

Lagutskottets betänkande 20/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av stadgandena om högsta åklagaren i Regeringsformen för Finland samt till lag om allmänna åklagare och vissa lagar i samband därmed

Riksdagen remitterade den 3 oktober 1996 proposition 131/1996 rd till lagutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet gett utlåtande (GrUU 32/1996 rd), som ingår som bilaga till detta betänkande.

Utskottet har hört lagstiftningsdirektören Jan Törnqvist, lagstiftningsrådet Iiro Liukkonen och avdelningschefen Tuomo Rapola vid justitieministeriet, polisöverinspektören Erkki Hämäläinen vid inrikesministeriet, justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen och avdelningschefen Martti Jaatinen vid justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimäja, justitierådet Erkki-Juhani Taipale vid Högsta domstolen, kriminalöverinspektören Jouni Välikki vid Centralkriminalpolisen, biträdande polismästaren Risto Äijälä vid polisinspektionen i Tammerfors, länspolisrådet Mikko Paatero och polisinspektören Jukka Rappe vid Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry, biträdande länsmannen Heikki Poukka vid Suomen Nimismiesyhdistys, advokaten Markku Fredman vid Finlands Advokatförbund, ordföranden Jorma Kalske vid Suomen Kaupunginviskaaliyhdistys, docenten, juris doktor Jaakko Jonkka, hovrättsrådet Matti Kuusimäki, professorn Juha Lappalainen, biträdande professorn Matti Pellonpää och professorn Jyrki Virolainen.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att uppgiften som högsta åklagare överförs från justitiekanslern i statsrådet till en riksåklagare. Riksåklagaren skall leda riksåklagarämbetet, som är den centrala förvaltningsmyndigheten för allmänna åklagare och hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Riksåklagaren leder och utvecklar åklagarverksamheten samt utövar tillsyn över åklagarna. Riksåklagaren har en självständig och oberoende

åtalsprövningsrätt och kan överta åklagaruppgiften i sådana ärenden som enligt lag ankommer på honom eller som han beslutar att överta. Vidare företräder han åklagarna i högsta domstolen.

Vid riksåklagarämbetet skall enligt förslaget finnas statsåklagare, som är behöriga att sköta åklagaruppgifter i hela landet. Statsåklagarna sköter åtalsprövningen i de från samhällets synpunkt viktigaste brottmålen och utför åtal som högre statliga organ har beslutat väcka eller som hovrätten behandlar i första instans. Uppgifterna för länsåklagarna, som för närvarande är regionala åklagare, överförs till statsåklagarna.

I detta sammanhang reformeras också undersökningen av brott som polismän misstänks ha begått. Det föreslås att åklagare skall leda undersökningen av sådana brott.

I lagen om allmänna åklagare tas in bestämmelser om åklagarens uppgifter och ställning vid brottmålsrättegångar, om behörighetsförhållandena mellan åklagarna, om åklagarjämv, om behörighetsvillkor och om utnämning.

Överföringen av de högsta åklagaruppgifterna från justitiekanslern till riksåklagaren kräver ändringar i regeringsformen och alla de lagar som stadgar om justitiekanslern som åklagarmyndighet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 1997 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagarna skall träda i kraft hösten 1997.

Utskottets ställningstaganden

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och angeläget. Utskottet tillstyrker därför lagförslagen i

propositionen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

På det lokala planet reviderades åklagarväsendet genom lagen om häradsåklagare (195/1996), som trädde i kraft den 1 december i år. Lokala åklagare är heltidsanställda häradsåklagare som sorterar under justitieministeriet. Åklagaruppgifterna har avskiljts från polisens och utskönningsväsendets uppgifter på alla andra håll utom i vissa härad i Lapplands län. Uppgiften som åklagare i mellaninstans sköts i dag av länspolisrådet och polisinspektören, som i enlighet med sina tjänstebestämmelser är polismyndigheter under inrikesministeriet. I sin åklagarverksamhet är länsåklagarna direkt underställda justitiekanslern. Högsta åklagare är justitiekanslern med en självständig och oberoende ställning. Förutom åklagare är justitiekanslern vid sidan av riksdagens justitieombudsman högsta laglighetsövervakare, som också övervakar lagligheten i presidentens och statsrådets åtgärder. Misstankar har uttalats, främst av principiella orsaker, att uppdraget som högsta åklagare inte är förenligt med justitiekanslerns övriga uppgifter.

