VKS:2016:4 Syyttäjän tehtävien kiireellisyys ja etusijajärjestys

YLEINEN OHJE VKS:2016:4
Dnro 20/31/16
Voimassa: 1.10.2016 - toistaiseksi
Kumoaa: VKS:2013:1, dnro 47/31/12

1 Johdanto

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 6 § 1 momentin mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänään olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla.

Lainkohdassa tarkoitetut periaatteet koskevat asioiden ratkaisemisen lisäksi kaikkia muitakin rikosvastuun toteuttamiseen liittyviä syyttäjän tehtäviä, joten ne tulee huomioida syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin lisäksi myös esimerkiksi esitutkintayhteistyössä ja poliisirikosasioiden tutkinnanjohtajan tehtävässä.

Yhdenmukaisuus on syyttäjäntoiminnan keskeinen tavoite. Syyttäjien hoidettavina kulloinkin olevien tehtävien määrästä ja laadusta sekä monista heidän vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolisista seikoista kuitenkin johtuu, että tehtäviä on jatkuvasti asetettava etusijajärjestykseen. Kaikkia syyttäjän tehtäviä ei voida hoitaa kaikilta osin yhdenmukaisesti, esimerkiksi samalla joutuisuudella. Yhdenmukaisuuden vaatimuksesta kuitenkin johtuu, että tehtävien kiireellisyyden arvioinnissa ja etusijalle asettamisessa on noudatettava tasapuolisesti yhdenmukaisia kriteerejä.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 19 §:n mukaan syyttäjänviraston tehtäviin kuuluu muun ohella syyttäjien toiminnan yhdenmukaisuuden valvonta. Säännöksessä tarkoitetun valvontavelvollisuuden on katsottava koskevan myös sitä, että yksikön syyttäjien hoidettavaksi jaettavien tehtävien kiireellisyysperusteet otetaan asianmukaisesti huomioon ja että tehtävät hoidetaan niiden edellyttämässä etusijajärjestyksessä.

Syyteasioiden ja muiden rikosvastuun toteuttamista koskevien tehtävien kiireellisyysperusteiden yhdenmukainen soveltaminen ei ole ristiriidassa syyttäjän itsenäisen ja riippumattoman syyteharkintavallan kanssa, koska se ei vaikuta siihen, miten syyttäjä ratkaisee käsiteltävänään olevan yksittäisen asian.

Tämän ohjeen tavoitteena on edistää syyttäjäntoiminnan laatua ja yhdenmukaisuutta esittämällä näkökohtia, joita tulee noudattaa, kun syyttäjän tehtävien kiireellisyyttä ja etusijajärjestystä tapauskohtaisesti arvioidaan ja syyttäjäyksikön tehtävistä tasapuolisesti ja joutuisasti huolehditaan.

2 Kiireellisyysperusteista

2.1 Lakisääteinen kiireellisyys

Edellä mainittu syyttäjälaitoksesta annetun lain 6 §:n säännös velvoittaa lähtökohtaisesti syyttäjää huolehtimaan joutuisasti kaikista rikosvastuun toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Valtion

virkamieslain 14 § 1 momentin mukaan virkamiehen on vastaavasti huolehdittava viivytyksettä kaikista hänelle kuuluvista tehtävistä.

Yleisen joutuisuusvelvollisuuden lisäksi syyttäjäntehtävien hoitamiseen liittyy myös monia erityisiä lakisääteisiä kiireellisyysperusteita, joiden nojalla tietyt tehtävät on asetettava etusijalle muihin tehtäviin nähden. Kysymys voi olla suoraan laista ilmenevistä määräajoista, tuomioistuimen tai muun asiaa käsittelevän viranomaisen lain perusteella asettamasta määräajasta taikka laissa annetuista yleisemmistä tietynlaisten tehtävien kiireellistä hoitamista koskevista normeista.

