

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä. Uudella perustuslailla kumotaan valtakunnanoikeudesta annettu laki sekä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenien ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkainten lainmukaisuutta annettu laki. Perustuslaissa edellytetään lailla annettavaksi säännökset, joilla tarkemmin järjestetään ministerivastuuasioiden käsittely sekä valtakunnanoikeuden toiminta. Ehdotettu laki sisältäisi nämä säännökset.

Eduskuntakäsittelystä lakiin otettaisiin säännös perustuslakivaliokunnan velvollisuudesta varata tutkinnan kohteena olevalle tilaisuus antaa vastine. Perustuslakivaliokunta saisi ehdotuksen mukaan oikeuden pyytää esitutkinnan toimittamista asiassa. Tällainen pyyntö tulisi osoittaa valtakunnansyyttäjälle. Lakiin sisällytettäisiin edelleen myös äänestysääntö, jonka mukaan äänten mennessä perustuslakivaliokunnassa tasan valiokunnan päätökseksi tulisi tutkinnan kohteena olevan kannalta lievempi kanta.

Valtakunnanoikeuden kokoonpanosta lakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset. Uutena ehdotetaan säännöstä sen tilanteen varalta, että eduskunnan valitsemien valtakunnanoikeuden jäsenien toimikauden päätyminen on lähellä, kun syyte valtakunnanoikeudessa on päätetty

nostaa. Tällöin jäsenet jatkaisivat asian käsittelyä valtakunnanoikeudessa tuomion antamiseen asti. Valtakunnanoikeus olisi ehdotuksen mukaan tuomionvoipa vielä kahdeksanjäsenenä.

Menettelyssä pääsääntönä olisi, että valtakunnanoikeudessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa säädetään. Erityissääntelynä ehdotetaan lakiin otettaviksi säännökset valtakunnanoikeuden koolle kutumisesta, asian vireilletulosta valtakunnanoikeudessa, haasteen tiedoksi antamisesta sekä äänestysjärjestyksestä. Ehdotukseen sisältyisivät myös säännökset valtakunnanoikeuden toimivallasta pakkokeinoasioissa ja yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelystä.

Valtakunnanoikeuden tuomiosta voitaisiin tehdä kantelu tuomiovirheen perusteella. Myös tuomion purkamista voitaisiin hakea. Tällainen asia osoitettaisiin korkeimman oikeuden käsiteltäväksi.

Lisäksi lakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset valtakunnanoikeuden henkilöstöstä, valtakunnanoikeuden jäsenien ja henkilöstön oikeudesta saada virkavapautta tehtävän hoitamisen ajaksi sekä jäsenien ja henkilöstön palkkioista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
2.2. Ulkomaiden lainsäädäntö	4
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	7
4. Esityksen vaikutukset	9
5. Asian valmistelu	10
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	12
1. Lakiehdotuksen perustelut	12
2. Voimaantulo	29
3. Säättämisjärjestys	30
LAKIEHDOTUS	31

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomen perustuslaki (731/1999) tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perustuslain 131 §:n mukaan sillä kumotaan muun muassa nykyisin voimassa olevat valtakunnanoikeudesta 25 päivänä marraskuuta 1922 annettu laki (273/1922) sekä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta 25 päivänä marraskuuta 1922 annettu laki (274/1922, jäljempänä ministerivastuulaki).

Valtioneuvoston jäsenten oikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat perussäännökset sisältyvät edelleen perustuslakiin (perustuslain 114—116 §). Valtakunnanoikeutta koskeva perussääntely sisältyy perustuslain 101 §:ään, jossa säädetään valtakunnanoikeuden kokoonpanosta sekä valtakunnanoikeuden käsiteltävistä asioista. Uudessa perustuslaissa valtioneuvoston jäsenten ja tasavallan presidentin virkasyytefoorumit on yhdenäistetty siten, että foorumina on vastaisuudessa valtakunnanoikeus.

Perustuslain 117 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleriin ja eduskunnan oikeusasiamieheen sovelletaan samoja säännöksiä, jotka valtioneuvoston jäsenten osalta koskevat syytteen nostamista lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa ja tällaisen syytteen käsittelyä. Heitä eivät kuitenkaan koske ne erityiset rikosoikeudellisen vastuun edellytykset, jotka valtioneuvoston jäsenten osalta on ilmaistu perustuslain 116 §:ssä.

Perustuslain voimaantulo edellyttää, että sen kanssa samanaikaisesti tulee voimaan lakitasoinen sääntely, joka täydentää perustuslain säännöksiä yhtäältä ministerivastuusioiden eduskuntakäsittelyn sekä toisaalta valtakunnanoikeuden ja siellä noudatettavan menettelyn osalta. Perustuslain 101 §:n 3 momentin mukaan lailla säädetään tarkemmin valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta. Vastaavasti 114 §:n 1 momentissa edellytetään lailla tarkemmin säädettäväksi siitä menettelystä, jossa käsitellään valtioneuvoston jäsentä vastaan nostettu syyte lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Ehdotetun lain tarkoituksena on täyttää nämä sääntelytarpeet.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Ensimmäinen ministerivastuulaki hyväksyttiin Suomen itsenäistymisen murrosvaiheessa keväällä 1918 (42/1918). Vuonna 1922 toteutettua, voimassa olevien lakien säätämiseen johtanutta uudistusta voidaankin luonnehtia lähinnä tekniseksi. Uudistuksen päätarkoituksena oli erottaa valtakunnanoikeutta koskeva sääntely omaksi laikseen. Taustalla oli se, että vuonna 1919 voimaan tulleen hallitusmuodon myötä valtakunnanoikeuden tuomiovallan piiriin oli tullut muitakin kuin eduskunnan suorittamasta tarkastustoiminnasta johtuvia syyteasioita.

