

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä kesäkuuta 2013 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 58/2013 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 7/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäministeriö
- oikeusneuvos Pekka Koponen, korkein oikeus

- oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hovioikeudenlaamanni Jukka Heikkilä, Helsingin hovioikeus
- laamanni Seppo Karvonen, Vantaan käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnan syyttäjänvirasto
- tullilylitarkastaja Juha Vilkko, Tulli
- poliisitarkastaja Tommi Reen, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Seija Kareinen, Verohallinto
- asianajaja Riitta Leppiniemi, Suomen Asianajaliitto
- puheenjohtaja Sari Aho, Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- käräjätuomari Pekka Louhelainen, Suomen tuomariliitto ry
- professori Dan Frände
- tutkijatohtori Sakari Melander.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Julkiset Oikeusavustajat ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi esitutkintalakiin ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin niin kutsuttua syyteneuvottelua koskevat säännökset. Syyttäjä voisi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, ettei esitutkintaa toimitettaisi kaikkien rikosten osalta, kun henkilön epäillään syyllistyneen useampaan rikokseen ja

hän on tunnustamalla edistänyt rikosten selvittämistä eikä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan toimittamista. Syyttäjä voisi samalla sekä myös silloin, kun tutkittavana on yksi kokonaan tai olennaisilta osiltaan tunnustettu rikos, sitoutua vaatimaan rangaistusta lievemmän rangaistusasteikon mukaisesti.

Syyttäjä voisi myös tehdä rikoksesta epäillyn tai rikosasian vastaajan kanssa tuomioesityksen, jossa viimeksi mainittu tunnustaa rikoksen ja syyttäjä sitoutuu vaatimaan rangaistusta lievennetyltä rangaistusasteikolta. Tuomioesitys käsiteltäisiin epäillyn tai vastaajan sekä asianomistajan suostumuksella tuomioistuimessa tavallista oikeudenkäyntiä kevyemmässä tunnustamisoikeudenkäynnissä. Tunnustamisoikeudenkäynnissä tuomioistuin tutkisi tunnustuksen pätevyyden ja muut tuomioesitykseen liittyvät kysymykset sekä tarvittaessa muut tuomioesityksessä tarkoitettuun rikokseen perustuvat vaatimukset. Tuomioistuin antaisi tuomioesityksen mukaisen tuomion, jos se lukisi rikoksen syyksi tuomioesityksen mukaisesti eikä tuomion antamiselle olisi muuta estettä. Tuomioistuimen tulisi tällöin mitata rangaistus lievennetyltä rangaistusasteikolta.

Syyteneuvottelua koskevat säännökset soveltaisivat rikoksiin, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin kuusi vuotta vankeutta, ei kuitenkaan henkeen tai terveyteen kohdistuviin rikoksiin taikka seksuaalirikoksiin, jotka louk-

kaavat seksuaalista itsemääräämisoikeutta tai kohdistuvat lapsiin. Syyteneuvottelun käyttämistä harkittaessa syyttäjän olisi otettava huomioon asian laatu, menettelystä mahdollisesti aiheutuvat kustannukset, siihen kuluva aika ja osallisuuskysymykset.

Seuraamusluonteista syyttämättä jättämistä koskevat säännökset uudistettaisiin niin, että syyttäjä ei enää katsoisi syyttämättä jätetyn syyllistyneen rikokseen vaan toteaisi, että syytteen nostamisen edellytykset täyttyvät, mutta laissa säädetyllä perusteella enemmistä toimenpiteistä luovuttaisiin. Uutena perusteena jättää syyte nostamatta olisi, että useasta rikoksesta epäilty tunnustaisi jonkin rikoksen. Toisena uutena perusteena olisi, että asian käsittelystä aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa asian laatuun ja mahdollisesti tuomittaviin seuraamuksiin. Lakiin otettaisiin säännös syyttäjän velvollisuudesta perustella syyttämättäjättämisspätös.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin (jäljempänä myös ROL, 689/1997) ehdotetaan otettavaksi niin sanottua syyteneuvottelua koskevat säännökset. Nämä aiheuttaisivat tarpeen muuttaa myös rikoslakia (jäljempänä myös RL, 39/1889) ja eräitä muita lakeja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että seuraamusluonteista syyttämättä jättämistä koskevaa sääntelyä uudis-

tettaisiin siten, että syyttäjä ei enää katsoisi syyttämättä jätetyn syyllistyneen rikokseen vaan toteaisi syytteen nostamista koskevien edellytysten täyttyvän, mutta luopuisi enemmistä toimenpiteistä.

Valiokunta toteaa tarkastelun aluksi, että ehdotus on periaatteelliselta kannalta varsin merkittävä mutta samalla ongelmallinen. Tämä on ilmennyt siinä, että asian valiokuntakäsittelyssä esitystä on arvosteltu voimakkaasti. Tähän nähden valiokunta pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty juurikaan niitä rikos- ja prosessioikeudellisen järjestelmän periaatteellisia lähtökohtia ja arvoja, joista esitys merkitsee käytännössä poikkeamista. Samalla valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan (PeVL 7/2014 vp) mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, joskin perustus-

lakivaliokunta esittää perusteluissaan tarpeen pohtia eräitä muutoksia ehdotukseen.

Suomen oikeusjärjestykseen ei aiemmin ole sisältynyt syyteneuvottelua koskevaa sääntelyä, eikä sitä muistuttavia käytäntöjäkään ole prosessimenettelyissä muodostunut. Aikaisemmin on melko vahvasti torjuttu ajatus siitä, että valtion vastuulla olevasta rangaistusvastuun toteuttamisesta voitaisiin tapauskohtaisesti neuvotella. Voimassa oleva rikos- ja rikosprosessioikeudellinen sääntely tosin sisältää tiettyjä mekanismeja, jotka antavat merkitystä epäillyn tai vastaajan tunnustamiselle. Rikoksen tunnustaminen voi olla RL 6:6:n 3 kohdan (515/2003) mukaisesti lieventämisperuste, kun tunnustaminen ilmentää tekijän pyrkimystä edistää rikoksensa selvittämistä. Korkein oikeus on kuitenkin oikeuskäytännössään rajannut lieventämisperusteen soveltamisalan varsin suppeaksi (ks. KKO 2000:63, KKO 2003:62, KKO 2003:63); etenkin ratkaisuissa KKO 2003:53 ja KKO 2005:56 kynnys lieventämisperusteen soveltamiselle asetettiin huomattavan korkealle.

Ehdotuksen mukaan syyttäjä ja rikoksesta epäilty tai rikosasian vastaaja neuvottelevat syyteneuvottelussa tuomioesityksestä, jossa epäilty tai vastaaja tunnustaa rikoksen ja suostuu asian käsittelyyn tunnustamisoikeudenkäynnissä. Tuomioesitys käsitellään epäillyn tai vastaajan sekä asianomistajan suostumuksella tuomioistuimessa tavallista oikeudenkäyntiä huomattavasti kevyemmässä tunnustamisoikeudenkäynnissä. Syyteneuvottelussa olisi aidosti kysymys neuvottelusta, jollainen ei ole tavanomaista suomalaisessa rikosprosessissa. Tähän nähden valiokunta pitää perusteltuna, että neuvottelujen kohteena on ainoastaan rangaistusseuraamus, eivät tosiasiat eli se, mitä on tapahtunut. Syyteneuvotteluun ja tunnustamisoikeudenkäyntiin liittyisi rikosoikeudellisen rangaistuksen mittaaminen alennetulta asteikolta. Se, mikä tuottaa lievennyksen rangaistukseen, on epäillyn tunnustaminen.

Esityksen perusteluiden mukaan tarkoituksena on kohdentaa viranomaisresursseja tarkoituksenmukaisesti, tehostaa viranomaisten toimintaa ja nopeuttaa rikosasioiden esitutkintaa, syy-

teharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä kuitenkin turvaten rikoksesta epäillyn sekä asianomistajan oikeudet. Esityksen tavoitteisiin nähden valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että uusi menettely ei johda oikeusturvan heikkenemiseen eikä väärinkäyttöihin väorien tunnustusten muodossa. Myös hallituksen esityksessä ennakoitujen kustannussäästöjen toteutumista tulee tarkoin seurata. Lisäksi valiokunta ehdottaa jäljempänä muutoksia sääntelyyn, joiden avulla esityksen periaatteellisia ongelmia pyritään mahdollisuuksien mukaan vähentämään.

