Utlåtande GrUU 25/2018 rd– RP 17/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Åklagarmyndigheten och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Åklagarmyndigheten och till vissa lagar som har samband med den (RP 17/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Miia Ljungqvist, justitieministeriet
- biträdande riksåklagare Jukka Rappe, Riksåklagarämbetet
- förvaltningsdirektör Joanna Autiovuori, Riksåklagarämbetet
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Riksdagens justitieombudsmans kansli.

PROPOSITIONEN

I proposition föreslår regeringen en lag om Åklagarmyndigheten. Åklagarväsendet omstruktureras så att Riksåklagarämbetet och de underlydande åklagarämbetena ombildas till ett enda ämbetsverk, Åklagarmyndigheten.

Lagarna avses träda i kraft den 31 oktober 2018.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget framför allt med avseende på 104 och 119 § i grundlagen. Enligt regeringen ingår det inga sådana problem av betydelse med avseende på grundlagen eller lagstiftningsordningen som kräver behandling i grundlagsutskottet.

Klart
5.2

LAGUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Lagutskottet har begärt utlåtande av grundlagsutskottet om hur propositionen ska bedömas med avseende på de konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att åklagarväsendet omstruktureras. Riksåklagarämbetet och åklagarämbetena under det kommer att bilda en ny myndighet som går under namnet Åklagarmyndigheten.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla främst med avseende på grundlagens 104 §. Enligt paragrafen leds åklagarväsendet av riksåklagaren, som är högsta åklagare och utnämns av republikens president. Närmare bestämmelser om åklagarväsendet ska utfärdas genom lag. Bestämmelsen ingår i grundlagens 9 kap. om rättskipning, och kapitlet har ett nära samband med bestämmelserna i grundlagens 21 § som gäller garantier för rättvis rättegång (RP 1/1998 rd, s. 156).

Grundlagens bestämmelse om åklagarväsendet motsvarar i sak till största delen de bestämmelser som togs in i regeringsformen för Finland 1997. Syftet med bestämmelserna i regeringsformen var att inrätta en självständig och fristående åklagartjänst och att lyfta över ledningen för åklagarväsendet från justitiekanslern i statsrådet till riksåklagaren (se också GrUU 32/1996 rd, s. 1). I motiven till propositionen om ändringen av regeringsformen påpekade regeringen att den högsta åklagarens statsrättsliga ställning är av betydelse för rättsväsendets oberoende eftersom åklagarna spelar en aktiv roll när brottmål anhängiggörs och behandlas (RP 131/1996 rd, s. 14).

Grundlagen har inga specifika bestämmelser om åklagarämbetets självständighet eller åklagarnas oberoende. Kravet på oberoende framkommer indirekt i 27 § 3 mom. där det föreskrivs att riksåklagaren inte kan vara riksdagsledamot. Bestämmelsen togs in i grundlagen uttryckligen för att garantera att åklagarväsendet är oberoende (RP 1/1998 rd, s. 83).

Ett oberoende åklagarväsende har enligt grundlagsutskottet stor betydelse framför allt som garanti för rättvis rättegång. Utskottet understryker att den oberoende ställningen spelar en viktig roll inte bara när åklagarna beslutar om åtal utan också när en åklagare förelägger straffordet (GrUU 7/2010 rd) eller lägger fram domförslag (GrUU 7/2014 rd).

Åklagares och åklagarväsendets oberoende

Enligt 10 § i lagförslag 1 har en åklagare en självständig och oberoende rätt till åtalsprövning. Med stöd av lagen ska åklagaren självständigt och oberoende fatta de avgöranden som ingår hans eller hennes beslutanderätt. Med sådana beslut avses utöver avgöranden i anknytning till åtalsprövning även andra beslut som åklagaren har behörighet för vid förundersökning eller i en brottsprocess (RP, s. 25—26).

Den föreslagna formuleringen kan i och för sig tolkas så att den innefattar de sakfrågor som nämns i motiveringen. För tydlighetens skull och för att understryka åklagarens oberoende ställning anser grundlagsutskottet att lagutskottet kunde överväga att komplettera bestämmelserna med det som står i motiven.

Samtidigt måste lagutskottet ta ställning till om lagen behöver få en förtydligande bestämmelse om Åklagarmyndighetens oberoende och självständiga ställning, exempelvis i 2 § om Åklagarmyndighetens uppgift.

Tidsbegränsad anställning av ledande distriktsåklagare

Enligt 17 § 3 mom. i lagförslag 1 utnämns ledande distriktsåklagare till sina tjänster för en viss tid, högst fem år. Enligt 18 § leds varje åklagardistrikt av en ledande distriktsåklagare. I motiven till lagförslaget understryks det att de ledande distriktsåklagarna har uppgifter som innefattar ledarskap och administration (RP, s. 14). Men de ska också ägna sig åt rättskipning även om regeringen bedömer att den typen av arbete i praktiken inte ingår i någon större utsträckning (RP, s. 14). Dessutom har de ledande distriktsåklagarna en del administrativa uppgifter, exempelvis att fördela målen mellan distriktsåklagarna, och enligt grundlagsutskottets uppfattningar är sådana uppgifter av direkt relevans också för rättskipningen. Följaktligen är det befogat att bedöma förslaget i synnerhet med avseende på garantierna för att åklagarna är oberoende i sitt arbete.