Lakeja on muutettu erittäin harvoin. Valtakunnanoikeudesta annettua lakia on sen voimassaoloaikana muutettu viisi kertaa ja ministerivastuulakia kaksi kertaa. Vuonna 1955 valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:ää muutettiin (421/1955) siten, että eduskunta valitsi jäsenet neljäksi vuodeksi. Muutoksen syynä oli vuonna 1954 toteutettu (276/1954) eduskunnan vaalikauden pidentäminen kolmesta neljään vuoteen. Seuraavan kerran valtakunnanoikeudesta annettua lakia muutettiin vuonna 1983 (282/1983). Taustalla oli lain alkuperäinen sääntely, jonka mukaan valtakunnanoikeuden jäseninä olivat muun muassa kaikkien hovioikeuksien presidentit. Perustettaessa toisen maailmansodan jälkeen uusia hovioikeuksia oli virka-asemansa perusteella jäseninä olevien määrä siten noussut yhdeksään. Lain muutoksella palautettiin tasapaino eduskunnan valitsemien jäsenten ja virkansa perusteella jäseninä olevien välillä. Vuonna 1990 muutettiin sekä ministerivastuulakia (1222/1990) että valtakunnanoikeudesta annettua lakia (1223/1990). Tällä muutoksella lakien soveltamisalaan lisättiin eduskunnan oikeusasiamies sekä apulaisoikeusasiamies ja tämän varamies. Samalla myös ministerivastuulain nimike muutettiin. Vuonna 1995 eduskunnan suorittamia vaaleja koskevan sääntelyn muuttaminen aiheutti tarpeen muuttaa myös valtakunnanoikeudesta annettua lakia (339/1995). Viimeisin muutos on vuodelta 1997, jolloin kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirryttäessä muutettiin sekä ministerivastuulakia (1114/1997) että

valtakunnanoikeudesta annettua lakia (1115/1997).

Valtakunnanoikeus on olemassaolonsa aikana kokoontunut vain neljä kertaa: vuosina 1933, 1953, 1961 ja 1993. Kaikkina kertoina syyte on koskenut valtioneuvoston jäsenen lainvastaista menettelyä virkatoimessaan. Eduskunnassa ministerivastuukysymykset ovat olleet esillä huomattavasti useammin.

Valtakunnanoikeuden toimintaan on sen harvan kokoontumisen vuoksi katsottu saatavan liittyä tilapäiseen tuomioistuimeen viitattavia piirteitä, jotka vaikuttavat lähinnä sen toimintakykyyn. Tähän liittyy se, että voimassa olevan lain sisältämä sääntely menettelystä valtakunnanoikeudessa on erittäin niukkaa. Useat valtakunnanoikeuden toimintaan liittyvät kysymykset ovatkin jossain määrin avoimia. Tällaisia ovat esimerkiksi yksityisen asianosaisen oikeus ajaa vahingonkorvauskannetta valtakunnanoikeudessa sekä valtakunnanoikeudessa tuomitun mahdollisuus turvautua ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin. Oikeusministeriön asettama ministerivastuutyöryhmä ehdottikin vuonna 1994 antamassaan mietinnössä koko ministerivastuujärjestelmän uudistamista (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994). Työryhmän ehdotukset muodostivat sittemmin pohjan perustuslakiehdotuksen oikeudellista ministerivastuuta koskeville säännöksille (HE 1/1998 vp).

Eduskuntamenettelyä ei ole pidetty samalla tavoin ongelmallisena kuin niitä kysymyksiä, jotka koskevat oikeudenkäyntiä valtakunnanoikeudessa. Tämä johtunee etenkin siitä, että eduskuntavaihetta koskevat ministerivastuulain menettelysäännökset ovat yksityiskohtaisempia kuin valtakunnanoikeudesta annetun lain menettelysäännökset. Eduskuntavaiheen osalta arvostelua herätti ensinnäkin ministerivastuumuistutuksen tekemiseen tarvittavien kansanedustajien suhteellisen vähäinen määrä. Tämän katsottiin johtaneen siihen, että menettelyä etenkin aiemmin käytettiin sen tarkoitusta vastaamattomien päämäärien saavuttamiseksi. Asiantilaa uudistettiin perustuslain 115 §:ään otetulla säännöksellä, jonka mukaan muistutuksen tekeminen edellyttää vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoitusta. Toisaalta huomiota on kiinnitetty siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytettävissä olevia keinoja asian selvittämiseksi tulisi vahvistaa, esimerkiksi antamalla sille mahdollisuus saa-

da tutkinta-apua varsinaisen esitutkinnan muodossa. Tällainen mahdollisuus olisi myös omiaan selkeyttämään tutkinnan kohteena olevan henkilön oikeudellista asemaa.

2.2. Ulkomaiden lainsäädäntö

Valtakunnanoikeuden tai sen tyyppisten tuomioistuinten toiminnan kannalta on perusteltua lähteä siitä, että niiden toiminnan ydin liittyy oikeudellisen ministerivastuun toteuttamisjärjestelmään. Tästä näkökulmasta ulkomaisista järjestelmistä voidaan erottaa neljä päätyyppiä. Ensimmäisessä tyyppissä kansanedustuslaitoksella ei ole mitään osuutta hallituksen jäsenen oikeudellisen vastuun toteuttamisessa. Tällainen järjestelmä vallitsee esimerkiksi Saksassa. Toisena päätyyppinä voidaan mainita järjestelmä, jossa parlamentti osallistuu syytteen nostamisesta päättämiseen ja sen lisäksi muodostaa myös asian tutkivan ja tuomitsevan toimielimen. Tämä muoto edustaa perinteistä anglosaksista impeachment-prosessia, jolle tyyppillistä on ollut, että syyttestä on päättänyt parlamentin alahuone ylähuoneen puolestaan kokouessa asian tutkivana tuomioistuimena.

Nykyisin yleisimmin käytössä ovat kuitenkin kaksi muuta päätyyppiä. Kolmannelle päätyypille on ominaista, että ministerisyyte käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, pääsääntöisesti maan korkeimmassa oikeudessa. Kansanedustuslaitos osallistuu tällaisissa järjestelmissä tavallisesti syytteen nostamisesta päättämiseen joko kokonaisuudessaan (täysistunnossa) tai osittain, jolloin tehtävä on voitu antaa esimerkiksi tietylle parlamentin valiokunnalle. Tällaisesta järjestelmästä esimerkin tarjoaa Ruotsissa noudatettava menettely. Siellä syytteen nostamisesta päättäminen kuuluu valtiopäivien perustuslakivaliokunnalle (konstitutionsutskottet). Valiokunta voi ottaa käsiteltäväkseen valtioneuvoston jäsenen virkatoiminnassaan tekemäksi epäiltyä rikosta koskevan asian siitä riippumatta, miten asia on sen tietoon tullut. Ruotsissa toteutettiin 1970-luvulla perustuslakiuudistus, jonka yhteydessä luovuttiin erityisestä valtakunnanoikeudesta. Nykyisin valtiopäivien perustuslakivaliokunnan päättämä ministerisyyte kuuluu korkeimman oikeuden tuomiovaltaan.