Syyteneuvottelun yleiset edellytykset

Käytännössä tarkoitus on liittää syyteneuvottelumenettely niihin tilanteisiin, joissa siitä voitaisiin ajatella olevan kokonaistaloudellista hyötyä (HE, s. 13/I). Ehdotettu syyteneuvottelumenettely olisi kuitenkin lähtökohtaisesti yleinen, mutta henkeen tai terveyteen kohdistuvat rikokset (RL 21 luku) ja eräät seksuaalirikokset (RL 20 luku) olisi nimenomaisesti rajattu sen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen mukaan syyteneuvottelu olisi käytettävissä, kun rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on korkeintaan kuusi vuotta vankeutta, ei kuitenkaan RL 20 luvun 1, 3—6, 8 a ja 8 b §:ssä tai 21 luvun 4, 5 ja 7—15 §:ssä tarkoitetuissa rikoksissa (ehdotettu ROL 1:10.1:n 1 kohta). Lisäksi syyteneuvottelun tulisi olla perusteltua ottaen huomioon asian laatu ja esitettävät vaatimukset, yhtäältä mainitussa oikeudenkäynnissä ja toisaalta syyteasiasta säädettyssä järjestyksessä käsittelystä ilmeisesti aiheutuvat kustannukset ja siihen kuluva aika sekä mahdolliset epäiltyyn rikokseen tai siihen välittömästi liittyvään rikokseen kuuluvat osallisuuskysymykset (ehdotettu ROL 1:10.1:n 2 kohta). Näiltä osin voidaan puhua syyteneuvottelun yleisistä edellytyksistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteissa todetaan, että sääntelyä on syytä täydentää syyteneuvottelun edellytyksiä koskevalla säännöksellä. Lakivaliokunta toteaa, että syyteneuvottelun edellytyksistä säädettäisiin edellä selostetulla tavalla ROL 1 luvun 10 §:n 1 momentissa. Ensimmäisessä kohdassa säädettäisiin

tyhjentävästi niistä rikoksista, joita voidaan käsitellä syyteneuvottelussa. Toisessa kohdassa puolestaan säädetään syyteneuvottelun muista edellytyksistä. Nämäkin edellytykset on lueteltu kohdassa tyhjentävästi, eikä esimerkiksi avointa edellytystä muiden olosuhteiden huomioon ottamisesta ole. Siten syyteneuvottelun edellytyksistä on lakivaliokunnan mukaan säädetty asianmukaisesti, joskin sääntely jättää huomattavaa sijaa tulkinnalle ja syyttäjällä on säännöksen mukaan aina harkintavaltaa syyteneuvottelumenettelyyn ryhtymisessä (ks. ehdotettu ROL 1:10:1, "syyttäjä voi ryhtyä"). Tätä harkintavaltaa voidaan kuitenkin pitää esityksen tavoitteisiin nähden perusteltuna.

Saadun selvityksen mukaan eräiden seksuaalirikosten sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten rajaaminen syyteneuvottelun ulkopuolelle saattaa olla menettelyn tavoitteiden kannalta ongelmallista. Sama koskee ehdotettua kuuden vuoden enimmäisrangaistuksen rajaa. Lakivaliokunta kiinnittää asiaa arvioidessaan huomiota siihen, että valtaosa henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista on todennäköisesti sellaisia, että ne eivät täyttäisi ehdotetun ROL 1:10.1:n 2 kohdan edellytyksiä. Seksuaalirikosten osalta on puolestaan tuotu esiin se näkökohta, että syyteneuvottelumenettely olisi omiaan helpottamaan seksuaalirikoksen uhrin asemaa, koska hän välttyisi oikeudenkäyntiin osallistumisesta seuraavilta rasituksilta. Tältä osin lakivaliokunta toteaa, että eduskunnalle on annettu hallituksen esitys todistelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 46/2014 vp). Esitykseen sisältyy säännösehdotus siitä, että seksuaalirikoksen uhrin ei tarvitse todistaa oikeudenkäynnissä, jos hän ei sitä halua ja jos hänen esitutkintakertomuksensa on tallennettu asianmukaisesti ja puolustuksella on ollut asianmukainen vastakuulustelumahdollisuus.

Lakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu rikosperusteinen rajaus koskee erittäin herkkiin oikeushyviin kohdistuvia rikoksia. Yleinen ja yksityinen etu puoltavat tällaisten rikosten tutkimista tavallisessa järjestyksessä ja rangaistuksen mittaamista normaaliasteikolta. Tällaisenaankin syyteneuvottelussa voitaisiin käsitellä

varsin törkeitä rikoksia, kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut (s. 3/II).

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen tarkoitus on ollut rajata kaikki rikoslain 21 luvun henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset syyteneuvottelun soveltamisalan ulkopuolelle (HE, s. 14/II). Näin ollen myös rikoslain 21 luvun 6 a §:ssä (654/2013) tarkoitettu törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu tulee sulkea soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta ehdotuksessa ei ole voitu huomioida sitä, että hallituksen esityksen HE 216/2013 vp johdosta antamassaan mietinnössä (LaVM 4/2014 vp) lakivaliokunta on ehdottanut RL 20 luvun 3 §:n (pakottaminen sukupuoliyhteyteen) kumoamista ja uuden RL 20 luvun 5 a §:n (seksuaalinen ahdistelu) säätämistä. Seksuaalinen ahdistelu rinnastuu rangaistusasteikoltaan RL 20 luvun 8 §:n (743/2006) mukaiseen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, jota ei ole hallituksen esityksessä ehdotettu rajattavaksi syyteneuvottelumenettelyn ulkopuolelle, mistä syystä niin ei tule tehdä myöskään seksuaalisen ahdistelun suhteen. Todetut RL 20 luvun muutokset aiheuttavat kuitenkin tarpeen sääntelyn tekniselle muuttamiselle.

Lakivaliokunnan mukaan esityksessä ei ole kaikilta osin kuitenkaan asianmukaisesti otettu huomioon, että henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset eivät rajoitu vain RL 21 luvussa säänneltyihin tekoihin. Ehdotus mahdollistaa syyteneuvotteluun ryhtymisen esimerkiksi RL 31:1:n (769/1990) mukaisessa ryöstössä, koska siitä voidaan tuomita enintään kuuden vuoden vankeusrangaistus eikä ehdotetussa ROL 1:10.1:n 1 kohdassa ryöstöä rajata syyteneuvottelun ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa, että syyteneuvotteluun ei voida ryhtyä, jos epäilty on pahoinpidellyt asianomistajaa, mutta jos hän on pahoinpitelyn lisäksi varastanut asianomistajalta rahaa ja syyllistynyt näin ryöstöön, syyteneuvottelutie olisi ehdotuksen mukaan sinänsä avoinna. Ryöstön lisäksi rikoslaisissa on muitakin RL 21 luvun ulkopuolella säädettyjä tosiasiaa henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, joihin syyteneuvottelu ei vastaavin perustein sovel-

lu, esimerkiksi ihmiskauppa (RL 25:3, 650/2004). Näiltä osin lakivaliokunta kuitenkin hyväksyy lainsäädännön selvyyteen liittyvistä syistä hallituksen esityksen rajauksen painottaen sitä, että syyttäjän on tehdessään aloitteen syyteneuvotteluun ryhtymisestä harkittava rikoksen soveltuvuutta kyseessä olevaan menettelyyn *asian laadun* perusteella ehdotetun 2 kohdan mukaan.

Syyteneuvottelun henkilöllinen soveltamisala

Hallituksen esityksen mukaan syyteneuvottelu on mahdollinen edellytysten täytyessä kaikkien rikosoikeudellisen vastuuiän täyttäneiden vastaajien osalta. Lakivaliokunta kiinnittää saadun selvityksen nojalla huomiota siihen, että käräjäoikeuden kirjallisessa menettelyssä (ROL 5 a luku) ei voida käsitellä rikosasiaa, jos vastaaja on ollut teon tehdessään alaikäinen (ROL 5 a:1.1:n 3 kohta, L 243/2006), ja viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa tälle annettiin merkitystä (PeVL 31/2005 vp, s. 3/II). Kyseisessä hallituksen esityksessä rajausta perusteltiin sillä, että suulliseen oikeudenkäyntiin osallistumisella on nuoren vastaajan osalta kasvatuksellista ja uusista rikoksista pidättäytymistä edistävää vaikutusta (HE 271/2004 vp, s. 24 ja s. 41/I). Lakivaliokunta toteaa, että myös syyteneuvottelun jälkeen järjestettäisiin tunnustamisoikeudenkäynti, jossa vastaajan on oltava läsnä (ehdotettu ROL 5 b:2.2). Toisin kuin kirjallisessa menettelyssä syyteneuvottelussa tuomittaisiin lievennetty rangaistus. Ikään perustuva rajoitus estäisi tämän, mitä ei valiokunnan mukaan voida pitää perusteltuna.