Regeringens proposition är enligt utskottet en ytterst viktig reform med tanke på rättsvården. Brottligheten har fått nya drag, de internationella rättsnormerna har förändrats och åklagaruppgifterna har setts över samtidigt som förfarandet vid rättegångar i brottmål har reformerats, vilket ställer nya krav på åklagaren. För att åklagarväsendet skall kunna utvecklas är det inte bara principiella synpunkter som talar för att uppgiften som högsta åklagare förs över från justitiekanslern i statsrådet till riksåklagaren utan därtill bör det beaktas att åklagarväsendet i sin helhet från den 1 december 1996 hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

Propositionen betonar vikten av att åklagarämbetet och dess chef, riksåklagaren, är oavhängiga och självständiga. Inom domstolsväsendet kan riksåklagarens centrala ställning bäst jämföras med högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens makt som högsta rättsinstans.

Riksdagen har under behandling regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna (RP 82/1995 rd). Behandlingen av brottmål i underrätterna föreslås bli muntlig, omedelbar och koncentrerad. Straffrättsreformen ställer inte bara nya krav på åklagarnas yrkeskunnighet utan kräver också mer resurser och större flexibilitet av åklagarorganisationen. Man kan räkna

med att också den förestående reformen av förfarandet i hovrätterna kommer att få liknande effekter. Åklagarväsendet bör organiseras så att åklagarna får större yrkesskicklighet och har möjlighet att smidigt dela på uppgifterna beroende på arbetsbörda och specialkunskaper. Yrkeskunskapen kan förbättras bland annat om åklagarna specialiserar sig och ges möjlighet att komma framåt i karriären. De gällande författningarna har inte lagt hinder i vägen för en lämplig uppläggning av uppgifterna utan det stora problemet har varit att personalen har varit så liten att nya metoder helt enkelt inte kunnat införas. På denna punkt innebär propositionen inte någon egentlig förbättring eftersom den inte medför någon större ökning av antalet åklagare.

Häradsåklagarna kommer också framdeles att sköta merparten av åtalsprövningarna och utföra de flesta åtalerna. Enligt en utredning till utskottet kommer åklagare specialiserade på ekonomiska brott att placeras ut på det lokala planet. Deras arbetsinsats kan bäst utnyttjas om riksåklagaren får besluta om deras placering och uppgifter.

De högre åklagarna kan åta sig bara en viss begränsad del av åklagaruppgifterna. De anslag som föreslagits för riksåklagarämbetet innebär en alldeles liten ökning i de resurser som den högsta åklagaren förfogar över. Utskottet finner det ytterst viktigt att åklagarväsendet har tillräckligt med anslag att tillgå. För att läget i dag skall kunna hjälpas upp och med hänsyn till förestående ändringar krävs ökade resurser såväl på det lokala planet som på högre plan.

Reformen av åklagarväsendet bör omprövas när man känner till hur det nya rättegångsförfarandet i brottmål har påverkat åklagarnas uppgifter. Då kan man också göra en utvärdering av hur välfungerande ett tvästegssystem är, om alla riksåklagare skall finnas vid riksåklagarämbetet eller om de skall decentraliseras till den regionala nivån samt hur väl resurserna räcker till. Då är det också på sin plats att upphäva lagen om häradsåklagare och sammanföra stadgandena om åklagarna i en och samma lag.

Detaljankmärkninrar och ändringsförslag

1 Lagen om ändring av Regeringsformen för Finland

46 § 2 mom. I momentet föreslås ändringar som följer av att uppgiften som högsta åklagare

förs över från justitiekanslern i statsrådet till riksåklagaren. Justitiekanslern övervakar fortfarande att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Enligt regeringens förslag kan justitiekanslern i ärenden som hör till hans laglighetsövervakning bestämma att åtal för tjänstebrott skall väckas vid allmän domstol. Justitiekanslern kan emellertid inte längre själv utföra åtal utan åtal utförs i stället av riksåklagaren eller en statsåklagare. På denna punkt går förslaget längre än vad överföringen av högsta åklagarens uppgifter från justitiekanslern till riksåklagaren kräver.