Neljäs oikeudellisen ministerivastuun toteuttamista koskeva päätyyppi vastaa Suomen järjestelmää. Tämän päätyypin olennainen piirre on se, että ministerisyytteiden kä-

sittely on uskottu erityistuomioistuimelle. Näille erityistuomioistuimille taas on ominaista se, että kansanedustuslaitos osallistuu niiden kokoonpanon muodostamiseen joko siten, että osa asian ratkaisevista tuomareista on nimenomaan kansanedustajia, tai sitten niin, että kansanedustuslaitos ainakin valitsee osan tämän erityistuomioistuimen jäsenistä.

Edellä mainitun jaottelun perusteella voidaan arvioida, että tärkeimmät vertailukohdat Suomen järjestelmälle löytyvät Tanskasta ja Ranskasta. Tanskassa on jo pitkään ollut vastaavatyypinen järjestelmä kuin Suomessa, sillä myös Tanskassa ministerisyytteet käsittelee erityinen valtakunnanoikeus (rigsretten). Tämä on myös käytännössä ollut toiminnassa 1990-luvulla. Ranskassa puolestaan uudistettiin ministereiden rikosoikeudellista vastuuta koskeva järjestelmä vuonna 1993. Myös siellä ministerisyytteiden käsittely kuuluu tätä varten perustetulle erityistuomioistuimelle (Cour de justice de la République). Näiden erityistuomioistuinten toiminnan osalta lainsäätäjä on joutunut molemmissa maissa ratkaisemaan samanlaisia ongelmia, jotka Suomessa liittyvät valtakunnanoikeuden toimintaan.

Tanska

Tanskan perustuslain 16 §:n mukaan ministerit voidaan asettaa valtakunnanoikeudessa syytteeseen virkatoiminnastaan. Valtakunnanoikeuden kokoonpanosta ja tuomiovallasta säädetään perustuslain 59 ja 60 §:ssä, minkä lisäksi vuodelta 1954 peräisin oleva valtakunnanoikeuslaki sisältää tarkempia säännöksiä menettelystä valtakunnanoikeudessa.

Ministerisyytteen osalta perustuslain 13 §:ssä viitataan siihen, että valtioneuvoston jäsenten oikeudellisesta vastuunalaisuudesta säädetään tarkemmin lailla. Viittaus tarkoittaa vuodelta 1964 peräisin olevaa ministerivastuulakia (lov om ministres ansvarlighed). Laki sisältää kuvaukset niistä teoista, joista ministerin virkatoiminnassa voi seurata rangaistusvastuu. Laissa on myös erilliset rangaistussäännökset.

Syytteen nostamisesta ministeriä vastaan päättää Tanskan kansanedustuslaitos (kansankäräjät, folketinget). Syytteen käsittelee valtakunnanoikeus. Siihen kuuluu enintään 15 virkaiältään vanhinta korkeimman oikeuden tuomaria ja yhtä monta kansankäräjien

valitsemaa jäsentä. Jokaisella kansankäräjien valitsemalla jäsenellä on kaksi varajäsentä. Valtakunnanoikeuden kokoonpanossa korostuu tasapaino korkeimman oikeuden tuomareiden ja kansankäräjien valitsemien jäsenten välillä. Tämä näkyy erityisesti perustuslain 59 §:n 1 momentin neljännessä virkkeestä, jonka mukaan jonkun korkeimman oikeuden tuomareista ollessa estynyt ottamasta osaa asian käsittelyyn vetäytyy asiasta vastaavasti kansankäräjien viimeksi valitsema jäsen.

Kansankäräjien jäseniä ei voida valita valtakunnanoikeuden jäseniksi. Jäsenten vaalikausi on kansankäräjien vaalikaudesta poiketen kuusi vuotta, koska valtakunnanoikeuden jäsenten toimikausi on tietoisesti haluttu irrottaa kansanedustuslaitoksen vaalikausien rytmityksestä.

Perustuslaissa on myös huolehdittu siitä, ettei vireillä olevan asian käsittelyä jouduta lopettamaan kesken sen vuoksi, että kansankäräjien valitsemien jäsenten toimikausi päättyy. Perustuslain 59 §:n 3 momentissa on nimenomainen säännös, jonka mukaan nämä jatkavat toimikauden päättymisestä huolimatta asian käsittelyä loppuun asti. Sen sijaan vastaavaa säännöstukea ei löydy sille, että korkeimman oikeuden tuomari voisi virasta eroamisensa jälkeen jatkaa valtakunnanoikeudessa vireillä olevan asian käsittelyä.

Tanskan valtakunnanoikeuslaissa on kaikkiaan 78 pykälää, ja se sisältääkin monilta osin varsin yksityiskohtaista sääntelyä. Lain 2 § sisältää jäsenyyttä koskevia säännöksiä, joissa muun muassa toistetaan edellä mainittu perustuslain 59 §:n 3 momentti valittujen jäsenten jatkamisesta asian käsittelyn loppuun asti sekä tasapainoperiaatetta ilmentävä 59 §:n 1 momentin neljäs virke. Tällaisen tasapainoperiaatteen tiukan sääntelyn vuoksi on lain 6 §:ssä ollut tarpeen säätää, että valtakunnanoikeus on tuomionvoipa vielä 18 jäsenen kokoonpanossa.

Laissa on myös säännöksiä, jotka koskevat valtakunnanoikeuden henkilöstön määräytymistä, pöytäkirjan pitämistä, syyttäjän valintaa sekä puolustajan määräämistä syytetyille.

Menettelysääntelyn osalta valtakunnanoikeuslaki on muotoiltu rikossyytteen käsittelyä silmälläpitäen. Tästä huolimatta on pidetty mahdollisena, että valtakunnanoikeudessa ajettaisiin myös vahingonkorvausvaatimusta. Lain 77 §:ssä onkin yleinen viittaus, jonka mukaan valtakunnanoikeudessa sovel-

letaan yleisiä prosessisäännöksiä, jollei valtakunnanoikeuslaissa jostain asiasta toisin säädetä.

Syytteen käsittelyn osalta laki sisältää säännöksiä muun muassa vangitsemisasian käsittelystä valtakunnanoikeudessa, haasteen antamisesta, syytekirjelmän sisällöstä, asiakirjojen esittämisestä ja niiden antamisesta tiedoksi vastapuolelle, todistajien kutumisesta ja todistajankuulustelusta, todistusharkinnasta ja äänestamisestä. Äänestyksessä on lain 67 §:ssä säädetty noudatettavaksi periaate, jonka mukaan äänten mennessä tasan tulee päätökseksi syytetyn kannalta lievempi kanta. Valtakunnanoikeuden tuomiota vastaan ei ole käytettävissä varsinaisia oikeusturvakeinoja, mutta kuningas voi kuitenkin käyttää armahdusoikeuttaan. Perustuslain 24 §:n mukaan ministereiden armahtaminen valtakunnanoikeuden langettamasta tuomiosta edellyttää kuitenkin kansankäräjien antamaa suostumusta.