Laissa säädettyjen ja lain perusteella asetettujen määräaikojen noudattaminen on kysymyksessä olevaa asiaa käsittelevän virkamiehen virkavelvollisuus. Sitä ei esimerkiksi virkamiehen hoidettavina olevien muunlaisten asioiden suurikaan määrä oikeuta jättämään noudattamatta.

Lakisääteisten määräaikojen yhtenä tavoitteena on varmistaa kiireellisten asioiden hoitaminen mahdollisimman joutuisasti. Tästä on kysymys laissa säädettyjen määräaikojen lisäksi silloinkin, kun toinen viranomainen asettaa lain perusteella syyttäjän tehtävän hoitamiselle määräajan, esimerkiksi tuomioistuin määrää vangittua vastaajaa koskevan syytteen nostamisen määräpäivän. Määräajassa hoidettava tehtävä on tässäkin tapauksessa etusijalla syyttäjän muihin, kiireellisyysperustetta vailla oleviin tehtäviin nähden, joten viimeksi mainitut eivät saisi olla esteenä kiireellisen asian määräajan asettamiselle mahdollisimman lyhyeksi.

Määräaikoihin sidottujen tehtävien kiireellisen luonteen vuoksi ei laissa mahdollisesti sallittua määräajan pidentämistäkään tule käyttää muilla kuin alkuperäisen määräajan noudattamisen pakottavasti estävillä perusteilla. Määräajan pidentämistä ei myöskään tule hakea pidemmäksi aikaa kuin mitä nämä perusteet välttämättä edellyttävät.

Laissa on annettu myös syyttäjän tietynlaisten tehtävien kiireellistä tai viivytyksetöntä hoitamista koskevia erityisiä määräyksiä, joihin ei liity määräaikaa. Nämäkin säännökset velvoittavat syyttäjää asettamaan kyseiset tehtävät etusijalle kiireellisyysperustetta vailla oleviin tehtäviin nähden.

Tyypillisiä määräaikaa sisältämättömiä kiireellisyysperusteita ovat esimerkiksi alle 18-vuotiasta epäiltyä koskevan asian syyteharkinnan kiireellisyys (oikeudenkäynnistä rikosasiassa annetun lain 1 luvun 8a § 2 momentti) ja esitutkinnan toimittaminen ilman aiheetonta viivytystä (esitutkintalain 3 luvun 11 § 1 momentti). Viimeksi mainitun säännöksen esitöistä ilmenee vaatimuksen esitutkinnan viivytyksettömästä toimittamisesta koskevan erityisesti tapauksia, joissa poliisimies on epäiltynä rikoksesta ja jossa syyttäjä sen vuoksi toimii tutkinnanjohtajana (HE 222/2010 s. 188).

Poliisirikosasian esitutkinnan kiireellisyyttä koskevasta sääntelystä on katsottava johtuvan, että myös poliisirikosasioita koskevat varsinaiset syyttäjäntehtävät on hoidettava kiireellisinä.

Myös syyteoikeuden vanhentumista koskeva rikoslain 8 luku sisältää syyttäjäntehtävässä huomioitavia määräaikoja koskevia säännöksiä. Vaikka niiden ensisijaisena tarkoituksena ei olekaan säännellä rikosasioiden käsittelyn kiireellisyyttä, saavat ne syyteoikeuden vanhentumisen lähestyessä kiireellisyysperusteen luonteen ja velvoittavat syyttäjää asettamaan vanhentumisuhan alla olevan asian etusijalle muihin tehtäviinsä nähden.

2.2 Harkinnanvaraiset kiireellisyysperusteet

Harkinnanvaraiset kiireellisyysperusteet ovat seikkoja, jotka eivät ilmene välittömästi laista, mutta jotka syyttäjän on tapauskohtaisesti otettava huomioon hoitaessaan tehtäviään syyttäjälaitoksesta

annetun lain 6 §:ssä lausuttujen periaatteiden ja hyvän syyttäjätavan mukaisesti. Viime kädessä on kysymys syyttäjän velvollisuudesta huolehtia omalta osaltaan rikosasioiden käsittelystä oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä edellytettävällä joutuisuudella.