Käytännössä merkittävämpi syyteneuvottelun soveltamisalaan liittyvä kysymys on rikoksen osallisuuskysymykset. Hallituksen esityksen mukaan syyteneuvottelumenettelyn käyttämisessä on otettava huomioon epäiltyyn rikokseen tai siihen välittömästi liittyvään rikokseen kuuluvat osallisuuskysymykset (ehdotettu ROL 1:10:1:n 2 kohta). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 24) asiaa käsitellään esittelemällä tähän liittyviä erityistilanteita (rikoskumppanuus, yllytys, avunanto sekä

ns. esirikos ja siihen liittyvä jälkiteko). Valiokunnalla ei ole huomautettavaa esitetyistä tulokintasuosituksista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustelut eivät kuitenkaan ole kaikilta osin riittävän täsmällisiä. Tämän vuoksi valiokunta painottaa, että sääntelyssä tulee tarkoituksenmukaisuussyistä jättää viranomaisille liikkumavaraa. Jokaiseen rikosprosessiin liittyä erityispiirteitä, joiden vuoksi sovellettavaa käsittelyjärjestystä ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan yksityiskohtaisesti määritellä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta painottaa kokonaisarvostelun merkitystä, mutta toteaa selvyyden vuoksi samalla, että useiden vastaajien tilanteissa sopiminen on mahdollista myös ainoastaan yhden vastaajan kanssa. Ehdotetussa pykälässä ei kielletä sitä, että yhden vastaajan osalta asia käsitellään syyteneuvottelussa ja muiden osallisten osalta tavallisessa rikosasiassa, vaan tämä olisi harkittava tapauskohtaisesti.

Edellä todettuun asiakokonaisuuteen liittyen valiokunta korostaa asian käsittelyssä esitettyjen eriaivien näkemysten vuoksi sitä, että tunnustamisoikeudenkäynnissä annetun tuomion oikeusvoima ei ulotu toista rikokseen osallista koskevassa tavanomaisessa oikeudenkäynnissä tutkittavaan asiaan. Syyteneuvottelussa annetulla tuomiolla ei siten ole sitovaa vaikutusta toisessa oikeudenkäynnissä. Tuomion oikeusvoimavaikutus ulottuu rikosasiassa vain siihen henkilöön, joka on tuomittu tai vapautettu rikosoikeudenkäynnissä riippumatta siitä, onko kysymyksessä negatiivinen oikeusvoimavaikutus (samaa asiaa ei saa tutkia kahdesti) vai positiivinen oikeusvoimavaikutus (aiemmassa tuomiossa ratkaistu ennakkoluonteinen kysymys on sellaisenaan otettava myöhemmässä oikeudenkäynnissä annettavan tuomion lähtökohdaksi). Vapaan todistelun periaatteen mukaisesti tuomiota voidaan käyttää näyttönä toisessa oikeudenkäynnissä (ns. tuomion todistusvaikutus). Tuomioistuin arvioi tällaisen näytön todistusvoiman tavanomaiseen tapaan vapaalla todistusharkinnalla. Vastaajalla on vuorostaan oikeus riitauttaa todisteen luotettavuus ja esittää vastanäyttöä.

Tuomioesityksen tekemisen edellytykset: asianomistajan suostumus

Hallituksen esityksen mukaan syyteneuvottelun käyttäminen edellyttää, että asianomistaja on ilmoittanut esitutkinnassa, ettei hänellä ole vaatimuksia asiassa tai suostuu menettelyyn (1. lakiehdotus, ROL 1:10.2:n 3 kohta). Perustuslakivaliokunnan mukaan yhdenvertaisuutta voitaisiin vahvistaa rajaamalla syyteneuvottelu rikoksiin, jotka kohdistuvat valtioon ja julkisyhteisöihin.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta arvioi, että julkisyhteisöt asianomistajina todennäköisesti säännönmukaisesti suostuisivat syyteneuvottelumenettelyn käyttämiseen. Toisaalta otaksuttavasti näin menettelisivät myös muut ns. institutionaaliset asianomistajat, kuten vakuutusyhtiöt ja pankit. Tämä liittyy siihen, että asianomistajan kannalta syyteneuvottelu on varteenotettava menettelylaji. Asianomistajat tosin eivät voi käyttää siinä syyteoikeuttaan, mutta tunnustamisoikeudenkäynnissä voidaan käsitellä asianomistajien yksityisoikeudelliset vaatimukset nopeasti ja yleensä tunnustamisesta myös seuraisi, että yksityisoikeudellinen vaatimus olisi riidaton. Syyttäjällä olisi pääsääntöinen velvollisuus vastaavalla tavalla kuin tavallisessa rikosoikeudenkäynnissä ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta (ROL 3:9, L 455/2011). Lakivaliokunnan mukaan ei ole riittäviä perusteita asettaa eri asianomistajia eri asemaan, koska syyteneuvottelulla on asianomistajan kannalta edullisia puolia.

Yleisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen rikosoikeusjärjestelmässä on perinteisesti haluttu antaa asianomistajalle vahva asema, johon kuuluvat esimerkiksi syyteoikeus ja oikeus kieltää asian käsittely tavanomaisen rikosoikeudenkäynnin asemesta rangaistumääräysmenettelyssä. Vastaavasti kuin rangaistumääräysmenettelyssä syyteneuvottelussa asianomistaja ei voisi käyttää syyteoikeuttaan, minkä vuoksi hänen asemansa on haluttu turvata edellyttämällä suostumusta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisenä, että menettely edellyttää asianomistajan suostumusta tai sitä, ettei hänellä

ole vaatimuksia (s. 6/I). Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta on samaa mieltä.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että asianomistajan suostumusta pitäisi edellyttää, vaikka hän olisikin esitutkinnassa ilmoittanut, ettei hänellä ole vaatimuksia. Lakivaliokunnan mukaan lähtökohtana on, että jos asianomistaja on ilmoittanut, ettei hänellä ole vaatimuksia, ilmoitus on sitova (ks. esim. KKO 2002:12). Asianomistaja menettää ilmoituksella syyteoikeutensa, mutta ei oikeuttaan esittää rikokseen perustuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta. Jos tuomioistuin antaa tuomioesityksen mukaisen tuomion, käytännössä eroksi jää se, että vastaaja tuomitaan, mutta rangaistus mitataan lievennetyltä asteikolta. Jos taas tuomioistuin jättää asian sillensä, ei asianomistajan suostumuksella ole enää merkitystä, ja syyteoikeus palautuu hänelle.

Syyteneuvottelujen sisältö

Ehdotettu syyteneuvottelua koskeva sääntely ei sisältäisi nimenomaista säännöstä syyteneuvottelujen sisällöstä tai siitä, miten syyttäjän tulisi syyteneuvotteluissa menetellä. Ehdotettu ROL 1:10 a sisältäisi säännöksen vain eräistä syyteneuvotteluja koskevista menettelykysymyksistä, jotka osin liittyvät syyteneuvottelujen sisältöön. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluiden mukaan sääntelyä on syytä täydentää neuvottelumenettelyä koskevalla säännöksellä.

Esityksen perustelujen mukaan syyttäjä olisi syyteneuvotteluissa sidottu objektiviteettiperiaatteeseen sekä tasapuolisuusvelvoitteeseen (s. 22/II). Syyteneuvotteluihin osallistuvien oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta olisi kuitenkin saadun selvityksen mukaan perusteltua, että syyteneuvottelujen yleisestä sisällöstä ja neuvotteluissa noudatettavista periaatteista annettaisiin laintasoiset sisällölliset vähimmäissäännökset.

Keskeinen elementti syyteneuvottelussa on selvittää epäillyn tai vastaajan tunnustuksen vapaaehtoisuus sekä oikeellisuus eli se, että tunnustus vastaa tosiasioita. Kovin yksityiskohtai-

set, pakottavat ja kaavamaiset menettelysäännökset eivät välttämättä edesauta näiden asioiden selvittämistä. Syyteneuvotteluun tulee osallistua yhtäältä syyttäjä ja toisaalta epäilty tai vastaaja, jolla on useimmiten avustaja, jonka on oltava julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai ns. lupalakimies (ehdotettu ROL 1:10 a.2). He ovat velvolliset noudattamaan hyvää asianajotapaa. Vaikka heillä on lojaliteettivelvollisuus päämiestään kohtaan, he eivät saa antaa viranomaisille lausumia, jotka he tietävät paikkansapitämättömiksi, eivätkä kiistää, minkä tietävät todeksi (tapaohjeet 8.2 ja 8.3). Heidän on luovuttava tehtävästään, jos asiakas vaatii menettelymään vastoin lakia tai hyvää asianajotapaa eikä huomautuksesta huolimatta luovu vaatimuksestaan (tapaohjeet 5.8). Lisäksi tuomioistuimien kontrolloi tunnustuksen vapaaehtoisuuden ja oikeellisuuden tunnustamisoikeudenkäynnissä. Vertaillen voidaan todeta, että vakiintuneissa oikeusvaltioissa säännönmukaisesti luotetaan syyteneuvottelun oikeudellisiin toimijoihin eikä neuvottelumenettelystä säädetä yksityiskohtaisesti (ks. OMML 26/2012, s. 33).

