sääntelyä ei ehdoteta esimerkiksi siitä, tuleeko syyttäjän tuoda eri menettelyvaihtoehdot ja tiedossaan olevat seikat esille jo neuvottelun alussa, jää sen arviointi, missä määrin rikoksesta epäiltyä voidaan taktisesti painostaa tunnustamaan, täysin ilmaan. Onhan rikoksesta epäillyn ratkaisunneolle aivan keskeistä se, että hän tietää asemansa ja vaihtoehdonsa jo neuvottelutilanteessa.

Minkäänlaista tarkkaa pohdintaa mietinnössä ei ole niistäkään tekijöistä, joiden vaikutuksesta syyteneuvottelussa voidaan päätyä aineellisesti väärään lopputulokseen eli väärin tunnustamisiin ja sitä kautta syyttömän tuomitsemiseen. Talousrikollisuudessa ja muussa ammattimaisessa rikollisuudessa voidaan esimerkiksi käyttää kanssarikollisten painostamista, bulvaaneja tai jopa sivulliselta väärän tunnustamisen rahalla ostamista.

Mietintö on myös hyvin suppea tunnustamisoikeudenkäynnin kulun osalta. Mietinnössä ei juurikaan korosteta tuomarin materiaalisien prosessinjohtamisen merkitystä sen aktiivisessa varmistamisessa, että syytetty on antanut aidon, vapaaehtoisen tunnustuksen oikeuksistaan riittävästi tietoisena. Jotta oikeusturvatakeita voitaisiin pitää riittävinä, ei pelkkä tuomarin lakoninen tiedustelu mainituista kysymyksistä vielä täyttäisi riittävän prosessinjohtamisen vaatimuksia. Tuomioistuimen tulisi pureutua yksityiskohtaisesti syyteneuvotteluprosessin olosuhteisiin ja etenemiseen.

Syyteneuvottelujärjestelmän perusluonteena on prosessiekonomian nimissä tinkiä normaaliin rikosprosessiin kuuluvista oikeusturvatakeista. Dilemma on siinä, että jos järjestelmä toteutetaan oikeusturvatakeet riittävästi täyttävällä tavalla, ei varsinaisia kustannussäästöjä edes välttämättä saavuteta, kun yhdestä paikasta eli tuomioistuinmenettelystä säästetyn tilalle syntyy uusia kustannuksia syyteneuvotteluvaiheeseen. Samalla, kuten todettu, syyteneuvottelujärjestelmällä olisi erittäin laajakantoisia haitallisia vaikutuksia rikosoikeudelliselle järjestelmälle yleisemminkin. Jos toisaalta järjestelmä toteutetaan oikeusturvatakeiden kannalta vähemmän hyvällä tavalla, kuten nyt käsillä olevaa ehdotusta voidaan mielestäni luonnehtia, voi sen käyttöönoton seurauksena tapahtuva tuomioistuintalouden resurssien leikkaus jäädä pysyväksi tai ainakin hyvin vaikeasti palauttavaksi.

Kaikki järjestelmään liittyvät ongelmat huomioon ottaen en pidä hyväksyttävänä, että järjestelmä otettaisiin heti käyttöön lähes täydessä ajateltavissa olevassa mitassa, kun ehdotuksen mukaan järjestelmä ulottuisi jopa kuuden vuoden rangaistusuhkaihin tekoihin.

### *Aikaisemmat kannanotoni syyteneuvottelusta tiivistetysti*

Olen lausuntoni alussa viitatuissa aikaisemmissa kannanotoissani todennut muun muassa, että kun syytteen ja rangaistuksen ankaruus määräytyvät neuvotteluiden tuloksen perusteella, rangaistusarvoltaan samanlaisista teoista voidaan määrätä aivan erilaiset rangaistukset. Siihen, minkälaisen sopimuksen esimerkiksi syyttäjäpuoli on valmis tekemään, voivat puolestaan vaikuttaa monenlaiset seikat, kuten

- jutun näyttötilanne,
- kuinka vaikeasti selvitettävä rikos on kyseessä, tai
- kuinka ruuhkautuneita rikosprosessin viranomaiset sattuvat tiettyinä ajankohtana tai tietyllä alueella olemaan.

Olen myös kiinnittänyt huomiota siihen, että syyteneuvottelujärjestelmään liittyy suoranaisia oikeusturvaongelmia:

- Menettelyssä annettu tunnustus ei välttämättä ole aito ja vapaaehtoinen, vaan syytön vastaaja voi painostua myöntämään väärän syytteen täysimääräisen rangaistuksen pelossa. Riski korostuu, jos epäillyllä ei ole menettelyssä mukanaan avustajaa.
- Syyttäjä voi niin sanotulla ylisyyttämällä lisätä vastaajaan kohdistuvaa painetta tunnustamiseen.
- Esitutkinnasta muodostuu tunnustushakuinen, mihin liittyy monenlaisia oikeusturvauhkia.