Lähtökohtaisesti kiireellisyysperusteen saa aikaan mikä tahansa syyttäjän käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvä seikka, jonka vuoksi rikosvastuun ja syyttäjälaitoksesta annetun lain 6 § 1 momentissa lausuttujen periaatteiden toteutuminen vaarantuu käsittelyn pitkittymisen seurauksena selvästi enemmän kuin mitä ajan kuluessa normaalistikin tapahtuu.

Syyttäjän tehtävien, käsiteltävien asioiden ja niihin liittyvien olosuhteiden moninaisuuden vuoksi ei harkinnanvaraisia kiireellisyysperusteita ole mahdollista luetella tyhjentävästi. Tehtävän kiireellisyyttä ja etusijalle asettamista edellyttävät seikat on tunnistettava tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa. Siinä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi saman tyyppisiä näkökohtia kuin oikeudenkäymiskaaren 19 luvun 1 §:ssä mainitut asian kiireelliseksi määräämisen perusteet, eli oikeudenkäynnin kesto, asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä mahdolliset muut perusteet.

Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäynnin kestolla viitataan asian kokonaiskestoon, joka sisältää myös esitutkinnan ja syyteharkinnan vaatiman ajan. Asian laadulla viitataan sen vaikeuteen ja laajuuteen ja asian merkityksellä asianosaiselle mm. siihen, että rikosasiassa voidaan vakavampaa tekoa koskevilla asioilla katsoa olevan enemmän merkitystä asianosaisille kuin vähemmän vakavilla. Muuna kiireellisyysperusteena voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi se, miten viranomaisten ja asianosaisten toiminta on vaikuttanut asian kestoon (HE 233/2008 s. 30).

Näiden yleisluontoisten seikkojen ohella tulee syyttäjän tehtävien kiireellisyyden ja etusijajärjestyksen tapauskohtaisessa harkinnassa kiinnittää huomiota esimerkiksi seuraaviin näkökohtiin:

Kokonaiskäsittelyajan pitkittymisen vaara

Rikosasian esitutkinnan aloittamisesta asian lopulliseen ratkaisuun saakka laskettavan kokonaiskäsittelyajan venyminen kohtuuttomaksi voi merkitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkausta, jonka ehkäisemisestä syyttäjäkin on omalta osaltaan vastuussa. Esimerkiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain esitöissä korostetaan kaikkien asiaa käsitelleiden esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuinten käsittelytoimien keskeistä merkitystä, kun arvioidaan, onko oikeudenkäynti viivästynyt (HE 233/2008 s. 23).

Syyttäjällä on jo rikosasian esitutkinnan alusta alkaen laajat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseen liittyvät toimintavelvollisuudet ja -oikeudet. Varsinkin laajoissa ja vaativissa rikosasioissa voi jo esitutkinnan alussa ilmetä kokonaiskäsittelyajan pitkittymisen vaaraan viittaavia seikkoja, mikä edellyttää, että esitutkintayhteistyöhön kuuluvat syyttäjän tehtävät on prosessin jouduttamiseksi jo silloin asetettava etusijalle muihin syyttäjällä oleviin tehtäviin nähden.

Vastaavasti on syyttäjän syyteasian kaikissa vaiheissa seurattava ja tarvittaessa kiirehdittävä pyytämiensä lisätutkimusten ja lausuntojen valmistumista.

Henkilötodistelun näyttöarvon heikkenemisen vaara

Mitä vahvemmin rikosasian näyttö rakentuu henkilötodistelun varaan, sitä merkittävämmän haitan käsittelyn viipyminen aiheuttaa todistelulle ja sitä kautta näytön arvioinnille. Erityisen alttiita

viipymisen haittavaikutuksille ovat jutut, joissa kuultavat ovat keskenään läheisessä intressisuhteessa.