Valtakunnanoikeuslaki sisältää myös säännökset syyttäjälle ja puolustajalle maksettavista palkkioista ja kulukorvauksista, joiden suuruus määrätään tuomiossa. Tämän lisäksi jäsenille ja valtakunnanoikeuden henkilöstölle (retsskriverne) suoritetaan päivärahaa ja korvausta heille aiheutuneista kuluista tietyin, valtion virkamieslaissa ilmaistun perusteen mukaan.

Ranska

Ranskassa hyväksyttiin ministereiden oikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat uudet perustuslain säännökset kesällä 1993. Uudistuksella perustettiin ministerisyytteitä käsittelemään uusi tuomioistuin, Cour de justice de la République (jäljempänä Ranskan valtakunnanoikeus). Perussäännökset ministereiden oikeudellisesta vastuusta sisältyvät perustuslain 68-1 ja 68-2 artiklaan. Tarkempia säännöksiä menettelystä annetaan hierarkkisesti perustuslain ja tavallisen lain väliin sijoittuvassa, perustuslain sääntelyä täsmentävässä laissa (loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République).

Ranskan valtakunnanoikeuteen kuuluu 15 jäsentä. Näistä kansanedustuslaitos valitsee 12 siten, että kansalliskokous ja senaatti valitsevat molemmat 6 jäsentä sekä jokaiselle näistä yhden varajäsenen. Valittavien tulee olla kyseisen kamarin jäseniä ja heidän jäsenyytensä valtakunnanoikeudessa päättyy,

jos he lakkaavat kuulumasta kyseiseen kamariin. Samoin toimikausi päättyy, kun kansalliskokouksen vaalit toimitetaan, ja senaatin valitsemien jäsenten osalta vastaavasti, kun osa senaatista valitaan uudelleen. Kansanedustuslaitoksen valitsemien jäsenten osalta on myös erikseen mainittu mahdollisuus vapaaehtoiseen eroamiseen. Loput kolme jäsentä valitaan korkeimman oikeuden (Cour de cassation) virassa olevista tuomareista. Jokaiselle valitaan myös yksi varajäsen. Ranskan valtakunnanoikeuden puheenjohtajana toimii yksi valituista ammattituomareista.

Ministerit vastaavat virkatoiminnassaan oikeudellisesti sellaisista teoista, jotka niiden tekohetkellä oli määritelty rikoksiksi (crimes ou delits). Säännös korostaa tekojen arvioinnissa noudatettavaa legaliteettiperiaatetta. Samalla se on nähtävissä suhteessa perustuslaissa tehtyyn tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun määrittelyyn. Perustuslain 67 artiklan mukaan tasavallan presidenttiä vastaan nostettua rikossyytettä ajetaan Haute Cour de justice -nimisessä tuomioistuimessa. Hänen vastuunsa rajoittuu perustuslain mukaan vain "haute trahison"-ilmaisulla kuvattuihin tekoihin. Tätä ilmausta ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty perustuslaissa tai rikoslaissa.

Ministereiden rikosoikeudellista vastuuta koskeva menettely on Ranskassa varsin monivaiheinen. Perustuslain 68-2 artiklan mukaan lähtökohtana on, että jokainen, joka katsoo ministerin syyllistyneen rikokseen häntä vastaan, voi tehdä kantelun erityiselle tutkintakomissiolle (commission des requêtes). Tämä toimielin koostuu kolmesta korkeimman oikeuden jäsenestä, kahdesta Conseil d'Etat'n jäsenestä sekä kahdesta tilintarkastustuomioistuimen (Cour de comptes) jäsenestä. Näiden toimikausi on viisi vuotta. Tutkintakomission tehtävänä on päättää, jätetäänkö asia sillensä vai siirretäänkö se korkeimman oikeuden syyttäjän (procureur général près la Cour de cassation) harkittavaksi. Tämä syyttäjä voi kuitenkin jatkaa kantelun käsittelyä myös omasta aloitteestaan, jos hän saa tähän tutkintakomission suostumuksen.

Jos kantelun käsittelyä jatketaan, asiassa seuraa tutkintavaihe. Sen suorittaa erityinen tutkintaelin (commission d'instruction), jonka muodostavat kolme korkeimman oikeuden tuomaria. Näiden toimikausi on kolme vuotta. Tästä tutkinnasta voi olla seurauksena

joko se, että asia saatetaan koko tuomioistui-
men käsiteltäväksi tai että asian käsittelyn
jatkamiselle ei katsota olevan perusteita. Tä-
män tutkintaelimen päätöksestä voi oikeus-
perusteella valittaa korkeimpaan oikeuteen,
joka käsittelee asian täysistunnossaan. Asian
käsittelystä valtakunnanoikeudessa on sitä
koskevassa laissa varsin vähän säännöksiä.
Pääsääntöisesti siellä onkin sovellettava yleis-
sen rikosprosessilain säännöksiä. Erityissään-
telyä lakiin sisältyy lähinnä vastaajien haas-
tamisesta, heidän poissaolostaan sekä äänest-
ämisestä. Ranskan valtakunnanoikeuden
tuomiosta voi tehdä oikeusperusteella vali-
tuksen korkeimpaan oikeuteen, joka käsitte-
lee asian täysistunnossaan. Korkeimman oi-
keuden tulee tehdä päätöksensä kolmessa
kuukaudessa. Jos korkein oikeus kumoaa
Ranskan valtakunnanoikeuden tuomion, asia
palautetaan valtakunnanoikeuteen. Asiaa uu-
delleen käsiteltäessä sen kokoonpanon tulee
muodostua muista kuin alkuperäisen tuomi-
on antamiseen osallistuneista jäsenistä.