Syyteneuvottelumenettelyssä menetetään oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvä kontrollifunktio ja menettely voi heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän legitimitiä. Syyttäjän ja syytetyn välisissä neuvotteluissa syntyneeseen sopimukseen perustuva tuomio ei herätä luottamusta samalla tavalla kuin tuomio, joka on annettu julkisen oikeudenkäyntimenettelyn jälkeen, jota yleisö on itse tai median välityksellä voinut seurata ja vakuutua menettelyn asianmukaisuudesta ja ratkaisun oikeellisuudesta.



## *Työryhmämietinnön ehdotuksista yksityiskohtaisemmin*

Mietinnössä syyteneuvottelujärjestelmän katsotaan soveltuvan erityisesti vakaviin talousrikosasioihin, joiden varsinaiseen päätekoon liittyy usein muita vähäisempiä mutta mahdollisesti vaikeasti selvitettäviä rikoksia. Mietinnössä tuodaan tässä yhteydessä mielestäni oikein esille, että rikoslain 7 luvun yhteistä rangaistusta koskevien säännösten vuoksi lievempien rikosten rajaaminen ei välttämättä vaikuttaisi mitenkään tuomittavaan rangaistukseen. Jos ja kun näin on, ei vähäisempien osatekojen selvittäminen ja käsittely esitutkinnassa ja syyteharkinnassa sekä myöhemmin oikeudenkäynnissä kieltämättä ole rangaistusvastuun toteuttamiseksi merkityksellistä, vaan lähinnä symbolisesti ja edellä mainitun rikosoikeudellisen järjestelmän preventiivisen vaikutuksen ja legimitietin takaamiseksi. Viimeksi mainitun merkitystä ei kuitenkaan tule väheksyä. Nykyisen yhteisen rangaistuksen muodossa tulevan ”paljousalennuksen” (jota täydentävät vankeusrangaistuksen täytäntöönpanovaiheen säännöt) lisäksi syyteneuvottelujärjestelmän omaksuminen kuitenkin tarjoaisi rikoksia tekevälle vielä menettelyllisiä kevennyksiä rikosprosessiin (tästä edusta todennäköisesti pääsisivät ”nauttimaan” pääosin ”taitavat” talousrikolliset). Vallitsevan järjestelmämme johdosta syyteneuvottelussa keskeinen ”edun” mittaaminen olisi kuitenkin varsin vaikeaa.

Ehdotuksessa seksuaalirikokset sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset on rajattu syyteneuvottelun ulkopuolelle. Tällä rajauksella ilmeisesti pyritään torjumaan ennakoita sellaisia mahdollisia rikosoikeudellisen järjestelmän legitimizeettiin kohdistuvia vastaväitteitä, joita rikosoikeuden ikään kuin kovaan ytimeen kohdistuvien rikosten ”sopiminen” pois voisi herättää ihmisten mielissä. Sellaisenaan rajaus on ymmärrettävä. Kun seksuaali- ja väkivaltarikosten rangaistustaso on kuitenkin merkittävästi lievempi kuin esimerkiksi huumausainerikoksissa (törkeästä pahoinpitelystä määrättävän ehdottoman vankeusrangaistuksen keskipituus on 1,5–2 vuotta, raiskauksissa 22 kuukautta–kaksi vuotta, siinä kun huumausainerikoksissa ehdottoman vankeuden keskipituus on 3–4 vuotta, ks. Rikollisuustilanne 2010, Optulan julkaisuja 258), voi ehdotetusta syyteneuvottelun rajauksesta syntyä jossain määrin ristiriitainen kuva, kun tosiasiallisesti vakavammin rangaistavista rikoskokonaisuuksista voisi neuvotella mutta ei lievemmin rangaistavista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyvistä rikoksista. Toisaalta pidän kuitenkin hyväksyttävänä Ruotsissa omaksutun kaltaista ”artbrott”-ajattelua, jota työryhmän ehdotus tässä kysymyksessä tavallaan edustaa.

Käsittääkseni ehdotettu rajaus selittyy paitsi edellä mainitulla pyrkimyksellä varjella järjestelmän legitimizeettikuvaa, nimenomaan prosessiekonomialla. Talous- ja huumausainerikokset ovat usein laajoja ja vaikeasti selvitettäviä, joten niissä on saavutettavissa prosessiekonomisia kevennyksiä, kun taas henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyvät rikokset ovat yleensä ”pistemäisempiä” ja sellaisia, että niissä ei ole saavutettavissa samassa määrin prosessiekonomisia helpotuksia. Tutkintavoimavarojen rajallisuus on käytännön tason realiteetti, jolla on helppo perustella syyteneuvottelujärjestelmää. Perusteen soveltaminen voi kuitenkin helposti johtaa ristiriitoihin yleisemmän tason kriminaalipoliittisten, eri rikosten rangaistustasoa koskevien linjausten kanssa. On pidettävä mielessä rikoslain

6 luvun 4 §:n säännös siitä, että rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Rangaistuksen ankaruuden pitäisi siis ilmentää rikoksen moitittavuutta ja tekijän syyllisyyttä, ei rikoksen selvittämisen vaikeutta.