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä on edellä todetusta huolimatta syytä täydentää neuvottelumenettelyä koskevalla säännöksellä. Myös lakivaliokunnan saaman selvityksen perusteella tämä on, muun muassa yhdenvertaisuussyistä, perusteltua, mutta sääntelyn ei tule olla kovin yksityiskohtaista. Lakivaliokunta pitää myös suotavana, että Valtakunnansyyttäjänvirasto selvittää syyteneuvottelun menettelykysymyksiä koskevien ohjeiden tarpeen ja laatii sellaiset, jos aihetta on.

Tuomioesityksen sisältö

Hallituksen esityksen mukaan syyteneuvottelun perusteella laadittavaan tuomioesitykseen merkitään epäillyn tai vastaajan tunnustusta sekä hänen ja asianomistajan suostumusta koskevat tiedot sekä syyttäjän sitoumus vaatia rangaistusta alennetulta asteikolta (ehdotettu ROL 1:10.4). Tuomioesitys on syytettyä vastaava oikeudenkäyntiasiakirja, joka rajaa tuomioistuimen tutkintavallan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perustelujen mukaan on tärkeää, että tuomioesityksestä ilmenevät myös juttuun liittyvät syyttämättäjättämispäätökset rikoskokonaisuuden oikeudellisen arvioinnin ja syyteneuvottelun asianmukaisuuden varmistamiseksi (s. 4/I).

Tavallisessa rikosoikeudenkäynnissä syyttäjän syyte rajaa tuomioistuimen tutkinnan. Tuomioistuimen ei esimerkiksi tule tutkia vastaajan syyllistymistä muuhun kuin syytteeseen sisältyvään rikokseen tai syytteenalaisen rikoksen osalta ryhtyä arvioimaan, onko se osa jotakin rikoskokonaisuutta. Tuomioistuin ei saa ottaa vastaan todistelua asiaan vaikuttamattomasta seikasta (Oikeudenkäymiskaaren 17:7, 571/1948). Tunnustamisoikeudenkäynti on vaihtoehto tavalliselle rikosoikeudenkäynnille. Tämän vuoksi lakivaliokunnan mukaan ei ole perusteita sallia sitä, että tunnustamisoikeudenkäynnissä ryhdyttäisiin tutkimaan tai ottamaan muuten huomioon rikoksia, joista henkilö on jätetty syyttämättä. Syyttämättäjättämispäätöksillä ei ole merkitystä tavallisessa rikosoikeudenkäynnissä, eikä niillä tule olla sitä tunnustamisoikeudenkäynnissäkään. Niiden huomioon ottaminen voisi käytännössä koitua vain vastaajan vahingoksi, sillä tämä ei välttämättä pystyisi tunnustamisoikeudenkäynnissä riittämään syyttämättäjättämispäätöstä tai muuten puolustautumaan sitä vastaan. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan syyttämättäjättämispäätökset olisivat asiaan vaikuttamatonta näyttöä.

Tunnustus ja muu näyttö tunnustamisoikeudenkäynnissä

Hallituksen esityksen mukaan tuomioesityksen mukainen tuomio voidaan antaa, jos tuomioistuin katsoo, ettei tunnustuksen vapaaehtoisuudesta ja oikeellisuudesta jää varteenotettavaa epäilyä (ehdotettu ROL 5 b:4.1:n 2 kohta).

Riita-asioissa, joissa sovinto on sallittu, tunnustettu seikka asetetaan sellaisenaan tuomion perustaksi. Tunnustus on tällöin muodollinen ratkaisuperuste, jonka oikeellisuutta ei tutkita eikä muuta näyttöä esitetä. Muissa asioissa tunnustus on näyttöä. Jaottelun taustalla on se aja-

tus, että jos asianosainen voi oikeudenkäynnin ulkopuolella sopia riidan kohteesta, hän voi vastaavalla tavalla määrätä siitä myös oikeudenkäynnissä olennaiset tosiseikat tunnustamalla tai kanteen oikeaksi myöntämällä. Kukaan ei kuitenkaan voi sopia siitä, että hänet tuomitaan rikoksesta rangaistukseen. Yksityinen ja yleinen etu edellyttävät, että syyllisyyskysymys tutkitaan materiaalisesti ja kysymys ratkaistaan esitetyn näytön perusteella. Siksi rikosasiassa ei voida tunnustusta käyttää samalla tavalla kuin riita-asiassa, jossa sovinto on sallittu.

Tuomioistuimet joutuvat jatkuvasti arvioimaan rikosasioissa tunnustuksen merkitystä todisteena vapaalla todistusharkinnalla yksin tai yhdessä muun näytön kanssa. Todistusharkinta on yksi tuomareiden keskeisimmistä tehtävistä. Kysymys ei ole tosiseikkojen selvittämisestä vaan siitä, mikä näyttöarvo esitetulle todisteelle annetaan. Tunnustuksen oikeellisuuden varmistaminen on aivan olennaista tunnustamisoikeudenkäynnissä. Vastuu tästä kysymyksestä ei ole yksin tuomioistuimella.

Asiantuntijakuulemisissa hallituksen esitystä on melko voimakkaasti arvosteltu siitä, että tunnustamisoikeudenkäynnissä ei otettaisi vastaan muuta todistelua kuin vastaajan tunnustus. Arvostelua on perusteltu sillä, että näytön arvioinnin varmuus on suoraan yhteydessä käytettävissä olevan selvityksen laajuuteen ja ainakin joissakin tapauksissa väärän langettavan tuomion mahdollisuus on tunnustamisoikeudenkäynnissä suurempi kuin normaalissa oikeudenkäynnissä.

Lakivaliokunta toteaa ensinnäkin periaatetasolla olevan ehdottoman välttämätöntä, että syyteneuvottelu perustuu tuomioistuinkontrolliin. Edelleen selvänä voidaan pitää sitä, että tuomitsemiskynnyksen tulee olla normaalikorkuinen. Ehdotetun sääntelyn nojalla näiden periaatteellisten näkökohtien toteutuminen käytännössä on kuitenkin herättänyt epäilyjä. Pääperiaatteena esityksessä on, että tunnustus on yksin riittävä näyttö rikoksesta eikä muuta todistelua tarvittaisi. Tuomioistuimen tehtäväksi tuomioesitykseen perustuvassa tunnustamisoikeudenkäynnissä jäisi siten varmistautuminen siitä, että vastaa-

ja on itse vapaaehtoisesti tunnustanut tuomioesityksessä tarkoitetun teon ja myös ymmärtää tunnustuksen merkityksen. Tämä on epäilemättä välttämätöntä, mutta sitä ei valiokunnan mukaan voida pitää riittävänä. Esityksen perustelujen mukaan tuomioesitykseen on otettava syytteen teonkuvausta vastaavalla tarkkuudella selvitys siitä, mitkä seikat vastaaja tunnustaa (HE, s. 25). Muutoinkin noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä haastehakemuksesta on säädetty. Mutta toisin kuin normaalissa syyteasiassa, esitutkintapöytäkirjaa ja kirjallisia todisteita ei toimitettaisi lainkaan tuomioistuimelle.

Jotta menettelyssä voitaisiin paremmin taata oikeudenmukainen lopputulos, ehdotettua sääntelyä tulee lakivaliokunnan mukaan täydentää siten, että myös syyteneuvottelumenettelyyn liittyvässä tunnustamisoikeudenkäynnissä tuomioistuimelle on esitettävä kertynyt esitutkintamateriaali.

Tuomioesityksen rikosnimike

Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuin voi antaa tuomioesityksen mukaisen tuomion, jos se lukee tuomioesityksen mukaisesti rikoksen syyksi (ehdotettu ROL 5 b:4.1:n 3 kohta).

Tavallisessa rikosoikeudenkäynnissä tuomioistuin voi tuomita vain siitä teosta, josta on vaadittu rangaistusta. Tuomioistuin ei kuitenkaan ole sidottu rikosnimikkeeseen eikä lainkohtaan, jonka nojalla on vaadittu rangaistusta (ROL 11:3, L 689/1997). Toisin sanoen tuomioistuin on sidottu niihin tosiseikkoihin, joihin on syytteen teonkuvauksessa vedottu, mutta ei syytteeseen sisältyvään oikeudelliseen arvioon. Säännöksestä käytännössä myös seuraa se, että tuomioistuin voi tuomita syytteen ikään kuin ohittaen henkilön ankarammasta tekemuodosta, esimerkiksi velallisen epärehellisuuden (RL 39:1, L 61/2003) asemesta törkeästä velallisen epärehellisyydestä (RL 39:1 a, L 317/1994), tai muusta rikoksesta, kuten velallisen petoksesta (RL 39:2, L 769/1990) — tällöin tuomioistuimen tulee varata vastaajalle tilaisuus lausua asiasta.