I avsnittet om lagstiftningsordning går regeringen närmare in på bestämmelserna om att chefsdomare ska utnämnas för viss tid. Enligt 11 kap. 2 mom. i domstolslagen kan chefsdomare utnämnas för sju år i sänder. I sitt utlåtande (GrUU 14/2016 rd) om domstolslagen lyfte utskottet inte särskilt fram bestämmelserna.

Domstolslagen skiljer sig från den föreslagna lagen om Åklagarmyndigheten på den punkten att den har bestämmelser som ska garantera att chefsdomare med tidsbegränsad utnämning är oberoende, så kallad tjänstegaranti. En chefsdomare som har utnämnts till en ordinarie domartjänst är enligt domstolslagen tjänstledig från denna tjänst när han eller hon tjänstgör som chefsdomare. Vidare föreskrivs det att en chefsdomare som inte har utnämnts ordinarie till någon annan domartjänst har rätt att bli utnämnd till en ordinarie tjänst, när mandattiden löpt ut.

Grundlagsutskottet anser det vara klart att det förekommer skillnader i den konstitutionella bedömningen av domares och åklagares oberoende. Grundlagen har enligt utskottet inga bestämmelser som utgör ett absolut hinder för att distriktsdomare ska utnämnas för viss tid.

Ett varaktigt tjänsteförhållande är dock av betydelse med avseende på grundlagens 104 § om åklagare och 21 § om rättssäkerhet. Åklagarnas och Åklagarmyndighetens oberoende kunde emellertid regleras bättre med bestämmelser om tjänstegaranti för ledande distriktsåklagare av den typ som finns i domstolslagen. I samma syfte kunde det föreskrivas att ledande distriktsåklagare ska utnämnas för fem år och inte som i propositionen för högst fem år. Lagutskottet bör ta ställning till om förslaget bör ändras på den punkten.

Överlämnande av brottmål till en annan åklagare

I 21 § i lagförslag 1 ingår det bestämmelser om överlämnande av brottmål till en annan åklagare. En åklagare kan lämna över ett brottmål som han eller hon handlägger till en annan åklagare med dennes samtycke, om det med hänsyn till målets art och andra omständigheter är ändamålsenligt. Detta kräver samtycke av båda åklagarnas chefer.

Enligt motiven till bestämmelsen (s. 29) kan överföring göras till exempel om parterna i målet har flyttat till annan ort. Utskottet menar att överföringar till en annan åklagare mycket väl kan motiveras med att handläggningen blir smidigare. Utskottet anser emellertid att formuleringen är problematisk med avseende på legalitetsprincipen i 2 § 3 mom. och ansvaret för ämbetsåtgärder enligt 118 § i grundlagsutskottet.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan en tjänsteman som handlägger ett enskilt lagskipningsärende och ett beslut i ärendet på eget initiativ överlämna ett ärende som ingår i hans eller hennes tjänsteuppdrag till en annan tjänsteman. Det krävs dock samtycke från den mottagande åklagaren och båda åklagarnas chefer. Paragrafen kräver att det ska vara ändamålsenligt att överlämna ett brottmål med hänsyn till målets art och andra omständigheter. Enligt utskottet visar detta inte i tillräckligt hög grad att ett överlämnande är ett undantag från huvudregeln, som säger att varje åklagare ska utföra de uppgifter som han eller hon åläggs.

Bestämmelsen måste ändras så att det framgår att överlämnandet bygger på ett beslut som fattats av någon som är i chefsställning i relation till åklagaren. Dessutom måste villkoren för att överlämna ett mål stramas åt. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt 29 § får närmare bestämmelser om bland annat åklagarnas uppgifter samt förordnandet till uppgifterna utfärdas genom förordning av statsrådet. Med avseende på åklagarnas oberoende är det problematiskt att statsrådet med en förordning kan föreskriva vad det ska ingå i en åklagares domstolsuppdrag och hur uppgifterna ska utföras. Bemyndigandet måste därför preciseras till att det genom förordning kan utfärdas närmare bestämmelser bara om åklagarnas administrativa uppgifter, vilket stämmer överens med propositionsmotiven (s. 32). Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Dessutom vill grundlagsutskottet lyfta fram 16 § om avgörande av ärenden som gäller förvaltningsklagan som ingår i propositionen i ett utkast till förordning. Av 2 mom. kan man få den uppfattningen att momentet indirekt är ett försök att reglera arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna. Enligt 110 § i grundlagen kan bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen utfärdas genom lag, men så att ingenderas behörighet i laglighetskontrollen får begränsas.

Biträdande chef

Enligt 18 § kan ledande distriktsåklagaren bistås av en eller flera biträdande chefer. Lagförslaget är otydligt vad beträffar biträdande chefens ställning, uppgifter och befogenheter och hur dessa förhåller sig till åklagarnas uppgifter. I 19 § sägs det visserligen indirekt att administrativa ärenden genom arbetsordningen kan åläggas biträdande chefen. Till följd av grundlagsbestämmelserna om åklagarväsendet måste de grundläggande bestämmelserna om biträdande chefen preciseras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 21 och 29 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 25.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.