

Asia: Ihmisoikeuskeskuksen oma-aloitteinen lausunto syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevasta työryhmämietinnöstä

Viite: VN/19873/2023

Tausta

Oikeusministeriön työryhmä on laatinut mietinnön syyteneuvottelun käyttöalan laajentamisesta. Mietintö on tehty hallituksen esityksen muotoon. Hankkeen tavoitteena on edistää Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta sujuvoittaa kotimaisia oikeusprosesseja huomioiden samalla oikeusturva ja perusoikeudet. Uudistukset kohdistuisivat Suomessa vuodesta 2015 voimassa olleeseen syyteneuvottelumenettelyyn.

Syyteneuvottelua koskeva lainsäädäntö sisältää selvän perusoikeusulottuvuuden, joka koskettaa jokaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeusturvaan. Nämä oikeudet turvataan mm. Suomen perustuslaissa (21 §), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (art. 6), YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (art. 14) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (art. 47–48).

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen Suomessa; lausunto on rajattu vastaamaan tätä tehtävää. Ihmisoikeuskeskus toteaa, että oikeudenkäyntien ja oikeusprosessien pitkittyminen on jo vuosikymmenien ajan ollut Suomen merkittävimpiä ihmisoikeusongelmia. Keskus kiinnittää lisäksi erityistä huomiota syyteneuvotteluun pääsyn kansalliseen yhdenvertaisuuteen ja syyteneuvottelun osallisten (varsinkin asianomistajan) haavoittuvaan asemaan.

Syyteneuvottelun (*plea bargaining*) idea on, että rikoksesta epäilty tunnustaa rikoksen, josta vastineeksi hänelle luetaan tuomio lievennetyn rangaistusasteikon pohjalta. Neuvottelu edellyttää syyttäjän ja epäillyn välistä yhteistoimintaa ja yhteisymmärrystä esitutkintavaiheessa. Tuomioistuimen osalta kyse on kokonaan omanlaisestaan, ns. tunnustamisoikeudenkäyntiin päättyvästä prosessista, joka on tavanomaista tuomioistuinkäsittelyä keveämpi ja nopeampi. Rikoksen tunnustaminen syyteneuvottelussa ei ole tuomiota varten yksin riittävää, vaan esitukinnassa on tultava esiin riittävästi muutakin syyllisyyttä tukevaa näyttöä.

Syyteneuvottelulle aivan keskeinen oikeusturvaedellytys on rikoksesta epäillyn kuten myös asianomistajien syyteneuvottelulle antama suostumus. Suuri merkitys on myös rikoksesta epäillyn oikeudella oikeudelliseen avustajaan.

Nykytilanne

Työryhmämietinnössä todetaan, että valtaosa syyteneuvotteluun viedyistä tapauksista on tehostanut prosessieconomiaa tuomioistuinkäsittelyissä. Syyteneuvottelujärjestelmän selkein haaste on kuitenkin sen odotettua selvästi heikompi käyttöaste, johon mietinnössäkkin viitataan (s. 31–32). Syyteneuvottelumenettelyä on hyödynnetty selvästi muita korostuneemmin talousrikoksissa, joskin lainsäädäntö sallisi syyteneuvottelulle myös tätä laajalaisemman käytön.

Vähäisen käyttöasteen myötä syyteneuvotteluun liittyy myös alueellisia yhdenvertaisuusongelmia: vuosina 2015–2022 kolmannes kaikista tunnustamisoikeudenkäynneistä käytiin Helsingin kärjäoikeudessa, samalla kun monissa muissa kärjäoikeuksissa niitä ei pidetty ainuttakaan. Alueellinen eriytyminen on ongelmallista nimenomaan sen suhteen, miten jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu yhdenvertaisella tavalla.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että uudistamistyössä ensisijaista huomiota tulisikin kiinnittää syyteneuvottelujen käyttöasteeseen ja alueelliseen epäyhdenvertaisuuteen. Uudistustyön kärkenä tulisikin tässä mielessä turvata syyttäjien lakisääteinen velvollisuus huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti. Asia huomioidaan myös työryhmämietinnössä (s. 36–37 ja s. 75–76).

Tämän lisäksi on huolehdittava, että myös rikoksesta epäillyille turvataan valtakunnallisesti tasavertaiset mahdollisuudet syyteneuvottelumenettelylle. Huomiota tulisi siksi kiinnittää myös oikeudenkäyntiavustajien syyteneuvottelua koskevaan osaamiseen.