Syyteneuvottelussa tilanne olisi toinen; tuomioistuin olisi sidottu rikosnimikkeeseen. Tämä on perusteltua, jottei vastaajaa tuomita vakavammasta rikoksesta kuin mitä tuomioesitykseen on sisällytetty. Asia on periaatteessa tärkeä, koska vastaajan kannalta ei ole yhdentekevää, mistä rikoksesta hänet tuomitaan. Tällä on oletettavasti vaikutusta siihen, kun vastaaja harkitsee suostumista syyteneuvotteluun. Näin ollen on perusteltua katsoa, että suostumus käsittää myös teon rikosoikeudellisen arvioinnin, eli vastaaja ei ole antanut suostumustaan tulla tuomituksi muusta kuin tuomioesitykseen kirjatussa rikoksesta. Vastaaja ei voisi tehokkaasti riitauttaa tunnustamisoikeudenkäynnissä asiaa, jos tuomioistuimella olisi mahdollisuus itsenäisesti päättää rikosnimikkeestä. Kuten hallituksen esityksessä (s. 32/I) on todettu, jos tuomioistuin ilmoittaa, ettei se voi hyväksyä tuomioesityksen rikosnimikettä, asianosaiset voisivat tällaisessa tapauksessa oikaista tuomioesitystä rikosnimikkeen osalta.

Rangaistusasteikon alentaminen tunnustuksen perusteella

Ehdotetun rikoslain 6 luvun 8 a §:n mukaan rangaistus mitattaisiin lievennetyltä rangaistusasteikolta ja tekijälle saataisiin tuomita enintään kaksi kolmannelta säädetystä enimmäismäärästä. Lisäksi jos rikoksesta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vankeutta määräajaksi, erityisestä syystä voitaisiin tuomita vankeuden sijasta sakkoa.

Esityksessä ehdotetun uuden rikoslain 6 luvun 8 a §:n mukaisesti lievennys olisi siis suurempi kuin lievennetyä rangaistusasteikkoa koskevassa 8 §:ssä (L 515/2003), jonka mukaisen asteikon lieventämisperusteen käsillä ollessa tekijälle saa tuomita enintään kolme neljänestä rangaistusasteikon enimmäismäärästä. Esityksessä suurempaa alennusta perustellaan sillä, että syyteneuvottelun ja tunnustamisoikeudenkäynnin olisi oltava vastaajan kannalta varteenotettava vaihtoehto tavalliseen rikosprosessiin verrattuna (HE, s. 37/I).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perustelujen mukaan lakivaliokunnan tulisi vielä harkita tunnustuksen vaikutuksen supistamista koskemaan esimerkiksi vain enimmäisrangaistusta.

Asiaa arvioidessaan lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että rikoslain rangaistusasteikosta poikkeamista koskeva sääntely perustuu harkittuun mekanismiin, jossa vähentämisperusteen soveltamisen myötä tietystä teosta on tuomittava vähintään säädetyn rangaistuslajin vähimmäismäärä (eli vankeudessa 14 vuorokautta) ja enintään kolme neljäsosaa (tai ehdotuksen mukaan kaksi kolmasosaa) säädetystä enimmäismäärästä. Vähennys koskee siis sekä vähimmäis- että enimmäisrangaistusta, ja tällä on vaikutusta myös rangaistuksen mittaamiseen. Käytännössä rangaistuksen mittaamisessa painottuu määrällisesti asteikon alapää ja keskiväli. 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 pitää näillä perusteilla hallituksen esityksen ratkaisua perusteltuna.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota ehdotettuun RL 6:8 a:n 3 momenttiin. Sen mukaan tuomioistuimella olisi velvollisuus mainita tuomiossa paitsi se, mihin rangaistukseen se on tunnustuksen alentava vaikutus huomioon ottaen päätenyt, myös se, minkä rangaistuksen se olisi tuominnut ilman tunnustusta. Asia on tärkeä, jotta syyteneuvottelun vaikutusta rangaistuskäytäntöön voidaan jatkossa seurata.

Harkinnanvarainen syyttämättä jättäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi sääntelystä, jonka mukaan syyttäjä voi tehdä niin kutsutun seuraamusluonteisen syyttämättä jättämispäätöksen, jossa hän katsoo syyttämättä jätetyn syyllistyneen rikokseen. Seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen korvattaisiin harkinnanvaraisella syyttämättä jättämisellä, jossa

syöttäjä ottamatta syyllisyyteen kantaa katsoisi, että syytteen nostamisen edellytykset täyttyvät, mutta että hän jollain laissa säädetyllä perusteella luopuisi enemmistä toimenpiteistä eli jättäisi syytteen nostamatta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (s. 7) todennut, että muutos on perusteltu perustuslain 21 §:stä johdettavan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(2) artiklassa nimenomaan vahvistetun syyttömyysolettaman kannalta. Lisäksi voidaan viitata hallituksen esityksen sivuilla 11—12 ja 42—43 esitettyyn.

Toisin kuin nykyisin seuraamusluonteisesti syyttämättä jätetyllä harkinnanvaraisesti syyttämättä jätetyllä ei olisi kuitenkaan oikeutta saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, onko hän syylistynyt rikokseen (nykyinen ROL 1:10). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan on edelleen perusteltua, että syyttämättäjättämispäätös voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotettu harkinnanvaraista syyttämättäjättämispäätöstä koskeva uudistus on lakivaliokunnan mukaan lähtökohtaisesti kannatettava ja vastaa paremmin EIS 6(2) artiklan sisältämän syyttömyysolettaman asettamiin vaatimuksiin kuin nykyinen seuraamusluonteinen syyttämättäjättämispäätös, joka sisältää kannanoton epäillyn syyllisyyteen. Ehdotus ei kuitenkaan ole aivan ongelmaton. Sellainen viranomaisen ratkaisu, joka sisältää kannanoton syytteen nostamisen edellytysten käsillä olosta, voinee epäillyn näkökulmasta sisältää tosiasiallisen kannanoton epäillyn toiminnan suhteesta epäiltyyn tekoon. Ei näin ollen ole poissuljettua, ettei esityksessä ehdotettu harkinnanvarainen syyttämättäjättämispäätös sisältäisi valtion edustajan antamaa lausumaa, joka asiasisältönsä, sanavalintojensa ja kontekstinsa puolesta antaisi ymmärtää henkilön syyllistyneen rikokseen, vaikka päätös ei enää nimenomaisesti sisältäisi kannanottoa syyksilukemiseen. Tämän vuoksi lakivaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että sääntelyä on muutettava siten, että jatkossakin asia voitaisiin saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Koska ROL 1:10 ehdotetaan muutettavaksi koskemaan syyteneuvottelua, uusi säännös on perusteltua ottaa uudeksi ROL 1 luvun 9 a §:ksi.

Sääntelyä tulee kuitenkin muuttaa eräiltä osin yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetulla tavalla.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta

1 luku. Syyteoikeudesta

9 a §. (Uusi) Hallituksen esityksessä on katsottu, ettei enää ole tarpeen säätää harkinnanvaraisesti syyttämättä jätetylle mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska harkinnanvaraisessa syyttämättäjättämispäätöksessä ei oteta kantaa syyllisyyteen eikä kumota syyttömyysolettamaa. Siksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset eivät edellytä mahdollisuutta tuomioistuinkäsittelyyn. Ihmisoikeussopimus ja sen sisältöä ilmentävä ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö asettaa kuitenkin vain vähimmäistason ihmisoikeuksien suojalle. Estettä ei ole kansallisella tasolla mennä pidemmälle. Näistä ja edellä yleisperusteluissa esitetystä syistä harkinnanvaraisesti syyttämättä jätetylle on perusteltua säilyttää mahdollisuus asian tuomioistuinkäsittelyyn.

Koska hallituksen esityksessä ROL 1:10 ehdotetaan muutettavaksi koskemaan syyteneuvottelua, edellä todettu muutos on perusteltua toteuttaa siten, että voimassa olevaa ROL 1:10:tä vastaava säännös sijoitetaan uudeksi ROL 1 luvun 9 a §:ksi. Sääntelyä on nykyiseen verrattuna kuitenkin aiheellista muuttaa kahdella tavalla. Ensinnäkin kun voimassa olevan ROL 1:10.1:n mukaan tuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan saattaa luvun 6 tai 7 §:n nojalla tehty syyttämättäjättämispäätös, on aiheellista tehdä johdonmukaisuussyistä sama muutos kuin ehdotettuun ROL 1:12.1:iin eli viitata myös muihin lainkohtiin, jotka asiallisesti rinnastuvat 6 ja 7 §:ään (harkinnanvarainen syyttämättä jättäminen). Toiseksi uuteen pykälään ei tule ottaa ROL 1:10.1:sta sanoja "syyllisyyttä koskeva", koska harkinnanvaraisessa syyttämättäjättämispäätök-

sessä ei vahvistettaisi syyttämättä jätetyn syyllistyneen rikokseen.

