

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 32/1996 vp

Hallituksen esitys 131/1996 vp

Lakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 3 päivänä loka-kuuta 1996 hallituksen esityksen 131/1996 vp Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi yleisistä syyttäjistä ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntöneuvos Iiro Liukkonen oikeusministeriöstä, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen ja professori Mikael Hidén.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan ylimmän syyttäjän tehtävien siirtämistä valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjä johtaisi oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena toimivaa valtakunnansyyttäjänvirastoa.

Valtakunnansyyttäjällä olisi itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta ja hän voisi ottaa syyttäjän tehtävät itselleen niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän päättää ottaa käsiteltäväkseen. Valtakunnansyyttäjänvirastossa olisi valtiosyyttäjiä, joilla olisi toimivalta syyttäjän tehtävissä koko maassa. Nykyisin aluesyyttäjinä toimivien lääninsyyttäjien tehtäviä siirrettäisiin valtiosyyttäjille.

Ylimmän syyttäjän tehtävien siirtäminen valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle edellyttää hallitusmuodon ja kaikkien

niiden lakien muuttamista, joissa on säännöksiä oikeuskanslerista syyttäjäviranomaisena.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 1997 joulukuun alusta lukien.

Hallitusmuodon muutosehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen päätarkoitus itsenäisen ja erillisen ylimmän syyttäjän viran perustamisesta ja syyttäjälaitoksen johdon siirtämisestä oikeuskanslerilta tälle viranomaiselle on perusteltu sekä periaatteellisista että käytännön syistä. Esityksessä omaksuttu suhteellisen niukan perustuslain tasoisen sääntelyn linja on hyväksyttävä.

Valiokunta on tarkastellut kysymystä syyttämismisvallan tai syytteestä määräämisvallan jakautumisesta valtakunnansyyttäjän ja oikeuskanslerin välillä. Valtakunnanoikeudessa ajettavien syytteiden osalta tästä ei voi syntyä epäselvyyttä: koska valtakunnanoikeusmenettelyä koskevat perustuslain kohdat eivät tunne muita syytteen ajajia kuin oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen sekä tasavallan presidentin tai eduskunnan määräämän henkilön, ei valtakunnansyyttäjä tule kysymykseen syyttäjänä tässä prosessissa pelkästään asemansa perusteella. Ongelmia ei voi liittyä myöskään tasavallan presidentin syyttämiseen virkatoimesta korkeimmassa oikeudessa, jolloin syyttäjänä on hallitusmuodon 47 §:n mukaan oikeuskansleri.

Muissa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa syytteissä säännösten tarkoituksena on, että ylimmillä lainvalvojilla ja valtakunnansyyttäjällä on kilpaileva kompetenssi. Tällaisessa järjestelyssä ei ole sinänsä ongelmia. Erityisasemassa kuitenkin on esityksen perusteluissakin mainittu tuomareihin kohdistuva

valvonta, jonka osalta oikeuskanslerille jäisi edelleen syyteharkintavaltaa. Ulkopuolisille annettava oikeus valvoa tuomioistuinten toiminnan laillisuutta ja nostaa syyte on periaatteellisesti merkittävä järjestely. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminnan osalta tällaista valvontaoikeutta voidaan pitää mahdollisena prokuraattorin/oikeuskanslerin viran historiallisen arvovallan ja oikeusasiamiehen eduskuntaan nojaavan arvovallan vuoksi. Samanlaista periaatteellista vakuuttavuutta ei sen sijaan ehkä ole liitettävissä siihen, että valtakunnansyyttäjällä olisi ylimpien lainvalvojien kanssa rinnakkainen valta päättää itsenäisesti muun muassa hovioikeuksien jäsenten syyttämisestä korkeimmassa oikeudessa.

Esityksessä ehdotettu hallitusmuodon 46 §:n 2 momentti näyttää tekevän yhdessä kohdassa syyttämiseen liittyvän oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan erilaiseksi. Ehdotuksen mukaan oikeuskansleri voi määrätä nostettavaksi syytteen, mutta syytettä ajaisi valtakunnansyyttäjä tai valtiosyyttäjä. Hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukainen oikeusasiamiehen valta käsittää syytteen ajamisen ja ajattamisen. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan samanlaisuutta on pidetty periaatteellisesti tärkeänä. Valiokunnan käsityksen mukaan toimivallan säilyttämistä samanlaisena tässäkin suhteessa tulisi vielä harkita.

Esityksen mukaan hallitusmuotoon ei otettaisi erityisiä säännöksiä valtakunnansyyttäjän nimittämisestä. Valiokunta kiinnittää lähinnä pe-

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r,

rustuslakiuudistuksen valmisteluun liittyen huomiota siihen, että johdonmukaisuus voi puoltaa perustuslaissa erikseen mainittavaa valtakunnansyyttäjää koskevien nimityssäännöstenkin sisällyttämistä perustuslakitekstiin.

Esityksen mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Vaihtoehtoisesti virkarikosforum voisi olla lähinnä hovioikeus tai valtakunnanoikeus. Suomen allekirjoittaman Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa vaaditaan, että tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Tähän oikeuteen voidaan kuitenkin tehdä poikkeuksia muun muassa tapauksissa, joissa ylin tuomioistuin on toiminut ensimmäisenä asteena. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta sen enempää perustuslakiemme, ennen muuta hallitusmuodon 16 §:n kannalta kuin ihmisoikeusnäkökulmastaan.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Ulla Juurola /sd, Juha Korkea-oja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd sekä Veijo Puhjo /va-r.