Grundlagsutskottet uppmärksammar i sitt utlåtande (GrUU 32/1996 rd) att justitiekanslerns åtalsbefogenheter föreslås bli kringskurna så att de blir mindre än för riksdagens justitieombudsman. Enligt grundlagsutskottet har det ansetts principiellt viktigt att de högsta laglighetsövervakarna har en likadan behörighet och att det även i detta sammanhang bör prövas om den kunde bibehållas oförändrad.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår lagutskottet en ändring i 2 mom., som innebär att justitiekanslern även själv kan utföra åtal för tjänstebrott. Utskottet föreslår också att det onödiga omnämnandet av allmän domstol stryks.

2 Lagen om allmänna åklagare

4 § Riksåklagarens uppgifter

I 2 mom. stadgas om kompetensfördelningen mellan de högsta åklagarna och hur riksåklagarens uppgifter kan överlåtas på tjänstemän vid riksåklagarämbetet.

Utskottet anser att momentet delvis är onödigt i och med att föreslagna 15 § medger rätt att utfärda närmare stadganden genom förordning och meddela föreskrifter i riksåklagarämbetets arbetsordning. Bestämmelserna om biträdande riksåklagaren bör enligt utskottet sammanföras i en ny 6 §. Av dessa orsaker föreslår utskottet att 2 mom. stryks.

5 § Riksåklagarämbetet

Utskottet föreslår att också bestämmelsen i denna paragrafs 1 mom. om biträdande riksåklagaren flyttas till den nya 6 §.

Enligt 2 mom. är riksåklagarämbetet uppdelat i avdelningar, om vilka stadgas närmare genom förordning. Det är onödigt oflexibelt att på lagnivå så i detalj reglera den administrativa indelningen. Utskottet föreslår att lagrummet ändras så att det vid riksåklagarämbetet i stället för avdelningar finns enheter, om vilka stadgas närmare genom förordning.

6 § Biträdande riksåklagaren (ny)

Utskottet föreslår att bestämmelserna om biträdande riksåklagaren sammanförs till en ny 6 §. Bestämmelsen om att biträdande riksåklagaren är ställföreträdare för biträdande riksåklagaren flyttas så som ovan konstaterats från 5 § 1 mom. till 6 § 1 mom.

För tydlighetens skull tas i 2 mom. in en bestämmelse om att arbetsfördelningen mellan riksåklagaren och biträdande riksåklagaren regleras i riksåklagarämbetets arbetsordning.

I syfte att tydliggöra befogenheterna föreslår utskottet att det i 3 mom. skall stadgas att biträdande riksåklagaren har samma befogenheter som riksåklagaren när han behandlar frågor som hör till riksåklagaren.

På grund av den nya paragrafen ändras numreringen på de följande paragraferna.

7 (6) § Statsåklagarna

Riksåklagaren är högsta åklagare enligt definition i föreslagna 60 a § regeringsformen och 3 § 1 mom. i denna lag. Dessutom är han enligt 9 § 1 mom. förman för samtliga allmänna åklagare. Utifrån dessa bestämmelser är det helt klart att statsåklagarna är underställda riksåklagaren och att passusen om detta i 1 mom. kan strykas som obehövlig.

Statsåklagarna är enligt 2 mom. åklagare i ärenden som hovrätten behandlar i första instans, om inte annat stadgas. Det blir onödigt svårt att avvika från huvudregeln om detta skall regleras genom normer på författningsnivå. Frågan bör också kunna regleras i riksåklagarämbetets arbetsordning. Dessutom kan det vara nödvändigt att riksåklagaren i fråga om ett enskilt åtal får förordna häradsåklagaren att vara åklagare i ett brottmål som hovrätten behandlar i första instans. Utskottet föreslår att momentet ändras på ovan relaterat sätt.