Voimassa olevan ROL 1:10:n mukaisessa oikeudenkäynnissä syyttäjä nostaa syytteen, jonka toteennäyttäminen kuuluu hänelle tavanomaisen rikosoikeudenkäynnin tapaan. Tuomioistuin joko vahvistaa syyttämättä jätetyn syylliseksi rangaistusta kuitenkin tuomitsematta tai hylkää syytteen. Harkinnanvaraisessa syyttämättä jättämisessä ei kuitenkaan voida omaksua samaa mallia, koska tällaisessa syyttämättä jättämissä päätöksessä ei vahvisteta syyllisyyttä. Jos syyttämättä jätetty saattaa asian tuomioistuimen tutkittavaksi, tuomioistuimen ei tule ottaa kantaa, onko hän syyllistynyt rikokseen vai ei (ks. EIT Virabyan v. Armenia 2.1.2013, erityisesti kohta 190). Sitä vastoin uuden lain mukaisessa oikeudenkäynnissä oikeudenkäynnin kohteena on se, oliko syyttäjällä lainmukaiset perusteet tehdä harkinnanvarainen syyttämättä jättämissä päätös. Yleisen rikosprosessuaalisen lähtökohdan mukaisesti on aiheellista asettaa syyttäjän tehtäväksi osoittaa päätös lainmukaiseksi.

Koska voimassa oleva ROL 1:10 on ehdotettu kumottavaksi, hallituksen esityksessä on ehdotettu sääntelyä mahdollisuudesta tuomioistuin-käsittelyyn silloin, kun ylin laillisuusvalvoja on antanut rikoksen syyksilukevan huomautuksen. Hallituksen esitykseen on sisällytetty lakiehdotukset 5. ja 6., joissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus saattaa sanotunlainen oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin antama huomautus tuomioistuimen tutkittavaksi. Lakivaliokunta katsoo, että koska yhtäältä harkinnanvarainen syyttämättä jättämissä päätös ja toisaalta mainittu huomautus eroavat toisistaan syyksilukevuuden osalta ja koska nimenomainen säännös mahdollisuudesta laillisuusvalvojan antaman huomautuksen tuomioistuin-käsittelyyn selventää yleisesti ja erityisesti huomautuksen saaneen kannalta oikeustilaa, 5. ja 6. lakiehdotusta voidaan pitää uuden 9 a §:n lisäämisen jälkeen edelleen tarpeellisina. Lakiehdotuksissa tarkoitetuissa tapauksissa tuomioistuin ratkaisisi syyllisyyskysymyksen siten kuin edellä on kuvattu voimassa olevan ROL 1:10:n nojalla (ks. myös HE, s. 38—39).

10 §. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi rikoslain 21 luvun 6 a §:ssä (654/2013) tarkoitettu törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu. Hallituksen esityksen HE 216/2013 vp perusteella lakivaliokunta on mietinnössään LaVM 4/2014 vp ehdottanut RL 20 luvun 3 §:n (pakottaminen sukupuoliyhteyteen) kumoamista ja uuden 20 luvun 5 a §:n (seksuaalinen ahdistelu) säätämistä. Viittaus RL 20 luvun 3 §:ään ehdotetaan siten poistettavaksi. Seksuaalinen ahdistelu (RL 20:5 a) puolestaan rinnastuu vakavuutensa osalta RL 20 luvun 8 §:n mukaiseen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, jota ei ole hallituksen esityksessä ehdotettu rajattavaksi syyteneuvottelumenettelyn ulkopuolelle. Näin ollen RL 20:5 a:n tekoa ei tule lisätä kohdan rikosluetteloon. Todetut muutokset aiheuttavat tarpeen sääntelyn tekniselle muuttamiselle.

10 a §. Pykälän 1 momentin viimeinen virke asianomistajan osallistumisesta syyteneuvotteluun ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 3 momenttiin, jossa muutenkin säädettäisiin läsnäolosta neuvottelussa.

Pykälän uudeksi 3 momentiksi ehdotetaan yleisperusteluissa esitetyistä syistä sääntelyä syyteneuvottelumenettelystä. Momentin mukaan neuvotteluissa olisi oltava syyttäjän lisäksi läsnä rikoksesta epäilty tai vastaaja sekä hänen avustajansa, jollei 2 momentista muuta johdu. Pääsäännön mukaan epäillyllä tai vastaajalla olisi avustaja, mutta täysi-ikäinen henkilö, joka kykenee itse huolehtimaan puolustuksestaan, voi olla myös ilman avustajaa. Näissä ilmeisen harvakuksissa tapauksissa ei avustajan läsnäoloa luonnollisesti edellytettäisi.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 26/I) todetaan, että neuvotteluja voitaisiin käydä esimerkiksi puhelimitse, mutta pääsäännön mukaan ainakin kerran osapuolten tulisi tavata kasvokkain. Valiokunta katsoo, että tämän vaatimuksen tulee olla ehdoton, jotta momentissa säädetty syyttäjän selontekovelvollisuus toimii asianmukaisesti. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn näkökohtaan, että syyttäjän tulee

pyrkii varmistautumaan siitä, että epäilty tai vastaaja ymmärtää tuomioesityksen merkityksen ja että hänen tunnustuksensa on annettu vapaaehtoisesti ja vastaa tosiasioita. Estettä käydä neuvotteluita muilla tavoilla ei sinänsä ole, koska tällaisia neuvotteluja voidaan pitää luonteeltaan valmistelevalta ja täydentävänä.

Momenttiin siirrettäisiin 1 momentista säännös siitä, että syyttäjä voisi kutsua asianomistajan neuvotteluun, jos se on eduksi asian käsittelylle. Samoin edellytyksin mahdollista olisi kutsua neuvotteluun muukin henkilö. Enää ei edellytettäisi, että menettelystä olisi etua asian käsittelylle tunnustamisoikeudenkäynnissä, koska asianomistajan osallistuminen voi edistää myös tuomioesityksen aikaansaamista. Valiokunta huomauttaa siitä, että ehdoton läsnäoluedellytys ei koske asianomistajaa. Jos asianomistaja ei kutsusta huolimatta saavu neuvotteluun, se voidaan kuitenkin pitää. Momenttiin lisättäisiin selvyuden vuoksi myös maininta siitä, että asianomistajalla on oikeus käyttää avustajaa neuvottelussa.

Uuden 3 momentin mukaan syyttäjän tulisi tehdä epäillylle tai vastaajalle sekä paikalla ollelle asianomistajalle selkoa heidän oikeuksistaan ja tuomioesityksen merkityksestä olosuhteiden vaatimalla tavalla.

Epäillylle tai vastaajalle tulee tehdä selkoa yleisesti siitä, että syyteneuvottelumenettelyyn osallistuminen on hänen vapaassa harkinnassaan ja edellyttää suostumusta sekä tunnustusta. Syyttäjän on myös selostettava tarkemmin epäillyn tai vastaajan oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Toisaalta jos neuvottelu ei johda tuomioesityksen tekemiseen, pykälän viimeisen momentin mukaan neuvotteluissa epäillyn tai vastaajan lausumia ei saa käyttää todisteena rikosasiassa. Epäillyllä tai vastaajalla ei olisi myöskään oikeutta esittää omaa näyttöään, mutta hän voisi kuitenkin lausua kirjallisesta todistusaineistosta. Jos epäillyllä tai vastaajalla ei ole avustajaa, on syytä kiinnittää huomiota mahdollisuuteen tällainen vielä hankkia. Syyttäjän on myös asianmukaista todeta, että viime kädessä tuomioistuin päättää ran-

gaistuksesta, mutta osapuolet voivat esittää siitä omat näkemyksensä.

Asianomistajalle on tehtävä selkoa siitä, että menettelyyn suostuessaan hän menettää oikeutensa vaatia rangaistusta. Tunnustamisoikeudenkäynnissä voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti käsitellä myös hänen yksityisoikeudellinen vaatimuksensa, jota syyttäjä on eräin poikkeuksin myös velvollinen ajamaan. Joka tapauksessa hänellä on oikeus saada tällainen vaatimus tutkittua riita-asioissa säädetyssä järjestyksessä.

Jos epäillyllä tai vastaajalla taikka asianomistajalla on avustaja, myös tämän tehtäviin kuuluu selvittää päämiehelleen edellä mainitut tiedot. Tällöin syyttäjän velvollisuus olisi lähinnä varmistautua siitä, että osapuoli on saanut riittävät ja oikeat tiedot avustajaltaan.