Epäjohdonmukaisia ja sattumanvaraisia piirteitä syyteneuvottelujärjestelmä loisi paitsi edellä mainituista syistä, myös sitä kautta, että sen käyttäminen olisi sidoksissa prosessissa asianosaisena olevan asianomistajan tahtoon. Asianomistajan suhtautumisesta johtuva sattumanvaraisuus ja ennakoimattomuus voi liittyä paitsi tilanteisiin, jolloin asianomistajataho on institutionaalisen tahon edustaja (kuten verottaja, tullit tai konkurssipesä), erityisesti myös yksityisiin asianomistajiin. Kuten todettu, rikosoikeudellisen järjestelmän yksi keskeinen kulmakivi, ennustettavuus ja yhdenvertaisuus, kokisi syyteneuvottelujärjestelmän kautta merkittävän eroosion.

Ehdotuksen mukaan syyteneuvottelun kautta koitua rangaistusetu on yksilöitävä selvästi rikoksesta epäillylle ja syytetylle. Tämä etu olisi ilmeisesti noin neljäsosan lievennys rangaistukseen. Esitutkintaviranomainen ja syyttäjä eivät luonnollisesti voisi sitoa tässä suhteessa tuomioistuimen käsiä, mutta myös tuomioistuimen tulisi eritellä tuomioesitys vahvistaessaan, kuinka paljon tunnustaminen on alentanut rangaistusta. Tämän velvollisuuden täyttäminen olisi haasteellista, koska rikoslain 7 luvun mukaisen yhteisen rangaistuksen järjestelmässä ei ylipäätään eritellä sitä, kuinka paljon mikin rikos vaikutti kokonaisrangaistukseen.

### *Menettely syyteneuvottelussa*

Mietinnön mukaan syyteneuvotteluja ei ole tarkoitettu esitutinnan jatkeeksi tai näytön keräämiseen (s. 50); kyse olisi prosessiekonomisesta tunnustelusta. Tarkoitus olisi soveltaa menettelyä vain silloin, kun saavutettavissa on tuntuvia prosessiekonomisia etuja. Menettely jättäisi esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle merkittävän paljon harkintavaltaa. Kuten todettu, yksi keskeinen ongelma missä tahansa syyteneuvottelujärjestelmässä liittyy juuri siihen, miten varmistaa ja valvoa yhdenmukaisuus ja oikeusturvan toteutuminen menettelyssä. Esitetystä tuomioistuinkontrollista huolimatta hyvin löysästi säännelty järjestelmä ei voisi välttää näihin liittyviä epäilyjä.

Keskeinen kysymys syyteneuvotteluissa olisi se, että rikoksesta epäilty ja syytetty on avustettu. Mietinnössä tätä puolta kyllä korostetaan, mutta ei kuitenkaan ehdoteta avustajapakkoa. Itse näkisin avustajapakon tarpeelliseksi syyteneuvotteluissa. Itse neuvottelumenettely on ehdotuksessa jätetty hyvin avoimeksi (ilmeisesti ei kuitenkaan yleisöjulkiseksi) toteuttamistavoiltaan, ja neuvotteluihin voisi liittyä hyödyntämiskielto. Asianosaisten oikeuksien asianmukaiseksi toteuttamiseksi ja menettelyn edes jonkin- tasoisen yleisen kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi näen välttämättömänä, että neuvotteluissa olisi aina mukana julkisen valvonnan alla toimiva oikeudenkäyntiavustaja. Kun mietinnön perusteluiden mukaan syyteneuvottelu ei lähtökohtaisesti soveltuisi yksinkertaisiin ja vähäisiin asioihin, olisi ilmeisesti oikeusapulain 6 §:n estämättä mahdollisuus saada oikeusapua ja avustajan määräys syyteneuvotteluihin.

### *Tunnustamisoikeudenkäyntiin liittyvä menettely*

Mietinnössä (s. 50) katsotaan, että myös tavanomaisessa järjestyksessä vireille tullutta syyteasiaa valmisteleva tuomari voisi ehdottaa tuomioesityksen tekemistä syyttäjälle. Tämä perusteluissa todettu ei ilmene millään lailla ehdotetuissa säännöksissä. Vaikuttaa siltä, että tältä osin ehdotuksessa on haettu mallia saksalaisesta järjestelmästä (s. 29–30). Jos näin on, voidaan todeta, että ehdotuksessa ei ole mitenkään otettu huomioon saksalaisen ja suomalaisen rikosprosessuaalisen menettelyn merkittäviä eroja. Myöskään huomioon ei ole otettu sitä saksalaista kritiikkiä, joka on herännyt pian sikäläisen järjestelmän omaksumisen jälkeen (Linna, Tuula: Puntarissa plea bargaining – vastassa oikeusturva ja itsekriminointisuoja. Teoksessa Oikeustiede – Jurisprudentia XLIII, Helsinki 2010, s. 189–259, ks. s. 198, 204–205 ja 222–223).