Vaikka ministereiden oikeudellista vastuuta koskevan menettelyn voi Ranskassa saattaa vireille periaatteessa kuka tahansa, on yksityisen asema menettelyn muissa vaiheissa kuitenkin suhteellisen heikko. Kantelun tekijästä ei tule rikosasian asianosaista. Ranskan valtakunnanoikeudessa ei myöskään voi ajaa rikokseen perustuvaa vahingonkorvauskannetta, vaan tällaiset kanteet kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotettu laki sisältäisi perustuslaissa edellytetyn sääntelyn, joka koskisi yhtäältä valtakunnanoikeuden kokoonpanoa, tuomi-
onvoipaa jäsenmäärää ja toimintaa yleensä sekä toisaalta oikeudenkäyntimenettelyä valtakunnanoikeudessa. Eduskuntakäsittelyn osalta lailla annettaisiin tarvittava täydentävä sääntely, jotta turvattaisiin perustuslakivaliokunnan mahdollisuudet täyttää sille perustuslaissa säädetty tutkintatehtävä ministerivastuuasioissa.

Ehdotuksen lakitekniinen toteuttaminen

Ehdotusta valmisteltaessa on ollut esillä kaksi lakitekniistä toteuttamistapaa. Toinen vaihtoehto on ollut seurata voimassa olevan lainsäädännön mukaista mallia ja ehdottaa

säädettäväksi kaksi erillistä lakia: yhtäältä laki, joka kattaisi ministerivastuuasioiden tutkimisen eduskunnassa, ja toisaalta laki, jossa säädettäisiin yksityiskohtaisemmin valtakunnanoikeuden kokoonpanosta ja siellä noudatettavasta menettelystä.

Ehdotuksessa on päädytty yhden lakikokonaisuuden kannalle. Tätä puoltaa ensinnäkin se, että kahden lain vaihtoehdossa päädyttäisiin varsin suppeisiin säädöskokonaisuuksiin, joihin kuitenkin jouduttaisiin etenkin henkilöllisen soveltamisalan osalta sisällyttämään jossain määrin päällekkäistä sääntelyä. Toisaalta on katsottu, että yhdessä laissa oleva sääntely on omiaan antamaan paremman kokonaiskuvan ennen kaikkea oikeudellisen ministerivastuun toteuttamisesta. Tämän puolestaan on arvioitu vastaisuudessaakin muodostavan säännösten soveltamisen ydinalueen.

Ministerivastuuasioiden käsittelystä eduskunnassa ja oikeudenkäynnistä valtakunnanoikeudessa annettavaan lakiin ehdotetaan omina lukuinaan otettaviksi säännökset lain soveltamisalasta (1 luku), ministerivastuuasian käsittelystä eduskunnassa (2 luku), valtakunnanoikeuden kokoonpanosta (3 luku), oikeudenkäynnistä valtakunnanoikeudessa (4 luku) ja muutoksenhausta (5 luku). Lain viimeinen luku (6 luku) sisältäisi valtakunnanoikeutta instituutiona koskevat erinäiset säännökset.

Ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa

Ehdotettu 2 luku koskisi asian käsittelyä eduskunnassa silloin, kun siellä on tullut vireille kysymys valtioneuvoston jäsenten tai ylimpien laillisuusvalvojen virkatointen lainmukaisuudesta.

Lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan olisi välittömästi ministerivastuuasian tultua vireille varattava tutkinnan kohteena olevalle henkilölle oikeus antaa asiassa lausunto. Samoin tutkinnan kohteena olevalle henkilölle olisi valiokuntamenettelyn aikana varattava tilaisuus antaa vastine kaiken sen aineiston johdosta, joka asian käsittelyn aikana on kertynyt. Ehdotettu säännös korostaisi kuitenkin nykyistä selvemmin menettelyn vaiheittaisuutta siten, että ensimmäinen tilaisuus lausunnon antamiseen seuraisi nopeasti asian vireilletuloa ja menettely päättyisi tutkinnan kohteena olevan henkilön oikeuteen lausua käsityksensä asiaa koskevasta koko aineistosta.

Perustuslakivaliokunta saisi ehdotuksen mukaan oikeuden pyytää esitutinnan toimitamista asiassa. Käytännössä tämä tapahtuisi niin, että valiokunta osoittaisi asiassa pyynnön valtakunnansyyttäjälle. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei tällaista mahdollisuutta ole. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa valiokunnan mahdollisuuksia sen tutkittavana olevan asian selvittämiseen. Esitutinnan käynnistäminen olisi myös omiaan selkeyttämään tutkittavana olevan henkilön oikeudellista asemaa verrattuna nykyiseen tilanteeseen, jossa häntä kuullaan perustuslakivaliokunnassa.

Ehdotuksen mukaan lakiin sisällytettäisiin edelleen perustuslakivaliokunnan päätöksentekoa koskeva äänestysääntö, jonka mukaan äänten mennessä valiokunnassa tasan tulisi perustuslakivaliokunnan päätökseksi tutkinna kohteena olevan henkilön kannalta lievempi kanta.

Valtakunnanoikeuden kokoonpano

Ehdotettu 3 luku sisältäisi valtakunnanoikeuden kokoonpanoa koskevia säännöksiä, jotka täydentäisivät perustuslain 101 §:ään sisältyvää perussääntelyä. Säännökset olisivat nykyiseen verrattuna jonkin verran yksityiskohtaisempia.

Lukuun sisältyisi nykyiseen lakiin verrattuna uusi säännös sellaisen tilanteen varalta, että eduskunnan valitsemien valtakunnanoikeuden jäsenten toimikauden päätyminen olisi jo lähellä siinä vaiheessa, kun syyte valtakunnanoikeudessa on päätetty nostaa. Tällaisessa tapauksessa nämä jäsenet ehdotuksen mukaan jatkaisivat asian käsittelyä valtakunnanoikeudessa tuomion antamiseen asti. Tällä poikkeustapauksia koskevalla sääntelyllä turvattaisiin se, ettei valtakunnanoikeuskäsittelyä jouduttaisi välittömyysperiaatteen toteuttamiseksi uusimaan. Ehdotuksen mukaisella järjestelyllä pyritään myös välttämään tilanne, jossa eduskunnan suorittaessa valtakunnanoikeuden jäsenen vaalia olisi jo tiedossa, minkä yksittäisen asian käsittelyyn valittavat jäsenet tulevat osallistumaan.

Myös valtakunnanoikeuden tuomionvoipaisuutta koskeva säännös olisi nykytilaan verrattuna uusi. Säännöksellä pyrittäisiin osaltaan turvaamaan valtakunnanoikeuden toimintakykyisyyden tilanteessa, jossa joku siihen kuuluvista jäsenistä tulisi estyneeksi. Säännöksen mukaan valtakunnanoikeus olisi

tuomionvoipa vielä kahdeksanjäsenisenä. Tällöin kuitenkin edellytettäisiin, että vähintään neljä jäsenistä olisi eduskunnan valitsemia ja neljä kuuluisi siihen virkansa perusteella.