Puuttumattomuus syyteneuvottelun käyttöasteeseen liittyviin ongelmiin ei edistäisi hallituksen tavoitetta oikeusprosessien sujuvoittamisesta perusoikeudet huomioivalla tavalla. Puuttumattomuus nakertaa pohjaa myös muilta, esimerkiksi syyteneuvottelun soveltamisalaan liittyviltä uudistuksilta. Käyttöasteen kasvun tuoma fakta- ja kokemustieto antaisi lainsäätäjälle nykyistä paremmat edellytykset arvioida, kuinka syyteneuvottelumenettelyn vaikuttavuutta voitaisiin myös muin tavoin parantaa. Näin voitaisiin arvioida, millaisiin rikosnimikkeisiin syyteneuvottelumenettelyä voitaisiin tulevaisuudessa laajentaa – tai millaisia ongelmia tällä hetkellä menettelyssä hyväksytyihin rikosnimikkeisiin liittyy.

Soveltamisalasta

Nyt syyteneuvottelu on sallittu rikoksissa, joista tuomittava enimmäisrangaistus voi olla 6 vuotta vankeutta. Tästä poikkeuksena on useita rangaistukseltaan lievempiä seksuaalirikoksia sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, joissa syyteneuvottelua ei ole sallittu.

Menettelyn ulkopuolelle on siis rajattu useita rikosnimikkeitä, joissa edes asianosaisten suostumus ei mahdollista syyteneuvottelua. Tällaisia ovat mm. henkirikokset, pahoinpitelyt, raiskaukset sekä lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset. Lainvalmistelussa on katsottu, että yleinen ja yksityinen etu puoltavat kyseisten rikosten käsittelyä vain tavanomaisessa järjestyksessä, riippumatta tähän liittyvistä mahdollisesti raskaammistakin rikosprosesseista (HE 58/2013 vp, s. 14). Rajaukset ovat perusteltuja rikoksen uhrin syyteneuvottelulle antaman vapaan ja aidon suostumuksen todentamisen kannalta.

Ihmisoikeuskeskus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nykyinenkin järjestelmä edelleen sallii soveltamisalaansa rikoksia, joissa asianomistajan suostumuksen arviointi ei välttämättä ole ongelmaton.

Syyteneuvottelun alkuperäinen säätäminen pohjautui pitkälti laadukkaaseen lainvalmisteluun, jossa mm. suostumuksen vaatimukseen kiinnitettiin paljon huomiota. Ihmisoikeuskeskus katsoo kuitenkin, että rikoksen uhrin näkökulmaan ei tästä huolimatta kiinnitetty riittävällä tavalla huomiota esimerkiksi perustuslakivaliokunnan syyteneuvottelusta antamassa lausunnossa (PeVL 7/2014 vp) tai sitä varten hankituissa asiantuntijalausunnoissa. Tämä johtunee siitä, että alkuperäinen lainsäädäntö on muodostunut ennen esimerkiksi #MeToo-liikkeen läpimurtoa ja sen jälkeistä tasa-arvoa koskevaa kehitystä.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana kehitystä on tapahtunut nimenomaisesti rikosten uhrien aseman ja oikeusturvan arvioinnissa. Tällaisia kehityskaaria ovat mm. raiskausmääritelmän muuttaminen suostumusperustaiseksi, sovittelumenettelyjen lopettaminen lähisuhdeväkivaltaa koskevissa rikosprosesseissa sekä pakkoavioliittojen kriminalisointi. Kehitys kertoo osaltaan siitä, miten varsinkin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja siihen liittäviä rikoksia yhteiskunnassamme hahmotetaan.

Ongelmallisia, mutta silti syyteneuvottelussa edelleen sallittuja rikosnimikkeitä ovat esimerkiksi paritus, törkeä paritus ja ihmiskauppa. Halu sisällyttää mm. paritus- ja ihmiskaupparikokset syyteneuvottelun piiriin perustui alkuperäisessä lainvalmistelussa siihen, että enimmäisrangaistukseksi syyteneuvottelun alaisille rikosnimikkeille asetettiin kuusi vuotta vankeutta (HE 58/2013 vp, s. 14). Asiassa on vaikuttanut ajatus, että sisällyttämällä menettelyyn pidempikestoisia ja raskaampia rikosprosesseja pystytään samalla edistämään syyteneuvottelujen prosessiekonomista vaikuttavuutta.