9 (8) *Specialåklagare*

Enligt grundlagsutskottet är det fråga om en reglering av stor principiell betydelse när utomstående ges rätt att övervaka domstolarnas laglighet och väcka åtal mot domare för tjänstebrott. För justitiekanslerns och justitieombudsmannens del kan en sådan övervaknings- och åtalsrätt anses möjlig, menar utskottet. Däremot finns det inte likadana grunder att ge riksåklagaren en befogenhet parallell med den för lagens högsta väktare att självständigt besluta om åtal mot domare för tjänstebrott.

Utskottet föreslår utifrån grundlagsutskottets utlåtande att paragrafen kompletteras med ett 2 mom. Enligt momentet fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott av justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman. För klarhetens skull påpekar utskottet att tillägget i lagen om allmänna åklagare inte påverkar den rätt medborgarna enligt 93 § 2 mom. regeringsformen har att anmäla en tjänsteman till åtal för tjänstebrott.

10 (9) § *Behörighetsförhållanden*

Enligt propositionsmotiveringen skall åklagarväsendet i administrativt hänseende ordnas enligt en tvåstegsmodell, men för åtalsärendenas vidkommande delvis enligt en trestegsmodell.

De flesta sakkunniga som utskottet hört har kritiserat modellen för att vara oklar. Det är i synnerhet bestämmelsen om att de lokala åklagarna lyder under statsåklagarna enligt vad riksåklagaren bestämmer närmare som ådragit sig uppmärksamhet. Behörighetsförhållandena bör dock regleras genom allmänna bestämmelser för att åklagarna och andra instanser på förhand skall vara medvetna om behörighetsförhållandena. Det kan inte heller anses acceptabelt att riksåklagaren genom administrativa bestämmelser skall kunna göra åklagarväsendet till exempelvis en trestegsinstant.

Att den föreslagna organisationen är oklar betonas av att åtalen delvis sker i tre steg. Enligt 2 mom. har en högre åklagare substitutions- och devolutionsrätt i förhållande till åklagare som är underställda honom. Paragrafen ger riksåklagaren rätt att ta över avgörandet av ett ärende som hör till en underlydande statsåklagare eller häradåklagare samt till en annan åklagare ge över ett åtalsärende som ankommer på dem. En statsåklagare kan överta avgörandet av ett ärende av

en häradåklagare eller förordna denne att utföra åtalet.

Utskottet menar att åklagarnas behörighetsförhållande skall regleras så klart och tydligt som möjligt genom bestämmelser på lagnivå. Utskottet föreslår att åklagarväsendet i detta sammanhang klart och tydligt blir en tvåstegsinstant såväl i fråga om administrativa frågor som åtalsärenden. Därför bör andra meningen i 1 mom. strykas och orden "En högre åklagare" bytas ut mot ordet "Riksåklagaren".

12 (11) § *Jäv*

Det föreslås att paragrafen skall innehålla bestämmelser om jäv för åklagare. I dag anses jävsgrunderna för domare kunna tillämpas på åklagare. Bestämmelserna om domarjäv är föråldrade. Utskottet påpekade i sitt utlåtande (LaUU 3/1994 rd) om riksdagens justitieombudsmans berättelse att det saknas uttryckliga stadganden om jäv för åklagare och ansåg att sådana nödvändigtvis bör åstadkommas. Likaså har utskottet i sitt betänkande (LaUB 14/1995 rd) om häradåklagare ansett det absolut nödvändigt att saken regleras genom lag.

Av propositionsmotiveringen framgår att bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) och förundersökningslagen (449/1987) användes som mall när bestämmelserna om åklagarjäv bereddes. Vissa experter har kritiserat den föreslagna paragrafen. De har ansett att domarjävstadgandena fortfarande skall tillämpas på åklagare och att det inte behövs några särskilda bestämmelser om åklagarjäv.

Bestämmelserna om grunderna för domarjäv i 13 kap. 1 § rättegångsbalken, som kompletteras av rättspraxis, tillkom för mer än 250 år sedan. Justitieministeriet tillsatte 1995 en arbetsgrupp för att förbereda en revidering av stadgandena, och arbetsgruppen blev klar med sitt arbete i mars i år. Enligt en utredning till utskottet är det meningen att en regeringsproposition avseende revidering av domarjävbestämmelserna skall börja utarbetas 1997.