Asian oikeudellinen ennakkotapausluonne

Rikosasioissa ja -prosessissa ilmeneviin tulkintakysymyksiin liittyy usein tarve saada asiasta korkeimman oikeuden ennakkotapausratkaisu. Erityisesti silloin, kun suuri määrä rikosasioiden käsittelyketjussa vireillä olevia asioita riippuu saman oikeudellisen tulkintakysymyksen ratkaisemisesta taikka tulkintakysymys liittyy laajojen ja vaikeiden rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyyn tai unionioikeuden soveltamiseen, on tärkeää saada tulkintaratkaisu ilman aiheettomia viiveitä.

Valitusluvan saaminen edellyttää aina syyttäjältä vakavasti analysoitua syytä ja lupaperusteiden vaativaa argumentointia. Hyvän valituslupahakemuksen laatiminen vie väistämättä aikaa, joten ennakkotapausluonteiset asiat on senkin vuoksi perusteltua asettaa etusijalle muihin asioihin nähden.

Asian suuri yhteiskunnallinen merkitys

Syyttäjän käsiteltävänä olevalla rikosasialla voi olla huomattavaa yhteiskunnallista merkitystä, joka ulottuu asianosaisina olevien henkilöiden ja jutussa annettavan tuomion oikeusvoiman piirin ulkopuolelle. Kyse voi olla esimerkiksi sellaisen yleisemmin esiintyvän menettelyn rikosoikeudellisesta arvioimisesta, jonka hyväksyttävyys on yleisen edun näkökulmasta kyseenalaista ja jonka yksittäinen tapaus on sen vuoksi perusteltua saattaa viivytyksettä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Merkittävä yksityinen etu

Rikosasiaan voi liittyä monenlaisia yksityiseen etuun liittyviä seikkoja, jotka voivat aikaansaada syyttäjän toiminnassa huomioon otettavan kiireellisyysperusteen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi asianomistajan merkittävä korvausvaatimus ja asian muunlainen suuri merkitys asianosaiselle.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 6 § 2 momentin mukaan oikeudenkäynnin viivästymisestä maksettavaa hyvitystä korotetaan, mikäli kysymyksessä on asianosaiselle erityisen merkittävän asian käsittelyn viivästyminen. Esitöiden mukaan asianosaiselle erityisen merkittävänä pidetään asiaa, joka liittyy välittömästi henkilön terveyteen, toimeentuloon, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan henkilöä koskevaan seikkaan (HE 233/2008 s. 25 – 26). Tämän tyyppisiä seikkoja tulee ottaa huomioon myös syyttäjän tehtävien kiireellisyyttä ja etusijalle asettamista harkittaessa.

Asioiden yhdessä käsittelemistä edellyttävä asiayhteys

Vanhimpien syyttäjillä vireillä olevien asioiden joukossa on todettu olevan tyypillisesti asioita, joiden käsittely on keskeytetty odottamaan toisen, vireillä olevan jutun kanssa asiayhteydessä olevan asian esitutkinnan valmistumista, jotta asiat voitaisiin käsitellä yhdessä.

Asiayhteydessä toisiinsa olevien rikosasioiden kirjaamisesta annetussa valtakunnansyyttäjän yleisessä ohjeessa VKS:2015:5 lausutun pääsäännön mukaan syyttäjälle saapuva asia, joka on käsiteltävä yhdessä jo vireillä olevan asian kanssa, liitetään vireillä olevaan asiaan heti saapumiskirjauksen yhteydessä.

Velvollisuus yhdessä käsiteltävien asioiden yhdistämiseen saapumisvaiheessa ei kuitenkaan oikeuta laiminlyömään vireillä olevan asian käsittelyä sen laadun edellyttämällä joutuisuudella, vaikka tiedetään, että esitutkinnassa on siihen yhdistettävä toinen asia. Sen sijaan asiayhteys muodostaa esitutkinnassa olevaa asiaa koskevan kiireellisyysperusteen, joka tulee ottaa esitutkintayhteistyössä huomioon mahdollisuuksien mukaan yhdessä käsittelemisen varmistamiseksi.

Yleisesti tulisi syyttäjäntoiminnassa kuitenkin pyrkiä jo prosessitaloudellisista syistäkin siihen, että yhdessä käsiteltävät asiat yhdistettäisiin jo esitutkinnassa.