Nyt siis ehdotetaan sitä, että jopa tuomarin tulisi aktiivisesti pyrkiä prosessiekonomisiin pohdintoihin rikosasioiden käsittelyssä. Vastustan jyrkästi sitä, että tuomioistuimen taholta voitaisiin toimia mietinnössä kuvatulla tavalla. Tällainen toiminta ei ole tuomioistuimen eikä tuomarin roolin ja tehtävien mukaista. Mietinnössä katsotaan vieläpä, että tuomioesityksen tehnyt tuomari ei olisi myöhemmin esteellinen käsittelemään asiaa, vaikka asiassa ei tuomarin aloitteesta huolimatta tehtäisi tuomioesitystä – siis tilanteessa, jossa tuomari on kirjallisen aineiston pohjalta jo etukäteen pitänyt syytetyn syyllisyyttä niin selvänä, että oma-aloitteisesti kehottaa tätä tunnustamaan. Kun Suomessa ei ole tutkintatuomarijärjestelmää, en syyttömyysolettama mielessä pitäen yksinkertaisesti käsitä, että tällaista saatetaan edes ehdottaa.

Ehdotuksen mukaan tuomioesitys voitaisiin käsitellä muodollisesti erillisenä asiana ja tämän jälkeen muut syyteasiat normaalissa rikosasian pääkäsittelyssä, ja käräjäoikeus antaisi asioissa yhteisen tuomion. Toisin sanoen useamman syytetyn tilanteissa menettely tuomioistuimessa voitaisiin jakaa kahteen osaan siten, että pääosa käsitellään tunnustamisoikeudenkäynnissä ja yksittäisten vastaajien kohdalla normaalissa järjestyksessä.

Näiltäkin osin on ensinnäkin pantava merkille, että mietinnön perusteluissa ilmaistu ei ilmene millään lailla ehdotetuista säännöksistä. Perusteluissa ehdotettu järjestely voisi joka tapauksessa aiheuttaa vaikeita pohdintoja muun muassa eri prosessien välisistä todistusvaikutuksista (oikeusvoimavaikutus lienee poissuljettu, ks. KKO 2011:58). Ehdotettu hyödyntämiskielto ei aktualisoitune tilanteissa, joissa tunnustamisoikeudenkäynti järjestetään alioikeudessa muodollisesti erillisenä mutta käytännössä yhdessä tavanomaisessa järjestyksessä käsiteltävän osallisia koskevan syyteasian kanssa. Kuitenkin syyteasian käsittelyssä voi nousta esille tarve esittää väitteitä ja todistelua sellaisista molemmille prosesseille yhteisistä teemoista, joita on käsitelty syyteneuvotteluissa ja ehkä myös tuomioesityksessä (jonka tuomioistuin olisi jo käsitellyt). Syyttäjä tai kanssasyytetty saattaa esimerkiksi vedota syyteasian käsittelyssä myös syyteneuvotteluissa esille tulleeteseen teemaan (joka joko sisältyy tai ei sisälly tuomioesitykseen). Tuomioesitykseen suostunutta voitaneen tällöin kuulla syyteasiassa todistelutarkoituksessa kuultavana. Oletettaessa, että kanssasyytet-

ty onnistuu vastakuulustelussa osoittamaan tuomioesitykseen suostuneen kanssasyytetyn valehdelleen asiassa relevanteissa kysymyksissä, voi käydä niin, että tuomioistuin joutuu jättämään (molempien suullisten käsittelyiden jälkeen antamassaan) tuomiossa tuomioehdotuksen hyväksymättä. Ilmeisesti tuomioehdotus olisi tällöin jätettävä sillensä – uutta syytetä syyttäjä tuskin voisi saada enää mukaan samaan prosessiin, ellei syyteasian pääkäsittelyä lykättäisi odottamaan esimerkiksi lisätutkinnan ja uuden syyteharkinnan valmistumista.

Käytännöllisiä ongelmia voinee aiheutua myös siitä, että ehdotuksen mukaan tunnustamisoikeudenkäyntitilaisuus on pidettävä 30 päivässä siitä, kun asia on tullut vireille, siinä kun tavanomaisessa menettelyssä käsiteltäviä asioita ei koske mikään määräaika. Ehdotuksen mukainen määräaika ei koske tunnustamisoikeudenkäynnin päätteeksi annettavaa tuomiota, eli se voitaneen antaa normaalisti yhtä aikaa tavanomaisessa järjestyksessä käsiteltyjen syytteiden kanssa. Tunnustamisoikeudenkäynteihin liitettävä lyhyt määräaika voisi sinänsä olla järjestelmässä perusteltu; toisaalta se voi osaltaan myös toimia lisäkannustimena rikoksesta epäillyn motivaatiolle antaa väärä tunnustaminen (jotta hän saisi asian nopeasti ”pois päiväjärjestyksestä” eikä hänen tarvitsisi jättäytyä sen varaan, että asia saa ratkaisunsa mahdollisesti hyvinkin pitkän ja joka tapauksessa ennakoimattoman pituisen ajan päästä).

Määräaikasäännökseen liittyy mahdollisuus saada 30 päivän pidennys pakottavista syistä. Onko tämä 30+30 päivän määräaika ehdoton? Mitä sitten tapahtuu, jos tunnustamisoikeudenkäyntiä ei yrityksistä huolimatta kuitenkaan saada järjestettyä pidennetyssäkään määräajassa? Jääkö tuomioesitystä koskeva asia tilanteessa sillensä, ja tulisiko mahdollisesti asiaan liittyvät tavallisessa järjestyksessä käsiteltävät osallisten syyteasiat tuolloin päättää samoin? Vai voidaanko asiaan yksinkertaisesti palata tekemällä myöhemmin uusi (samansisältöinen) tuomioesitys? Jos asiaan voi palata tavanomaisen syyteasian muodossa, onko ehdotukseen sisältyvän hyödyntämiskielto-säännöksen tällöin katsottava ulottuvan syyteneuvottelussa esille tulleeseen (tuomioesityshän on kertaalleen tehty, eli sanamuodon mukaan ilmeisesti hyödyntämiskieltoa ei olisi)?