Utskottet ser ingen orsak att rucka på tidigare ställningstaganden. Därför är det helt på sin plats att i lagen om allmänna åklagare ta in jävsbestämmelser. När förslaget till revidering av domarjävbestämmelserna görs upp bör det övervägas om jävsbestämmelserna för åklagare och domare kunde förenhetligas och paragrafen om åklagarjäv ersättas med en hänvisning till stadgandena om domarjäv.

Föreslagna 1 mom. 6 punkten svarar till innehållet mot bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande och förundersökningslagen. Lagrummet kräver att tilltron till åklagarens opartiskhet av andra särskilda skäl äventyras. Detta kan ge den uppfattningen att jäv inte kräver att opartiskheten konkret äventyras. Utskottet föreslår att punkten formuleras om på det sätt som gruppen för domarjäv har föreslagit (Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 2/1996). Enligt den ändrade 6 punkten är åklagaren jävig om någon annan omständighet än en sådan som avses i 1—5 punkten är ägnad att ge motiverad anledning att ifrågasätta hans opartiskhet i ärendet.

Jävighetsgrunden preciseras inte i 6 punkten såsom i de övriga punkterna, som omfattar de vanligaste jävsgrunderna. De övriga punkterna (1—5) täcker dock inte alla situationer där åklagarens opartiskhet kan äventyras i så hög grad att han är jävig att handlägga ärendet. Därför behövs en allmän bestämmelse för de fall då opartiskheten objektivt sett kan anses bli äventyrad. Bedömningen bör utgå från i hurdan relation åklagaren står i förhållande till ärendet, parterna eller personer som annars förekommer i ärendet.

Den offentliga debatten har lyft fram frågan om jäv, om domaren och en part är medlemmar eller är aktiva i samma sammanslutning. Ett särskilt problem i detta sammanhang är det om båda är medlemmar i sammanslutningar som karakteriseras av utpräglad lojalitet bland medlemskåren. Utskottet framhåller att det i sådana fall finns anledning att bedöma jäv för åklagaren och domaren på samma sätt. En bedömning av situationen bör göras med hänsyn till att medborgarnas förtroende för att myndighetsutövningen är oavhängig inte minskar.

13 (12) § Behörighetskrav

Utskottet föreslår att 2 mom. om behörighetsvillkoren för riksåklagaren formuleras generellare. Som det framgår av detaljmotiveringen betonas de faktiska förutsättningar för att riksåklagaren skall kunna sköta sitt uppdrag framgångsrikt. Om utnämningens villkor ändras kan flera typer av kandidater rekryteras också utanför den traditionella åklagarkretsen.

17 (16) § Ikraftträdande

I 2 mom. 2 punkten föreslås att 9 § lagen om Högsta domstolen upphävs. Utskottet föreslår

att också 12 § upphävs, eftersom den är onödig.

3. Lag om ändring av 1 och 4 §§ lagen om häradsåklagare

1 §. Enligt paragrafen lyder häradsåklagaren i sin åklagarverksamhet under riksåklagarämbetet. Utskottet föreslår ovan ett förtydligande av åklagarämbetets organisation. På samma grunder föreslås att 1 § 2 mom. föreskriver att de lokala åklagarna i sin åklagarverksamhet lyder under riksåklagaren och inte under riksåklagarämbetet.

6. Lag om ändring av 14 och 44 §§ förundersökningslagen

14 §. I det nya 2 mom. föreslår regeringen att förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått i tjänsten skall ledas av allmänna åklagaren.

Utskottet anser att principen bör vara att förundersökningen av alla brott som en polisman misstänks ha begått bör ledas av en instans utanför polisen. Också brott som en polisman begår i egenskap av privatperson förutsätter att särskild hänsyn måste tas till att förundersökningen är oavhängig. Om brottet kan straffas med ordningsbot eller strafforderförfarande riktas sannolikt inte lika stora misstankar mot myndighetsutövningens oavhängighet som vid allvarigare brott. För att förundersökningen i sådana fall skall utföras på behörigt sätt räcker det om den leds av en polisman.