3 Kiireellisyysperusteiden soveltamisesta

3.1 Syyttäjäyksikön toimenpiteet

Syyttäjän tehtävän kiireellisyyttä ja sen asettamista etusijalle muihin asioihin nähden edellyttävät kiireellisyysperusteet tulisi tunnistaa jo silloin, kun asiaa koskeva ennakkoilmoitus saapuu syyttäjäyksikköön tai viimeistään, kun asia siirretään tutkinnasta syyteharkintaan. Asian kiireellisyyden arvioinnista vastaa töiden jakamisesta yksikössä huolehtiva esimies ja jakamisen jälkeen asian käsittelijäksi määrätty syyttäjä.

Kiireelliseksi todettu asia jaetaan syyttäjän käsiteltäväksi kiireelliseksi merkittynä. Kiireelliseksi merkitään myös asia, jonka kiireellisyysperuste tunnistetaan vasta sen jälkeen, kun asia on jaettu syyttäjälle käsiteltäväksi. Esimerkiksi asianosaisen syyttäjälle esittämässä kiirehtimispyynnössä voidaan tuoda esille uusia, syyttäjän tehtävien etusijajärjestykseen vaikuttavia seikkoja.

SAKARI-järjestelmässä kiireellisyysmerkintä tehdään asian huomautuskenttään.

Syyttäjäyksikön on valvottava ja tarvittaessa huolehdittava työnjohtotoimin siitä, että kiireellisiksi merkityt asiat hoidetaan etusijalla muihin tehtäviin nähden ja että niiden käsittelyyn liittyviä määräaikoja noudatetaan.

Kiireellisten tehtävien asettaminen etusijalle syyttäjän muihin tehtäviin nähden aiheuttaa välillisesti viimeksi mainittujen asioiden käsittelyaikojen pidentymistä. Syyttäjäyksikön työnjaossa ja vireillä olevien asioiden seurannassa onkin huolehdittava myös siitä, ettei kiireellisyysperustetta vailla olevien tehtävien hoitaminen viivästy kohtuuttomasti.

3.2 Syyttäjän toimenpiteet

Syyttäjän tulee huolehtia edellä kohdassa 2.1 tarkoitettujen lakisääteisten määräaikojen ja kiireellisyysperusteiden noudattamisesta riippumatta käsiteltävänään oleviin asioihin liittyvistä kohdassa 2.2 tarkoitetuista harkinnanvaraisista kiireellisyysperusteista.

Tilanteessa, jossa syyttäjän hoidettavana on samaan aikaan useita asioita, joihin liittyy harkinnanvaraisia kiireellisyysperusteita, tulee niiden keskinäistä etusijajärjestystä harkittaessa antaa suurin painoarvo kokonaiskäsittelyajan kohtuuttoman pitkittymisen ehkäisemiselle.

Kiireellisyyden perusteella muihin tehtäviin nähden etusijalle asetettuja asioita ratkaistaessa ja tehtäviä hoidettaessa on otettava huomioon, ettei tehtävän kiireellisyys ole hyväksyttävä peruste syyttäjäntoiminnan riittävästä laadusta tinkimiseen.

Syyttäjän on myös osaltaan huolehdittava siitä, että työtehtävien jaosta vastaavalla esimiehellä on tehtävässään tarvittavat tiedot syyttäjän hoidettavana olevien kiireelliseksi merkittyjen asioiden etenemisestä.

4. Ohjeen seuranta ja kehittäminen

Tämän ohjeen vaikutukset ja toimivuus näkyvät parhaiten käytännön työssä. Ohjeen edelleen kehittämiseksi pyydän ohjeen käyttäjiä lähettämään palaute- ja kehittämisehdotuksiaan Valtakunnansyyttäjänviraston virastopostiin valtakunnansyyttaja.syyttaja(at)oikeus.fi.

Valtakunnansyyttäjä
Matti Nissinen

Valtionsyyttäjä
Jukka Rappe