Eduskunnan valitsemien jäsenten vaalia koskevaa perustuslain sääntelyä täsmennettäisiin siten, että eduskunnan tulisi valita jokaiselle jäsenelle henkilökohtainen varajäsen. Tällainen jäsen voisi tulla varsinaisen jäsenen tilalle tämän ollessa estynyt ottamasta osaa asian käsittelyyn.

Valtakunnanoikeuden puheenjohtajan osalta säilytettäisiin nykyinen sijaantulojärjestys, jossa korkeimman oikeuden presidentin estyneenä ollessa puheenjohtajana toimii korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Järjestystä kuitenkin tarkennettaisiin säätämällä, että jos molemmat ovat estyneinä, puheenjohtajana toimii virkaiältään vanhin hovioikeuden presidenteistä. Jäsenten sijaantulojärjestys vastaisi nykyisin voimassa olevaa sääntelyä.

Oikeudenkäynti valtakunnanoikeudessa

Ehdotettu 4 luku sisältäisi nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset siitä menettelystä, jossa valtakunnanoikeus käsittelee siellä vireille pannun asian. Pääsääntönä olisi, että valtakunnanoikeudessa noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997) säädetään virallisen syyttäjän ajamasta rikosasiasta. Tällä tavoin jo säännöstasolla pyrittäisiin takaamaan, että menettely aina täyttää kiistatta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisvaatimukset. Ehdotettu laki sisältäisi asian käsittelyä valtakunnanoikeudessa koskevia säännöksiä vain siltä osin kuin on katsottu olevan perusteltua tarvetta poiketa rikosoikeudenkäynnissä muuten noudatettavasta menettelystä tai kun säännökset ovat tarpeen menettelyn selkeyttämiseksi. Tällaista erityissääntelyä ehdotetaan lakiin otettavaksi valtakunnanoikeuden koolle tutkimisesta, asian vireilletulosta valtakunnanoikeudessa, haasteen tiedoksi antamisesta sekä äänestysjärjestyksestä. Ehdotuksen mukaan asia tulisi valtakunnanoikeudessa vireille, kun haastehakemus saapuu puheenjohtajalle. Haasteen tiedoksiantaminen säädettäisiin valtakunnanoikeuden tehtäväksi.

Ehdotukseen sisältyisi myös pakkokeinoasioiden käsittelyä koskeva säännös, jonka mukaan valtakunnanoikeuden toimivallasta

ja päätösvaltaisuudesta pakkokeinoasioissa olisi soveltuvin osin voimassa, mitä pakkokeinolaissa (450/1987) säädetään käräjäoikeudesta. Valtakunnanoikeus tulisi pakkokeinoasioissa toimivaltaiseksi kuitenkin vasta sen jälkeen, kun asia on siellä tullut vireille.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös säännös siitä, kuka toimii syyttäjänä valtakunnanoikeudessa. Tältä osin ehdotus selkeyttäisi suhdetta yleisistä syyttäjäistä annettuun lakiin (199/1997, jäljempänä syyttäjälaki). Säännöksen mukaan valtakunnansyyttäjä voisi ylimpien laillisuusvalvojen pyynnöstä ajaa myös sellaista syytettyä, jonka nämä ovat nostaneet ylimpien tuomioistuinten jäseniä vastaan.

Ehdotus sisältäisi myös nimenomaisen säännöksen yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelystä valtakunnanoikeudessa. Nykyisen sääntelyn voimassa ollessa on pidetty epäselvänä, onko yksityisellä oikeus ajaa valtakunnanoikeudessa esimerkiksi vahingonkorvauskannetta ja missä laajuudessa tällainen oikeus mahdollisesti on. Ehdotetulla säännöksellä selkeyttäisiin oikeustilaa. Sen mukaan syyteasian yhteydessä saataisiin ajaa myös sellaista yksityisoikeudellista vaatimusta, joka perustuisi syytteessä tarkoitettuun rikokseen. Vaatimus voitaisiin kohdistaa vain syytteessä oleviin henkilöihin. Korvausvaatimusta voitaisiin kuitenkin ajaa myös valtiota vastaan. Jotta oikeudenkäynti valtakunnanoikeudessa ei tarpeettomasti laajenisi yksityisoikeudellisten vaatimusten käsittelyn vuoksi, valtakunnanoikeudella olisi ehdotuksen mukaan oikeus erottaa tällainen vaatimus käsiteltäväksi erikseen riita-asiain oikeudenkäynnistä säädettyssä järjestyksessä.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Nykyisen valtakunnanoikeudesta annetun lain voimassa ollessa on katsottu, että ylimääräiset muutoksenhakukeinot eivät ole käytettävissä valtakunnanoikeuden tuomioita vastaan. Nyt ehdotetun lain 5 lukuun otettaisiin säännös, jonka mukaan valtakunnanoikeuden tuomiosta voisi tehdä kantelun tuomiovirheen perusteella tai hakea tuomion purkamista. Vaikka valtakunnanoikeus on erityistuomioistuin, jonka tuomioihin ei voida hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin, on oikeusturvasyistä perusteltua, että mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun olisi käytettävissä. Tällaisen mahdollisuuden käyttöön ottamista puoltaa ennen

kaikkea vastaajan oikeusturva. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian käsittelisi korkein oikeus noudattaen soveltuvin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännöksiä. Tällainen järjestely takaisi sen, että kantelun tai purkuhakemuksen ratkaisemiseksi olisi aina saatavissa kokoonpano, joka olisi toinen kuin alkuperäisen tuomion antanut. Tällöin ei myöskään olisi tarpeen kutsua valtakunnanoikeutta koolle pelkästään kantelun tai purkuhakemuksen käsittelyä varten. Jos ylimääräinen muutoksenhaku katsottaisiin perustelluksi, asia palautuisi valtakunnanoikeuden uudelleen käsiteltäväksi.

4. Esityksen vaikutukset

Taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia tai organisatorisia vaikutuksia. Eduskunnan kannalta ehdotettu laki merkitsisi kuitenkin sitä, että eduskunnan tulisi valita viiden valtakunnanoikeuden jäsenen lisäksi näille jokaiselle henkilökohtainen varajäsen.

Organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset ilmenevät varsinaisesti vasta, kun valtakunnanoikeus kutsutaan koolle käsittelemään jotain asiaa. Silloin sillä tulee olla mahdollisuus saada käyttöönsä riittävä määrä pätevää henkilöstöä. Jotta jäsenet ja henkilöstö voisivat keskittyä tehtäviinsä valtakunnanoikeudessa, ehdotetaan lakiin otettavaksi myös säännös, jonka mukaan heillä olisi oikeus saada virkavapautta siksi ajaksi, jonka tehtävän hoitaminen valtakunnanoikeudessa sitä vaatii. Tältä osin ehdotuksella olisi yksittäistapauksissa vaikutusta niiden instituutioiden toimintaan, joista jäsenet ja henkilöstö tulevat. Ehdotuksen perusteluissa katsotaan, että valtakunnanoikeuden jäsenten tulisi pääsääntöisesti ottaa virkavapautta ainakin laajojen asioiden pääkäsittelyn ajaksi, joskaan tämä ei olisi lain nojalla pakollista. Jos valtakunnanoikeuden jäsenenä virkansa puolesta olevat tuomarit jäisivät oikeudenkäynnin vuoksi virkavapaalle, tällä olisi vaikutusta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta samoin kuin niiden hovioikeuksien kannalta, joiden presidentit olisivat valtakunnanoikeuden jäseninä.

Esitys sisältää myös ehdotuksen, jonka mukaan valtakunnanoikeuden jäsenten palkkiot määriteltäisiin laissa jo ennakolta sitomalla ne korkeimpien oikeuksien jäsenten palkkaan. Poikkeuksen muodostaisivat kor-

keimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit, joille palkkio maksettaisiin heidän virkapalkkansa mukaisesti.

Palkkio suoritettaisiin siltä ajalta, jonka tehtävän hoitaminen valtakunnanoikeudessa kestää. Jäsenten palkkioista aiheutuvan taloudellisen rasituksen ei voida konkreettisesti tapauksissa olettaa muodostuvan merkittäväksi. Esimerkkinä voidaan mainita, että jos jäsenille suoritettaisiin palkkiota kahdelta kuukaudelta, olisivat oikeudenkäynnistä aiheutuvat menot nykytasolla tältä osin noin miljoona markkaa.

Yksittäistapauksesta aiheutuvan taloudellisen kokonaisvaikutuksen arvioimiseksi olisi jäsenten palkkioiden lisäksi huomioitava vielä henkilöstölle maksettavat palkkiot sekä oikeudenkäynnistä mahdollisesti aiheutuvat muut kulut, kuten mahdolliset tilavuokrat. Näiden suuruus saattaa kuitenkin vaihdella yksittäistapauksittain melkoisestikin sen mukaan, kuinka laaja asia valtakunnanoikeuden käsiteltäväksi tulee. Tämän vuoksi valtakunnanoikeudessa käytävän oikeudenkäynnin taloudellisten kokonaisvaikutusten arvioiminen etukäteen ei ole mahdollista.

Valtakunnanoikeudessa käytävästä oikeudenkäynnistä aiheutuvien menojen hoitaminen edellyttäisi, että oikeusministeriölle osoitettaisiin tätä varten tapauskohtaisesti riittävä määräraha.

5. Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 5 päivänä helmikuuta 1999 työryhmän (Valtakunnanoikeustyöryhmä), jonka tehtävänä oli laatia ehdotus perustuslakiuudistuksen johdosta tarvittavaksi valtakunnanoikeutta koskevaksi laiksi sekä arvioida ministerivastuusioiden käsittelystä annettavan muun lainsäädännön tarve ja laatia arvion pohjalta ehdotus asiasta tarvittavaksi lainsäädännöksi.

Valtakunnanoikeustyöryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 12 päivänä lokaakuuta 1999. Hallituksen esitys perustuu työryhmän ehdotukseen.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan sääntelyn uudistaminen

Kaikkea valtakunnanoikeuden toimintaan liittyvää prosessuaalista sääntelyä ei ole tar-

koituksenmukaista sisällyttää nyt ehdotettuun lakiin. Näin on etenkin siinä tapauksessa, että kyseessä on tiettyä oikeudenkäyntimenettelyn osa-aluetta sääntelevään erityislakiin sisältyvä valtakunnanoikeutta koskeva säännös. Tällaisessa tapauksessa valtakunnanoikeutta koskevan sääntelyn siirtäminen ehdotettuun lakiin muusta asiaa koskevasta sääntelystä erilleen vaikeuttaisi kokonaisuuvan saamista kyseisestä osa-alueesta. Tällainen sääntelykokonaisuus on oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki (945/1984). Lain 1 §:ssä määritetään sen soveltamisala. Sen mukaan lakia sovelletaan myös oikeudenkäynnin julkisuuteen valtakunnanoikeudessa.

Eduskunta hyväksyi keväällä 1999 ehdotuksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettavaksi laiksi, joka sittemmin vahvistettiin tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1999. Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnan hallintovaliokunta viittasi oikeudenkäynnin julkisuusintressiin, jota sen mukaan voidaan pitää korostetun tärkeänä. Valiokunta totesi, että oikeudenkäynnin julkisuussäännökset tulee ottaa erikseen omana asianaan selvitettäväksi ja suoritettavan tutkimuksen perusteella kokonaan uudelleen kirjoitettaviksi (HaVM 31/1998 vp, s. 23). Samaa oli korostanut lakivaliokunta hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (LaVL 14/1998 vp, s. 4).

Ehdotuksen lähtökohtana on ollut, että valtakunnanoikeudessa noudatettavat menettelysäännökset poikkeaisivat mahdollisimman vähän yleisessä rikosasiain oikeudenkäynnissä noudatettavasta sääntelystä. Tämän lähtökohdan mukaista on, että oikeudenkäynnin julkisuus valtakunnanoikeudessa ja siihen mahdollisesti liittyvät erityiset sääntelytarpeet selvitetään siinä yhteydessä, kun oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva sääntely kokonaisuudessaan uudistetaan.

Oikeusapua koskevan sääntelyn uudistaminen

Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain (87/1973) 1 §:ään sisältyy luettelo niistä tuomioistuimista, joissa käsiteltävässä asiassa voidaan myöntää maksuton oikeudenkäynti. Laissa säädettyjen edellytysten täytyessä maksuttoman oikeudenkäynnin saaneelle on määrättävä avustaja. Lain 1 §:n luetteloon eivät kuitenkaan sisälly kaikki erityistuomioistuimet. Luettelosta puuttuu

myös valtakunnanoikeus.