Utskottet föreslår att 2 mom. ändras så att förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått alltid leds av allmänna åklagaren med undantag för ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande.

44 §. Enligt den gällande lagen får summarisk förundersökning göras i enkla och klara ärenden där det inte finns någon undersökningsledare. Regeringen föreslår att 1 mom. ändras så att summarisk förundersökning inte kan tillämpas vid brott som har begåtts av en polisman.

Utskottet anser att summarisk förundersökning också bör kunna tillämpas vid brott som har begåtts av en polisman, eftersom förundersökningen då kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Det summariska förfarandet får större betydelse, eftersom det ovan föreslås att förundersökning

enligt 14 § 2 mom. också skall gälla brott som en polisman begår utanför tjänsten.

Utskottet föreslår att 44 § 2 mom. ändras i stället för 1 mom. Momentet bör kompletteras med att det finns en förundersökningsledare vid summarisk förundersökning av brott som har begåtts av en polisman. Ändringen påverkar också ingressen.

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet vördsamt

*att lagförslagen 4, 5 och 7—11 godkänns utan ändringar och
att lagförslagen 1—3 och 6 godkänns sålydande:*

1.

Lag

om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, *ändras* 46 § 2 mom. Regeringsformen för Finland samt *fogas* till lagen en ny 60 a § som följer:

46 §

Justitiekanslern kan i ärenden som hör till hans laglighetsövervakning *utföra åtal eller bestämma att åtal för tjänstebrott skall väckas (utesl.)*.

V. Domstolarna

60 a §

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

2.

Lag

om allmänna åklagare

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1—3 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 §

Riksåklagarens uppgifter

(1 mom. såsom i regeringens proposition)
(2 mom. *utesl.*)

5 §

Riksåklagarämbetet

Riksåklagarämbetet, som leds av riksåklagaren, är central förvaltningsmyndighet för de allmänna åklagarna. (*Utesl.*)

Vid riksåklagarämbetet finns *enheter*, om vilka stadgas närmare genom förordning.
(3 mom. såsom i regeringens proposition)

6 § (ny)

Biträdande riksåklagaren

Ställföreträdare för riksåklagaren är biträdande riksåklagaren.

Uppgiftsfördelningen mellan riksåklagaren och biträdande riksåklagaren bestäms i arbetsordningen för riksåklagarämbetet.

Biträdande riksåklagaren avgör de ärenden som föreläggs honom med samma fullmakter som riksåklagaren.

7 (6) §

Statsåklagarna

Vid riksåklagarämbetet finns (*utesl.*) statsåklagare som är behöriga att sköta åklagaruppgifter i hela landet.

Statsåklagarna skall i första hand sköta åklagaruppgifterna i de brottmål som från samhällets synpunkt är viktigast. De skall också utföra åtal som riksdagen, justitieministeriet, justiekanslern eller riksdagens justitieombudsman har beslutat väcka. Om annat inte stadgas *eller bestäms* är statsåklagarna åklagare i ärenden som hovrätten behandlar i första instans.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

8 (7) §

(Såsom i regeringens proposition)

9 (8) §

Specialåklagare

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman (nytt 2 mom.)

10 (9) §

Behörighetsförhållanden

Riksåklagaren är förman för samtliga allmänna åklagare. (*Utesl.*)

Riksåklagaren kan överta avgörandet av ett ärende som ankommer på en underlydande åklagare eller förordna att en underlydande åklagare skall utföra ett åtal som han beslutat väcka. *Riksåklagaren* kan också förordna att en underlydande åklagare skall utföra åtalsprövningen i ett ärende.

11 (10) §

(Såsom i regeringens proposition)

12 (11) §

Jäv

En åklagare är jävig

1) om han eller en nära släkting till honom är part,

2) om ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller en nära släkting till honom,

3) om han eller en nära släkting till honom är biträde eller ombud för en part eller för den för vilken ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,

4) om han till en part eller till den för vilken ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada står i ett anställningsförhållande eller sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet,

5) om han är medlem av styrelsen eller ett därmed jämförbart organ eller av förvaltningsrådet eller är verkställande direktör eller har motsvarande ställning i ett samfund, en stiftelse eller en offentligrättslig inrättning som är part eller som i ärendet kan vänta sig synnerlig nytta eller skada eller

6) *om någon annan omständighet än en sådan som avses i 1—5 punkten är ägnad att ge motiverad anledning att ifrågasätta hans opartiskhet i ärendet.*

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

13 (12) §

Behörighetskrav

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Statsåklagarna skall ha avlagt juris kandidatexamen och ha den skicklighet (*utesl.*) som behövs för uppgiften.