Uuden 3 momentin vuoksi 3—5 momentit siirtyisivät 4—6 momenteiksi. 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että syyttäjän tulee toimittaa tuomioistuimelle tuomioesityksen ja muun tarpeelliseksi katsottavan aineiston ohella myös asiaa koskeva esitutkinta-aineisto. Lisäys liittyy siihen muutosehdotukseen, että tunnustamisoikeudenkäynnissä voitaisiin ottaa vastaan näyttönä vastaajan tunnustamisen lisäksi esitutkinta-aineistoa.

11 §. Ehdotetun ROL 1:11.2:n mukaan syyttäjä saa peruuttaa tuomioesityksen, jos epäilty tai vastaaja peruuttaa tunnustuksensa. Perusteluiden mukaan (s. 28/I) tunnustuksen peruuttamisen johdosta syyttäjä voi peruuttaa myös tunnustukseen perustuvan syyttämättäjättämispäätöksensä, koska se olisi perustunut olennaisesti virheellisiin tietoihin. Lakitekstistä ei löydy menettelylle riittävää tukea.

Edellä todetussa perustelulausumassa on sisänsä rakennettu ajatus siitä, että epäilty tai vastaaja pitäytyy antamassaan tunnustuksessa. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että jos tunnustus oli annettu syyttämättäjättämispäätöstä tehtäessä, päätös ei tuona ajankohtana perustunut virheellisiin tietoihin. Lakivaliokunta ehdottaa tämän vuoksi 11 §:n 2 momentin täsmentämistä. Kun tunnustamiseen perustuvasta syyttämättäjättämisestä säädetään ehdotetussa ROL 1 luvun

8 §:n 2 momentissa, tulee 11 §:n 2 momentin alku olla seuraava: "Jos syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen 8 §:n 2 momentin nojalla tai päättänyt tehdä 10 §:ssä tarkoitetun tuomioesityksen — —".

5 b luku. Tunnustamisoikeudenkäynti

3 §. Pykälän 1 momentissa säädetään asian käsittelyjärjestyksestä tunnustamisoikeudenkäynnissä. Koska edellä mainituin tavoin näyttönä voitaisiin ottaa vastaan myös kirjallista esitutkinta-aineistoa, momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi se, että syyttäjän olisi esiteltävä tämä aineisto tarpeellisessa määrin. Koska aineisto olisi toimitettu tuomioistuimelle, ei olisi tarkoituksenmukaista käydä esimerkiksi todistajankertomuksia läpi kokonaisuudessaan tai puuttua lähemmin aineistoon, jolla ei selvästikään ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Tämän asemesta riittäisi, että syyttäjä pääpiirteittäin esittelisi asian ratkaisemisen kannalta olennaisen kertomuksen sisällön ja kävisi tarvittaessa tärkeimmät kohdat tarkemmin läpi.

Momentin 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että vastaajalla on oikeus lausua tuomioesityksen lisäksi myös esitutkinta-aineistosta. Vastaaja voisi esittää näkemyksensä syyttäjän esittelemistä kohdista ja myös ottaa esiin muitakin kohtia, joilla voisi olla merkitystä hänen edukseen esimerkiksi rangaistuksen mittamisen kannalta.

4 §. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomioesityksen antamisen edellytyksenä muiden ohella on, että tunnustuksen vapaaehtoisuudesta ja oikeellisuudesta ei jää varteenotettavaa epäilyä. Koska edellä on ehdotettu, että tunnustuksen ohella voitaisiin ottaa näyttönä vastaan myös kirjallista esitutkinta-aineistoa, kohtaa täydennettäisiin maininnalla tämän aineiston huomioon ottamisesta. Tuomioistuimen on täten kyettävä vakuuttumaan tosiasiallisesta tapahtumainkulusta ja rikosvastuun edellytysten täyttymisestä kokonaisnäytön perusteella.

3. Laki esitutkintalain muuttamisesta

3 luku. Esitutinnan toimittamisen yleiset säännökset

10 a §. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi rikoslain 21 luvun 6 a §:ssä (654/2013) tarkoitettu törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu. Hallituksen esityksen HE 216/2013 vp perusteella lakivaliokunta on mietinnössään LaVM 4/2014 vp ehdottanut RL 20 luvun 3 §:n (pakottaminen sukupuoliyhteyteen) kumoamista ja uuden 20 luvun 5 a §:n (seksuaalinen ahdistelu) säätämistä. Ehdotetun pykälän viittaus RL 20 luvun 3 §:ään ehdotetaan siten poistettavaksi. Todetut muutokset aiheuttavat tarpeen myös sääntelyn tekniselle muuttamiselle.

4. Laki rikoslain muuttamisesta

6 luku. Rangaistuksen määräämisestä

2 §. (Uusi) Hallituksen esityksessä ehdotetaan otettavaksi rikoslain 6 lukuun uusi 8 a §, jossa säädettäisiin tunnustukseen liittyvästä lievennetyistä rangaistusasteikosta. Rikoslain 6 luvun 2 §:ssä säädetään rangaistusasteikosta ja siitä poikkeamisesta. Pykälässä viitataan luvun 8 §:ään, joka on voimassa oleva yleissäännös rangaistusasteikosta poikkeamisesta. Ehdotettu 8 a § olisi erityissäännös rangaistusasteikosta poikkeamisesta.

Edellä todetun vuoksi rikoslain 6 luvun 2 §:ää tulee täydentää viittauksella 8 a §:ään. Muilta osin pykälää ei ole tarpeen muuttaa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 2., 5., ja 6. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1., 3., ja 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 9 §:n 2 momentti ja 5 luvun 2 §,

muutetaan 1 luvun otsikko, 2 §:n 2 momentti, 6—8 §, 8 a §:n 2 momentti, 8 b, 10, 11, 11 a § ja 12 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 6 § ja 12 §:n 1 momentti laissa 455/2011, 7, 8, 10 ja 11 § osaksi laissa 455/2011, 8 a §:n 2 momentti ja 8 b § laissa 647/2003 ja 11 a § laissa 894/2001, sekä *lisätään* 1 lukuun uusi 6 a, 9 a ja 10 a § sekä lakiin uusi 5 b luku seuraavasti:

1 luku

Syyteoikeudesta ja syyteharkinnasta

2, 6, 6 a, 7, 8, 8 a ja 8 b §
(Kuten HE)

9 a § (Uusi)

Jos syyttäjä on 7 tai 8 §:n taikka muun vastavan lainkohdan nojalla päättänyt jättää syytteen nostamatta, syyttäjän on syyttämättä jätetyn vaatimuksesta saatettava ratkaisunsa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus on toimitettava syyttäjälle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu tiedoksianto tapahtui.

Kun syyttäjän ratkaisu jättää syyte ajamatta on saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi, syyttämättä jätetylle on viivytyksettä annettava tieto käsittelyn ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä.

10 §

Syyttäjä voi ryhtyä omasta tai asianosaisen aloitteesta toimenpiteisiin tuomioesityksen teke-

miseksi ja sen käsittelemiseksi 5 b luvussa tarkoitettussa oikeudenkäynnissä, jos:

1) epäillystä rikoksesta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin kuusi vuotta vankeutta, ei kuitenkaan rikoslain 20 luvun 1, (poist.) 4, 5, 6, 8 a ja 8 b §:ssä tai 21 luvun 4, 5, 6 a ja 7—15 §:ssä tarkoitettusta rikoksesta; ja
(2 kohta kuten HE)
(2—4 mom. kuten HE)

10 a §

Kun syyttäjä katsoo, että epäillystä rikoksesta voidaan tehdä tuomioesitys, hänen on neuvoteltava rikoksesta epäillyn tai rikosasian vastaajan kanssa tuomioesityksen tekemisestä. Syyttäjän on tarvittaessa selvítettävä, suostuuko asianomistaja asian käsittelyyn 5 b luvussa tarkoitettussa oikeudenkäynnissä. (Poist.)

(2 mom. kuten HE)

Neuvottelussa on syyttäjän lisäksi oltava läsnä epäilty tai vastaaja sekä hänen avustajansa, jollei 2 momentista muuta johdu. Jos se on eduksi asian käsittelylle, syyttäjä voi kutsua neuvotteluun myös asianomistajan, jolla on oikeus käyttää avustajaa, ja tarvittaessa muunkin henkilön. Syyttäjän on tehtävä olosuhteiden vaatimassa laajuudessa selkoa epäillyn tai vastaajan ja tarvittaessa asianomistajan oikeuksista sekä tuomioesityksen merkityksestä. (Uusi 3 mom.)

Kun tuomioesitys on tehty, syyttäjän on toimitettava tuomioesitys ja *asiaa koskeva esitutkinta-aineisto sekä* muu tarpeelliseksi katsottava aineisto tuomioistuimelle ilman aiheetonta viivytystä. Asia tulee vireille, kun tuomioesitys saapuu tuomioistuimen kansliaan.