Hyödyntämiskielto on sinänsä muotoiltu kattavaksi. Se koskisi tuomioistuimelle toimitettua tuomioesitystä, siihen liittyvää aineistoa, tuomioistuinten pöytäkirjaa ja muuta tunnustamisoikeudenkäynnin johdosta syntyneitä aineistoa. Hyödyntämiskieltoa ei saisi myöskään kiertää esimerkiksi kuulopuhetodistelulla. Erillisiä kysymyksiä voinee tämäntyyppisessä sääntelyssä seurata oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädetyn oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvien asiakirjojen tiedonsaantioikeuksien toteuttamisen johdosta. Hyödyntämiskiellon piiriin kuuluvat asiakirjat olisivat mainitun YTJulkL:n määritelmän mukaisia oikeudenkäyntiasiakirjoja ja sellaisina lähtökohtaisesti asianosais- ja yleisöjulkisia. Julkisuuden kannalta aikaisemmassa vaiheessa eli syyttäjän johdolla käydyissä syyteneuvotteluissa olisi ilmeisesti kyse vielä esitutkintavaiheen menettelystä, johon sovellettaisiin lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Hyödyntämiskielto on sinänsä eri asia kuin jonkin tiedon tai asiakirjan olemassa- ja käytettävissä oleminen. Ei kuitenkaan olisi aivan tyydyttävää, jos hyödyntämiskiellon alaista aineistoa tulisi voida antaa esimerkiksi

tiedotusvälineiden edustajille. Ilmeisesti kuitenkin on niin, että esitutkintavaiheen asiakirjapyyntö olisi evättävissä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan viimeisen lauseen nojalla, ja tuomioistuimelle esitettyyn pyyntöön olisi mahdollista antaa YTJulkL 10 §:n mukainen salassapitomääräys.

Hyödyntämiskielloproblematiikkaan voi liittyä myös asetelma, jossa tunnustaminen peruutetaan hovioikeusvaiheessa, tai kun syyttäjä ehdotetun 1 luvun 11 §:n mukaisesti peruuttaa tuomioesityksen ja/tai syyttämättäjättämispäätöksen. Mikä syyteneuvotteluissa esille tulleiden tietojen asema eli hyödyntämiskiellon soveltuminen tällöin olisi? Entä syyteoikeuden vanhentuminen? Ehdotetun rikoslain 8 luvun 3 b §:n 2 momentin mukaan tuomioesityksen tekeminen jutussa, joka sittemmin jää tutkimatta tai jossa tuomioesitys peruutetaan, ei katkaisisi syyteoikeuden vanhentumista. Voisiko rikoksesta epäilty siis taktikoida niin, että tunnustuksensa hovioikeusvaiheessa peruuttamalla hän voisi saada syyteoikeuden vanhentumaan?

Tuomioesityksen käsittelyyn tuomioistuimessa on kaavailtu menettelyä, jonka mukaan tuomioistuin ”voisi hyödyntää esitutkinnassa kertynyttä aineistoa tarvitsematta kuulla esimerkiksi todistajia suullisesti” (s. 60). Tämä merkitsisi merkittävää poikkeamaa suullisuus- ja välittömyysperiaatteista. Tarkoitetaanko nyt, että (ammatti)tuomari voisi lähtökohtaisesti aivan vapaasti käyttää kaikkea tuomioistuimeen asiassa toimitettua kirjallista aineistoa, vai olisiko esimerkiksi esitutkintapöytäkirjaan sisältyvien kuulustelupöytäkirjojen käytön edellytyksenä jonkinlainen syyttäjän vetoaminen, esimerkiksi se, että syyttäjä on ensin tehnyt selkoa ”tuomioesityksen sisällöstä ja tarvittaessa muuhun siihen liittyvistä seikoista sekä pääpiirteittäin esitutkinnassa kertyneestä aineistosta” (ehdotettu ROL 5 b luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohta), ja tätä kautta vedonnut kyseiseen teemaan? Mietinnössä ei ehdoteta muutoksia välittömyysperiaatetta koskeviin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 tai 32 §:iin tai ROL 6 luvun 7 §:n 2 momenttiin. Käsillä oleva ehdotus ei ole kovin selvä siinä, missä määrin välittömyysperiaatetta on tarkoitettu sovellettavan tunnustamisoikeudenkäynnissä.

Esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 42) arvioidaan, että tunnustamisoikeudenkäynnissä annetuista tuomioista haettaisiin todennäköisesti harvoin muutosta. Tämä voi pitää paikkansa. Uutta järjestelmää on toisaalta kaavailtu käytettäväksi erityisesti laajoissa talousrikosasioissa (karsimaan ”rönsyjä”), joissa asioissa muutosta haetaan tyypillisesti hyvin usein. Erityisesti tavanomaisessa järjestyksessä käsiteltävän syyteasian osallisuustilanteissa, joilla on kytkentä tunnustamisoikeudenkäynnissä käsitelyihin teemoihin, voi hovioikeudessa syntyä vaikeasti ennakoitavia prosessuaalisia ongelmia.

Ehdotuksen mukaan tunnustamisoikeudenkäynnissä annetusta tuomiosta olisi normaali muutoksenhakuoikeus hovioikeuteen. Jatkokäsittelylupajärjestelmä soveltuisi myös valitettaessa vahvistetusta tuomioesityksestä. Hovioikeuden tulisi toisin sanoen viran puolesta arvioida, täytyvätkö jatkokäsittelyluvan myöntämisen edellytyksinä olevat muutosperuste, tarkistusperuste, ennakkoratkaisuperuste tai muu painava syy -peruste. Jää pitkälti riippumaan tuomioesityksen sisällön ja tunnustamisoikeudenkäynnissä annetun tuomion perusteluiden yksityiskohtaisuudesta ja kattavuudesta, missä määrin esimerkiksi tarkistusperuste aktualisoituu. Tuomio-

esitykseen mahdollisesti liittyviä prosessiekonomisia etuja onkin omiaan kaventamaan se, että myös tuomioesityksen täytyisi olla suhteellisen seikkaperäisesti perusteltu, jotta hovioikeus ei tarkistusperusteen johdosta joutuisi ”tarpeettomasti” myöntämään jatkokäsittelylupaa (esimerkiksi tilanteessa, jossa tuomittu peruuttaa suostumuksensa ja valittaa hovioikeuteen yksinomaan rangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämisen tarkoituksessa).

### 3. Muita huomioita

#### *Videoneuvottelu sakon muuntorangaistuskäsittelyihin*

Suhtaudun myönteisesti ehdotukseen mahdollistaa videoneuvotteluiden käyttö muuntorangaistuskäsittelyissä. Kuten apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja on puheessaan Vantaan vankilan 10-vuotisjuhlissa<sup>2</sup> todennut, tutkintavankien vartiointi ja kuljettaminen on tarkasti säänneltyä ja runsaasti resursseja kuluttavaa toimintaa. Videoneuvotteluiden käyttö soveltuisi mielestäni hyvin yleensä varsin rutiininomaisissa muuntorangaistuskäsittelyissä, ja vankeinhoito- ja poliisiviranomaisten resursseja vapautuisi samalla tutkintavankien kuljettamiseen liittyvistä tehtävistä.

### 4. Yhteenveto

#### *Syyttämättäjättämispäätöksen luonne*

Syyttämättäjättämispäätöksen luonteen muuttamiselle ei ole esitetty tarvetta eikä hyväksyttäviä perusteita. Muutoksen seurannaisvaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi.

Rikosprosessin lopputulos ja syyttämättäjättämispäätöksen merkityssisältö ei voi olla, että epäilty on ”todennäköisesti syyllinen”. Tällainen lopputulos ilman mahdollisuutta syyllisyyskysymyksen tuomioistuinkäsittelyyn olisi syyttömyysolettaman vastainen. Syyllisyyskysymyksen tuomioistuinkäsittely on joka tapauksessa säilytettävä oikeusasiamiehen (virka)rikoksen syyksilukevia huomautuksia varten.

En pidä työryhmän ehdotusta myöskään oikeuspoliittisesti tai kriminaalipoliittisesti järkevänä. Silloin, kun syyksilukevan ratkaisun tekemisen edellytykset ovat käsillä, järjestelmän rajalliset moiteresurssit on oikeuspoliittisesti ja kriminaalipoliittisesti järkevää käyttää. Yleisprevention eli yleisen edun ja asianomistajan yksityisen edun kannalta on tärkeää, että järjestelmä osoittaa rikokseen syyllisen ja antaa siitä moitteen. Tällä on merkitystä koko rikosoikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta.

Toimenpiteistä luopumisen perusteisiin nojautuvia ei-syyksilukevia ratkaisuja varten on luotu esitutinnan rajoittamisen instituutio. Seuraamusluonteisen syyttämättäjättämisen ero esitutinnan rajoittamiseen on juuri rikoksen syyksilukemisessa. Tämän eron hävittämiselle ei ole esitetty mitään kriminaalipoliittista, oikeuspoliittista tai muutenkaan järkevää syytä. Käsitykseni mukaan muutosehdotus myös estäisi nykyjärjestelmän kehittämisen.