14—16 (13—15) §§

(Såsom i regeringens proposition)

17 (16) §

Ikraftträdande

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Genom denna lag upphävs

1) 9 och 12 §§ lagen den 22 juli 1919 om Högsta domstolen och

2) 10 § lagen av samma datum angående Högsta förvaltningsdomstolen.

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

3.

Lag**om ändring av 1 och 4 §§ lagen om häradsåklagare**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 1 § 2 mom. och 4 § lagen den 22 mars 1996 om häradsåklagare (195/96) som följer:

1 §

Lokal åklagarmyndighet

Häradsåklagaren lyder i sin åklagarverksamhet under *riksåklagaren* i enlighet med lagen om allmänna åklagare (/).

4 §

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

6.

Lag**om ändring av 14 och 44 §§ förundersökningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i förundersökningslagen av den 30 april 1987 (449/87) 44 § 2 mom. och fogas till 14 §, sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 7 april 1995 (498/95), ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

14 §

Förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått (*utesl.*) leds emellertid alltid av allmänna åklagaren *med undantag för ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande.*

Vid summarisk förundersökning finns ingen undersökningsledare med undantag för ärenden som avses i 14 § 2 mom. I förhørsberättelsen antecknas endast huvudinnehållet av den förhördes utsaga, vilken kan intas i någon annan handling än ett förhørsprotokoll.

44 §

(1 mom. *utesl.*)

Samtidigt föreslår utskottet

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

att det första lagförslaget skall behandlas i den ordning 67 § 2 mom. riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 5 december 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Henrik Lax /sv, vice ordföranden Matti Vähänäkki /sd samt medlemmarna Sulo Aittoniemi /cent, Juhani Alaranta /cent, Jouko Jääskeläinen /fkf, Juha Karpio /saml, Pekka Kuosma-

nen /saml, Annika Lapintie /vänst, Kari Myllyniemi /cent, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Heikki Rinne /sd, Pekka Saarnio /vänst och Jukka Tarkka /ungf.

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga***Utlåtande 32/1996 rd****Regeringens proposition 131/1996 rd***Till Lagutskottet*

Riksdagen remitterade den 3 oktober 1996 regeringens proposition 131/1996 rd med förslag till lag om ändring av stadgandena om högsta åklagaren i Regeringsformen för Finland samt till lag om allmänna åklagare och vissa lagar i samband därmed till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsdirektören Jan Törnqvist och lagstiftningsrådet Iiro Liukkonen vid justitieministeriet, justitiekanslern i statsrådet Jorma S. Aalto, justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen, presidenten i högsta domstolen Olavi Heinonen och professorn Mikael Hidén.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att uppgiften som högsta åklagare överförs från justitiekanslern i statsrådet till en riksåklagare. Riksåklagaren skall leda riksåklagarämbetet, som blir den centrala förvaltningsmyndigheten för allmänna åklagare och skall höra till justitieministeriets förvaltningsområde.

Riksåklagaren har en självständig och oberoende åtalsprövningsrätt och kan överta åklagaruppgiften i ärenden som enligt lag hör till honom eller som han beslutar att ta över. Vid riksåklagarämbetet skall det finnas statsåklagare som är behöriga att sköta åklagaruppgifter i hela landet. Uppgifterna för länsåklagarna, som för närvarande är regionala åklagare, överförs till statsåklagarna.

Överföringen av de högsta åklagaruppgifterna från justitiekanslern till riksåklagaren förutsätter ändringar i regeringsformen och alla lagar med bestämmelser om justitiekanslern som åklagarmyndighet.

Propositionen hänför sig till budgetproposi-

tionen för 1997. Lagarna avses träda i kraft vid ingången av december 1997.