(5 ja 6 mom. kuten HE:n 4 ja 5 mom.)

11 §

(1 mom. kuten HE)

Jos syyttäjä on *tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen 8 §:n 2 momentin nojalla tai* päättänyt tehdä 10 §:ssä tarkoitetun tuomioesityksen, hän saa peruuttaa päätöksensä vain, jos mainitun pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tunnustus tai suostumus peruutetaan taikka jos asiassa ilmenneen uuden selvityksen mukaan päätös on perustunut olennaisesti puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin.

(3 mom. kuten HE)

11 a ja 12 §
(Kuten HE)

5 b luku

Tunnustamisoikeudenkäynti

1 ja 2 §
(Kuten HE)

3 §

Tunnustamisoikeudenkäynnissä on, jollei tuomioistuin toisin päätä, seuraavassa järjestyksessä:

1) syyttäjän tehtävä selkoa tuomioesityksen sisällöstä ja muista siihen liittyvistä seikoista *sekä esiteltävä tarpeellisessa määrin asiaa koskeva esitutkinta-aineisto;*

(2 kohta kuten HE)

3) varattava vastaajalle tilaisuus muutoin lausua tuomioesityksestä *ja esitutkinta-aineistosta;*

(4—6 kohdat kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

4 §

Tuomioistuimen on annettava tuomioesityksen mukainen tuomio, jos:

(1 kohta kuten HE)

2) tunnustuksen vapaaehtoisuudesta ja oikeellisuudesta ei jää varteenotettavaa epäilyä *ot-taen huomioon myös asiaa koskeva esitutkinta-aineisto;*

(3—4 kohta kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

5 ja 6 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

3.

Laki

esitutkintalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan esitutkintalain (805/2011) 10 luvun 2 §:n 3 momentti ja 11 luvun 1 §:n 1 momentti sekä *lisätään* 3 lukuun uusi 10 a § seuraavasti:

3 luku
Esitutinnan toimittamisen yleiset säännökset
10 a §

Esitutinnan rajoittaminen tunnustuksen perusteella

(1—4 mom. kuten HE)

Tämän pykälän nojalla esitutkintaa ei jätetä toimittamatta tai lopeteta eikä tehdä 2 momentissa tarkoitettua sitoumusta siltä osin kuin epäilystä rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi vuotta vankeutta tai epäilty rikos on rikoslain 20 luvun 1, (*poist.*) 4, 5, 6, 8 a ja 8 b §:ssä tai 21 luvun 4, 5, 6 a ja 7—15 §:ssä tarkoitettu rikos (*poist.*) taikka tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaatii esitutinnan toimittamista.

10 luku
Esitutinnan päättäminen
2 §
(Kuten HE)

11 luku

Erinäiset säännökset

1 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

4.

Laki rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 6 luvun 2 §, 9 luvun 7 §:n 3 momentti, 25 luvun 9 a §, 35 luvun 7 § ja 50 luvun 7 §, sellaisina kuin ne ovat, 6 luvun 2 § laissa 515/2003, 9 luvun 7 §:n 3 momentti laissa 61/2003, 25 luvun 9 a § laissa 1161/2005, 35 luvun 7 § laissa 769/1990 ja 50 luvun 7 § laissa 654/2001, sekä

lisätään 6 lukuun uusi 8 a § ja 8 lukuun uusi 3 a § seuraavasti:

6 luku
Rangaistuksen määräämisestä

2 § (*Uusi*)

Rangaistusasteikko ja siitä poikkeaminen

Rangaistus määrätään noudattaen rikoksesta säädettyä rangaistusasteikkoa. Siitä voidaan poiketa siten kuin 8 ja 8 a §:ssä säädetään. Asteikon mukainen enimmäisrangaistus voidaan ylittää siten kuin 7 luvussa säädetään.

8 a §
(Kuten HE)

8 luku

Vanhentumisesta

3 a §
(Kuten HE)

9 luku

Oikeushenkilön rangaistusvastausta

7 §
(Kuten HE)

25 luku

Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 a §
(Kuten HE)

35 luku

Vahingonteosta

7 §
(Kuten HE)

50 luku

Huumausainerikoksista

7 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamista ja toimeenpanoa edellä todettujen peri-

aatteellisten ongelmien ja järjestelmän uutuuden vuoksi ja antaa lakivaliokunnalle selvityksen lainsäädännön toimivuudesta vuoden 2017 loppuun mennessä.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /m11
Arja Juvonen /ps
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
vjäs. Eeva-Maria Maijala /kesk
Mika Niikko /ps
Janne Sankelo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi ehdotetaan otettavaksi esitutkintalakiin ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin niin kutsuttua syyteneuvottelua koskevat säännökset. Esitykseen johtaneessa lainsäätämisprosessissa lainvalmisteluvaiheessa lainvalmistelun organisointimuotona käytettiin oikeusministeriön asettamaa työryhmävalmistelua. Työryhmän tehtävänä oli selvittää syyteneuvottelun eli syytteenstä sopimisen mahdollista käyttöönottoa sekä syyttämättäjättämisyjärjestelmän kehittämistä ja tehdä tarvittavat säädösehdotukset. Hallituksen esitys (HE 58/2013 vp) annettiin eduskunnalle 30.5.2013.

Ehdotettu syyteneuvottelu on suomalaisessa rikosprosessissa ja rikosoikeusjärjestelmässä uuden tyyppinen ja periaatteellisesti merkittävä kysymys. Tästä seuraa, että toisin kuin nyt käsitellyn esityksen kohdalla on, lainvalmistelua koskevien säädöspoliittisten linjausten valossa arvioituna, hyvän lainvalmistelun vaatimusten olisi tullut täytyä. Silmiinpistävin hyvään lainvalmisteluun kuuluva tekijä esityksen valmistelussa koskee lainvalmistelun tarkoituksenmukaista organisointia. Lainvalmistelun kehittämisohjelmien mukaisesti nyt käytetty työryhmävalmistelu on perustelua ainoastaan, kun hankkeen luonne ja kiireellisyys ovat määrääviä valmistelutapaa valittaessa. Kyseisessä yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan laajassa hankkeessa olisi tullut käyttää laajapohjaista valmistelumuotoa korkeatasoisen lainvalmistelun varmistamiseksi, jossa taustat, muutostarpeet ja muutokset selvitetään riittävällä kattavuudella.

Esityksen vaikutuksina kyse on myös syvälle käyvistä rikosprosessioikeutta kokonaisuutena järkyttävistä säännösehdotuksista. Perussuomalaiset katsovat, että merkittävin ei-toivottava

vaikutus esityksellä olisi se, että syyteneuvottelujärjestelmä loukkaisi yhdenvertaisuutta lain edessä.

Perussuomalaiset eivät voi hyväksyä tällaista esitystä, jossa oikeusvaltion olemukseen erottamattomasti kuuluvaa yhdenvertaisuutta loukataan, kun lopultakin kysymys on yksinomaan taustalla olevista taloudellisista syistä. Valtion antama riittämätön resursointi rikospoliisille, syyttäjistölle ja tuomioistuimille sekä tosiasiasa ainoastaan ennakoitujen säästöt eivät saata tarkoittaa lainsäätäjän toimintaan kohdistuvan klassisiin vapausoikeuksiin kuuluvan muodolliseen yhdenvertaisuuteen liittyvän aineellisen yhdenvertaisuuden turvaamisen ohittamista. Esitykseen sisältyy lisäksi lukuisia muitakin epäkohtia, joiden vuoksi ehdotuksia ei voida järkevällä tavalla yhteensovittaa suomalaiseen oikeusjärjestelmään.

Lakivaliokunnan asiaa koskevassa mietinnössä syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi valiokunta tarkastelee poikkeuksellisen laajasti ja yksityiskohtaisesti esitykseen liittyviä ongelmakohtia sekä esittää asiaa koskevia omia kannanottoja ja käsityksiä. Yhtenä keskeisenä kysymyksenä tässä tarkastelussa on juuri edellä kerrottu yhdenvertaisuuden toteutuminen. Valiokunta esittää mietinnössään esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä ja samalla se kuitenkin esittää laajasti muutosehdotuksia.

Valiokunnan esittämistä muutosehdotuksista riippumatta kysymys on asiallisesti pääosin esityksen mukaisesta suomalaiseen oikeusjärjestelmään epätavallisesta järjestelmän käyttöönottamisesta. Lainvalmisteluvastuun ja asian merkittävyyden vuoksi poliittisella tasolla eduskunnan valiokunnassa tapahtuva merkittävä varsinainen lainvalmistelutyö ei ole tarkoituksenmukaista.

Vastalause

LaVM 5/2014 vp — HE 58/2013 vp

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2014

Arja Juvonen /ps

Mika Niikko /ps