Tähän mennessä vaikuttavuuden lisääntymistä ei kuitenkaan vaikkapa ihmiskaupparikosten osalta ole tapahtunut (työryhmämietintö s. 173). Tässä mielessä työryhmämietinnön nykyinen esitys laajentaa syyteneuvottelu koskemaan myös törkeää ihmiskauppaa on altis kritiikille. Myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta annetun yleissopimuksen alainen asiantuntijaelin GRETA on suosituksissaan katsonut, että syyteneuvottelua tulisi voida käyttää ihmiskauppaan liittyvissä rikosprosesseissa ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa, uhrin oikeudet täysimääräisesti huomioiden (ks. [GRETA:n 13th General Report](#), s. 61).

Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa ihmisoikeusongelma, joka ilmenee edelleen monilla yhteiskunnan tasoilla. Syyteneuvottelulainsäädännön hyväksymisen jälkeen Suomi onkin liittynyt Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (ns. Istanbulin sopimus). Sopimuksella Suomi on velvoitettu huomioimaan asiaa koskevassa lainsäädännössä nimenomaisesti rikosten uhrien näkökulman.

Syyteneuvottelua koskevat uudistukset tulisikin valmistella tavalla, jossa edellä mainittu yhteiskunnallinen kehitys huomioidaan asianmukaisesti. Valmistelussa on huolehdittava myös siitä, että aiheelle keskeisiä sidosryhmiä kuullaan riittävällä tavalla. Nyt asian arviointi keskittyy lähinnä – toki sinänsä asianmukaisesti – syyttäjän korkeaan kynnykseen ja pidättävään suhtautumiseen sellaisten rikosten viemisessä syyteneuvotteluun, joihin voi liittyä vaikkapa väkivallan käyttöä (s. 112–113). Jatkovalmistelussa arviointia tulisi kuitenkin laajentaa uhrin suostumusta koskevan näkökulman osalta.

Samalla tulisi arvioida sitä, onko esimerkiksi ihmiskaupalla edellytyksiä jatkossakin

pysyä syyteneuvottelulle sallittujen rikosten joukossa, ja millaisia nämä edellytykset olisivat.

Ihmisoikeuskeskus suhtautuu avoimemmin ajatukseen lisätä törkeät huumausainerikokset syyteneuvottelun piiriin. Kyse on rikostyyppistä, jossa on talousrikosten tapaan usein raskaammat kokonaisrikosprosessit ja joissa rikoksen uhrin suostumuksen problematiikka ei väkivalta- tai seksuaalirikoksien tapaan realisoidu. Erityishuomiota tulisi kuitenkin tässäkin tapauksessa kiinnittää ainakin epäiltyjen antamien väärin tunnustusten mahdollisuuteen, sillä vakavaan huumausainerikollisuuteen liittyy usein järjestäytyneisyys.

Ihmisoikeuskeskus haluaa lopuksi kiinnittää huomion syyttäjän lakisääteiseen velvollisuuteen huolehtia siitä, että syyteneuvottelun käyttö on myös yleisellä tasolla perusteltavissa, kun ottaa lukuun mm. asian laadun sekä käsiteltyyn rikokseen kuuluvat osallisuuskysymykset (ROL 1:10.1). Ihmisoikeuskeskus katsoo, että tämän yleisharkinnan tulee jatkossakin pysyä keskeisenä kriteerinä syyteneuvottelun käytölle. Myös lakivaliokunta korosti alkuperäisessä mietinnössään asian merkitystä (LaVM 5/2014 vp, s. 4–5).

Lopuksi

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että perus- ja ihmisoikeudet sekä alueellisen yhdenvertaisuuden huomioiva syyteneuvottelujärjestelmä voi tarjota toimivan keinon korjata oikeudenprosessien liiallista kestoja Suomessa. Keskus painottaa oikeusturvan täysimääräisen huomioimisen merkitystä kaikkien syyteneuvottelussa mukana olevien asianosaisten osalta.

Koska työryhmämietintö on kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon, Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että jatkovalmistelussa esityksessä on riittävän kattavasti arvioitava sen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Jarna Petman
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Mikko Pursimo
nuorempi asiantuntija