Förslaget till ändring av regeringsformen skall behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen förutsätter.

Utskottets ställningstaganden

Huvudsyftet med förslaget, dvs. att inrätta en tjänst som självständig och oberoende högsta åklagare och att föra över ledningen för åklagarväsendet från justitiekansler till denna myndighet är motiverat inte bara av principiella utan också av praktiska orsaker. Den rätt knappa regleringen på grundlagsnivå som regeringen stannat för är acceptabel.

Utskottet har behandlat frågan utifrån hur åklagarmakten eller makten att besluta om åtal fördelar sig mellan riksåklagaren och justitiekansler. Vad beträffar åtal som väcks i riksätten kan det inte uppstå någon oklarhet på denna punkt: eftersom grundlagen i fråga om riksrettsförfarandet inte känner till någon annan som kunde få utföra åtal än justitiekanslern, justitieombudsmannen samt den som utsetts av republikens president eller riksdagen, kan riksåklagaren inte komma i fråga som åklagare i denna process enbart utifrån sin ställning. Problem kan inte heller uppkomma om republikens president åtalas i högsta domstolen för lagstridigt förfarande i ämbetet. Då är nämligen justitiekanslern enligt 47 § regeringsformen åklagare.

Vad beträffar andra åtal inom justitiekanslerns och justitieombudsmannens behörighet syftar bestämmelserna till en konkurrerande kompetens för lagens högsta väktare och riksåklagaren. I och för sig är detta arrangemang inte problematiskt. Övervakningen av domarna intar dock en särställning, något som också påpekas i motiveringen till propositionen. På denna punkt skulle nämligen justitiekanslern fortfarande ha rätt till åtalsprövning. Det är fråga om en reglering av stor principiell betydelse när utomstående

ges rätt att övervaka domstolarnas laglighet och väcka åtal. För justitiekanslerns och justitieombudsmannens del kan en sådan övervakningsrätt anses möjlig på grund av den prestige som historien ger prokurators-/justitiekanslersämbetet och riksdagen justitieombudsmannen. Däremot har det kanske inte en likadan principiell tyngd att riksåklagaren parallellt med lagens högsta väktare har behörighet att självständigt besluta om bland annat åtal mot hovrättsmedlemmar i högsta domstolen.

Föreslagna 46 § 2 mom. regeringsformen förefaller på en punkt skilja åt justitiekanslerns och justitieombudsmannens kompetens visavi åtal. Enligt förslaget kan justitiekanslern bestämma att åtal skall väckas, men åtalet utförs av riksåklagaren eller en statsåklagare. Justitieombudsmannen ges i 49 § 2 mom. regeringsformen makt att själv utföra åtal och låta utföra åtal. Det har i princip ansetts viktigt att justitiekanslern och justitieombudsmannen har samma behörighet. Enligt utskottet borde det ytterligare prövas om behörigheten kunde vara densamma i detta avseende.

Förslaget utgår från att det inte skall regleras särskilt i regeringsformen hur riksåklagaren tillsätts. Utskottet påpekar främst i anknytning till beredningen av grundlagsreformen att konse-

kvensskäl kan tala för att också bestämmelserna om hur den i grundlagen uttryckligen nämnda riksåklagaren tillsätts tas in i grundlagen.

Riksåklagaren och biträdande riksåklagaren åtalas enligt propositionen för tjänstebrott vid högsta domstolen. Alternativa fora vid tjänsteåtal kunde främst vara hovrätten eller riksätten. Finland har undertecknat tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, där artikel 2 kräver att var och en som dömts av domstol skall ha rätt att få skuldfrågan eller straffet omprövat av högre domstol. Undantag från denna rätt får dock göras bland annat i de fall då den högsta domstolen har utgjort första instans. Utskottet har inte något att anmärka mot förslaget vare sig det gäller våra grundlagar, framför allt 16 § regeringsformen, eller de mänskliga rättigheterna.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det första lagförslaget bör behandlas på det sätt 67 § riksdagsordningen föreskriver och

att de övriga lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 24 oktober 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd,

Juha Korkea-aho /cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Veijo Puhjo /vgr.