<sup>2</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php?documentId=mz11712132130178&cmd=download>

Syyttäjän seuraamusluonteisten syyttämättäjättämispäätösten nykyinen luonne syyttömyysolettaman kumoavana ratkaisuna on samanlainen kaikissa Pohjoismaissa ja käsittääkseni yleisesti muissakin Euroopan maissa. Tiedossani ei ole ainoatakaan maata, jossa syyttämättäjättämispäätöksen merkityssisältö olisi työryhmän ehdotuksen mukainen, eikä mietinnössäkään ole sellaisesta kerrottu. Tämä ei olekaan yllättävää, sillä toimenpiteistäluopumisinstituutiolla on oma johdonmukainen ja perusteltu paikkansa rikosten seuraamusjärjestelmässä. Ihmettelen, että syyttäjälaitos on ollut aloitteellinen uudistusehdotuksessa, joka hajottaisi seuraamusjärjestelmää ja sen johdonmukaisuutta sekä heikentäisi syyttäjän roolia ja asemaa kriminaalipoliittisena päätöksentekijänä paitsi yleisesti, vieläpä suhteessa esitutkintaviranomaisiin.

### *Syyteneuvottelujärjestelmä*

Syyteneuvottelujärjestelmään liittyy jokaisessa sen omaksuneessa maassa merkittäviä ongelmia yhdenvertaisuuden, ennustettavuuden, oikeusturvan toteutumisen ja järjestelmän legitimitetin kannalta. Näin merkittävään epäkohtiin ja riskeihin antautumista käytännössä yksinomaan niin sanotuilla prosessiekonomisilla perusteilla – toisin sanottuna tavoitteella säästää rahaa lyhyellä aikajänteellä – ei tulisi tehdä ilman erityisen huolellista harkintaa. Tässä harkinnassa tulee ottaa huomioon paitsi ehdotuksen perustuslainmukaisuus myös yleisemmät järjestelmävaikutukset rikosoikeudelliseen järjestelmään ja yhteiskuntaan. Tulee harkita tarkoin, olisiko muutos siinäkin tapauksessa, että sen voitaisiin katsoa mahtuvan laillisiin puitteisiin, järkevä tai viisas.

Huomiota herättää, että mietinnössä ei käydä keskustelua näistä yleisemmistä oikeusvaltiossa erittäin tärkeistä tekijöistä. Mietinnössä on myös lähes täydellisesti vaiettu syyteneuvottelujärjestelmään tyypillisesti liittyvistä epäkohdista (ks. muun muassa yhdysvaltalaisesta, saksalaisesta ja virolaisesta keskustelusta *Tuula Linnan* edellä mainittu artikkeli).

Syyteneuvotteluun liittyvät pohdinnat tulisi asian merkittävyyden vuoksi tehdä perusteellisesti komiteatasolla. Viimeksi komiteatasolla asiaa on Suomessa käsitellyt tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3 s. 297–299). Se päättyi hyvin perustein syyteneuvottelujärjestelmän torjumiseen. Ruotsissa rikosprosessin tehostamista koskeneessa selvityksessä päädyttiin äskettäin vastaavaan johtopäätökseen (SOU 2005:117 Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder).

Kuten syyttämättäjättämispäätösten luonnetta koskeva ehdotus, myös syyteneuvottelujärjestelmän luominen ulottaisi vaikutuksia aivan rikosprosessioikeudellisen järjestelmämme perusrakenteisiin ja -periaatteisiin asti. Nyt esillä olevassa mietinnössä ei siis kuitenkaan ole syvennytty ehdotuksen vaikutuksiin yksityiskohtaisesti. Sinä on tyydytty varsin suppeaan syyteneuvottelujärjestelmän peruspiirteiden kuvaamiseen. Syyteneuvottelun lähemmät yksityiskohdat ja niiden kautta koituvat heijastusvaikutukset jäävät pitkälti huomiotta. Prosessiperiaatteista ehdotus rapauttaisi erityisesti niin sanottua syytepakkoperiaatetta ja syyttäjän objektiivisuusperiaatetta.

Mietinnössä ei juurikaan käsitellä syyteneuvotteluiden luonnetta, vaan asiaa lähestytään lähinnä teknisesti. Jotta syyteneuvottelujärjestelmä ylipäättään toimisi, edellytetään välttämättä sitä, että molempien osapuolten saavutettavissa on todellisia hyötyjä. Jos rikoksesta epäilty ei voisi luottaa siihen, että hän saa tunnustamisensa seurauksena lievemmän tuomion, murenisi järjestelmältä pohja pois. Järjestelmä on sikäli erikoinen, että syyttäjä viime kädessä neuvottelee asiasta, joka ei ole hänen itsensä päättävällä (vaan tuomioistuimen). Järjestelmä voikin toimia vain silloin, kun kaikki toimijat tietävät, miten systeemi käytännössä toimii. Tämä edellyttää sitä, että myös tuomioistuimet ”pelaavat” järjestelmässä mukana. Syyteneuvottelua ei toisaalta voi käyttää niin laajamittaisesti, että syyteneuvottelun tuloksena määräytyvästä rangaistustasosta tulisi lähtökohtaisesti normaalirangaistus. Jotta syyteneuvottelussa säilyy sen edellyttämä ”palkitsemisen tuntu”, täytyy rikosoikeusjärjestelmän tuottaa myös riittävä määrä ”normaalirangaistuksia”. Järjestely, jossa tuomiovallan käyttö rikosasioissa siirtyisi pääsääntönä normaalimallisen rikosprosessin ulkopuolelle, olisi perustuslain 21 §:n kannalta äärimmäisen ongelmallinen.

Tuula Linna on kiteyttänyt vaatimukset sille, että syyteneuvottelujärjestelmä täyttäisi rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet riittävässä määrin. Voin yhtyä näihin näkemyksiin. Oikeusturva voidaan taata riittävästi vain silloin, kun ”a) vastaajalle esitetään avoimesti kaikki syyttäjän näyttö, b) syyttäjä vastaa virkavastuulla, että se riittäisi tuomitsemiseen, c) vastaaja voi todeta tuomitsemiskynnyksen ylittymisen asianajajansa avulla, d) taktikointi kielletään nimenomaisesti pysyttämällä syyttäjän objektiivisuusperiaate ja e) tuomioistuin kontrolloi sekä näytön että neuvottelujen asianmukaisuuden” (ks. Linna, Tuula mts. 234, ks. myös s. 243–245). Linnan loppupäätelmät artikkelissaan on myös syytä toistaa tässä sellaisenaan (mts. 256):

”Plea bargaining keinona korjata normaalin oikeudenkäynnin kestoja ja epävarmuutta on kaksiteräinen miekka: jos tuomioistuinten toimintaa ei rahoiteta ja kehitetä, käy houkutus kiertää ongelma syyteneuvotteluilla aina vain suuremmaksi. Syyteneuvottelujärjestelmän käyttöön ottaminen taas johtaa helposti jäljelle jääneidenkin tuomioistuinresurssien supistumiseen. Tällöin syyteneuvottelujärjestelmästä on vaikea päästä enää eroon, vaikka järjestelmä osoittautuisi pahaksi virhearvioksi. Toimiva oikeusturvakoneisto ei ole vain rahakysymys, vaan ennen kaikkea merkittävä osa aikojen saatossa kehittyneitä oikeuskulttuuria, joka luo perustan nykyaikaiselle seuraamusjärjestelmälle ja oikeusvaltiolle. Jos oikeusturvakoneisto päästetään rapautumaan – oikeushistorian valossa – hetken rahapulassa, vahinkoa on vaikea korjata.”

Syyteneuvottelujärjestelmän omaksuminen johtaisi käsitykseni mukaan merkittäviin epäkohtiin yhdenvertaisuuden (perustuslain 6 §) ja oikeusturvan (perustuslain 21 §) toteutumisessa. Järjestelmämuutos johtaisi yleisemminkin eriarvoistumiskehitykseen ja rikosoikeudellisen järjestelmän legimitettiin laskemiseen.

Rikosprosessuaalisen järjestelmämme perinteisinä kulmakivinä olevan syytepakkoperiaatteen ja syyttäjän objektiivisuusperiaatteen asema muuttuisi vähintäänkin kyseenalaiseksi. Syyteneuvottelujärjestelmä johtaisi esitutinnan tunnustamishakuisuuteen, ylisyyttämiseen ja riskiin siitä, että ri-



koksesta epäilty painostetaan epäasianmukaisin tavoin tunnustamaan. Järjestelmä voisi olla omiaan tuottamaan itsekriminointisuojaan loukkauksia esitutinnan tunnustushakuisuuden ja syyteneuvotteluiden mahdollisen painostavuuden takia. Yhdenvertaisuuden toteutumisesta ei olisi taiketa. Syyttömyysolettamasta ei jäisi juuri mitään jäljelle, jos aloite syyteneuvotteluihin voisi tulla tuomioistuimelta.

Kaiken kaikkiaan syyteneuvottelujärjestelmä ei sovi suomalaiseen oikeuskulttuuriin, ja ehdotettuun järjestelmään liittyy erittäin paljon elementtejä, jotka voivat vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rikosoikeudenhoidossa. Samaan aikaan tavoiteltavat välittömät taloudelliset säästöt voivat jäädä hyvin vähäisiksi tai olemattomiksi pidemmällä aikajänteellä.

Sinänsä pidän perusteltuna, että rikoksen tunnustamiselle annetaan nykyistä suurempi merkitys. Säästöihin olisi mahdollista päästä hyödyntämällä tehokkaammin jo olemassa olevia työkaluja menettelyn keventämiseen. Erityisesti esitutkintayhteistyön ja esitutinnan rajoittamisinsituution hyötyjä ei nykyisellään tiettävästi käytetä täysimääräisesti. Vastaavasti tuomioistuimet voisivat soveltaa enemmän rikoslaissa säädettyjä rangaistuksen lieventämisperustetta rikoksen selvittämistilanteissa. Käyttämättä ovat myös vuonna 2014 voimaan tulevan rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyuudistuksen prosessiekonomiset kevennykset. Nykyjärjestelmän kehittäminen tunnustetuissa rikosasioissa esimerkiksi norjalais-tyyppisen summaarisen käsittelyn suuntaan voisi olla yksi mahdollinen vaihtoehto syyteneuvottelujärjestelmälle.

## **5. Säättämisyjärjestys**

Katson, että niin syyttämättäjättämispäätösten luonteen muuttamista kuin syyteneuvottelujärjestelmän luomista tarkoittava mahdollinen hallituksen esitys tulee ehdotusten kauaskantoisten ja merkittävien yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa heikentävien vaikutusten johdosta saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi sen arvioimiseksi, onko asioista mahdollista säätää tavallisena lakina.