Valtakunnanoikeudessa käsiteltävässä asiassa on kuitenkin mahdollista saada yleisestä oikeusavusta annetun lain (104/1998) mukaista oikeusapua. Tällöin asianosaisella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta saada niin sanottua yksityistä avustajaa eli muuta lakimiestä kuin yleinen oikeusavustaja.

Valtakunnanoikeuden tuomiovaltaan kuuluvassa asiassa epäillyllä on myös mahdollisuus saada pyynnöstään puolustaja, jos oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentissa asetetut erityiset edellytykset täyttyvät. Edellytykset ovat kuitenkin esimerkiksi rikosten vakavuuden osalta varsin tiukat. Muun muassa useat rikoslain (RL) 40 luvun virkarikosten perustekomuotojen rangaistusasteikot eivät niitä täytä.

Jo periaatteellisista syistä voidaan pitää tärkeänä, että myös valtakunnanoikeudessa käsiteltävässä asiassa olisi mahdollista saada maksuton oikeudenkäynti ja että tällaisessa asiassa voitaisiin avustajaksi määrätä niin sanottu yksityinen avustaja. Tätä asiaa on käsitelty oikeusapujärjestelmän uudistamista valmisteltaessa. Oikeusministeriön asettama oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimi-

kunta luovutti mietintönsä (KM 1999:7) lokakuussa 1999. Toimikunnan mietintöön sisältyy ehdotus oikeusapulaiksi, jonka mukaan yksityinen avustaja voitaisiin määrätä avustajaksi kaikissa tuomioistuimissa ilman erityistuomioistuimia koskevia rajoituksia.

Rikoslain virkarikossäännösten soveltaminen

Oikeudellisen ministerivastuun toteuttamiseen liittyvä erityiskysymys on valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen asema rikoslain virkarikossäännösten soveltamisen kannalta. Valtioneuvoston jäseniä ei mainita voimassa olevassa RL 2 luvun 12 §:ssä, joka sisältää määritelmän rikosoikeudellisesti virkamieheksi katsottavista henkilöistä. Oikeusministeriö on 16 päivänä elokuuta 1999 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus virkarikoslainsäädännön uudistamiseksi. Tarkoituksena on rikosoikeudellisen vastuun rajojen täsmentäminen ennen kaikkea selkeyttämällä rikoslain virkamieskäsitettä. Tässä yhteydessä tulee selvitetäväksi myös se, miten RL 40 luvun soveltaminen valtioneuvoston jäseniin ratkaistaan. Työryhmän määraika päättyy 15 päivänä joulukuuta 1999.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Lain nimike

Uuden lain nimike on esityksen mukaan laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä. Nimikkeen valinnassa on pyritty siihen, että ilmaisu mahdollisimman kattavasti ja tarkasti kuvaisi lain sisältöä. Nimike osoittaisi, että kyse ei ole pelkästään valtakunnanoikeuden organisaatiota koskevasta laista. Valtakunnanoikeuden osalta perussäännökset sisältyvät jo perustuslakiin. Toisaalta ehdotettu laki ei koske ainoastaan menettelyä valtakunnanoikeudessa vaan kattaa valtioneuvoston jäsenten sekä ylimpien laillisuusvalvojen osalta myös virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisen aiempia vaiheita.

1 luku. Lain soveltamisala

Ehdotetussa 1 luvussa määriteltäisiin lain henkilöllinen soveltamisala. Vaikka esimerkiksi valtakunnanoikeuden tuomiovallan alaisuuteen kuuluvat henkilöt käyvät ilmi jo perustuslain 101 §:n 1 momentista, on havainnollisuuden vuoksi pidetty perusteltuna ilmaista kootusti ehdotetun lain 1 luvussa, keihin lain säännöksiä sovelletaan. Henkilöllisen soveltamisalan osoittamisella erillisessä luvussa on myös systemaattista merkitystä. Jaotteleamalla luku ehdotetulla tavalla eri pykäliin, voidaan samalla osoittaa, mitä ehdotetun lain osia eri henkilöihin sovelletaan. Näin jo henkilöllistä soveltamisalaa koskevista pykälistä kävisi esimerkiksi ilmi, että kun ylimpien tuomioistuinten jäsenten virkarikossyytteet on perustuslain 101 §:n 1 momentin mukaan osoitettu käsiteltäviksi valtakunnanoikeudessa, heihin sovellettaisiin ehdotettua lakia vain siltä osin, kuin siinä säädetään kyseisestä erityistuomioistuimesta. Eduskuntakäsittelyä koskevalta osaltaan lakia sovellettaisiin silloin, kun tutkittavana on valtioneuvoston jäsenen tai ylimpien laillisuusvalvojen väitetty lainvastainen menettely virkatoimessaan.

1 §. *Valtioneuvoston jäsenen ja ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien tutkiminen.* Ehdotuksen mukaan lain 2 lukua sovellettai-

siin vain tutkittaessa valtioneuvoston jäsenten ja ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien lainmukaisuutta.

Valtioneuvoston jäsenten osalta perustuslaissa on säännökset niistä erityisistä edellytyksistä, joita tavanomaisten rikosoikeudellisten vastuuedellytysten lisäksi vaaditaan syytteen nostamiseksi heitä vastaan (perustuslain 116 §). Kysymyksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuudesta tutkii eduskunnan perustuslakivaliokunta (perustuslain 115 §:n 1 mom.). Päätöksen syytteen nostamisesta tekee eduskunnan täysistunto saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton (perustuslain 114 §:n 2 mom.).

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat pääosin samat säännökset kuin valtioneuvoston jäseniä. Poikkeuksena on kuitenkin se, että perustuslain 116 §:ssä asetetut lisäedellytykset syytteen nostamiselle eivät koske oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin rikosoikeudellista vastuuta virkatoimistaan. Tutkittaessa heidän virkatoimiansa lainmukaisuutta menettely eduskunnassa ja valtakunnanoikeudessa on sama kuin valtioneuvoston jäsenten osalta. Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään (perustuslain 69 §:n 2 mom.). Perustuslain 38 §:n 1 momentissa säädetään vastaavasti oikeusasiamiestä koskevien säännösten soveltamisesta apulaisoikeusasiamiehiin.

Pykälässä käytetään teknistä termiä "ministerivastuuasia", jolla vakiintuneeseen tapaan tarkoitetaan valtioneuvoston jäsenten ja ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien tutkimista. Termin käytöllä voidaan etenkin ehdotetun 2 luvun säännösten kirjoitustapaa lyhentää.

2 §. *Valtakunnanoikeuden tuomiovaltaan kuuluvat syyteasiat.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ehdotetun lain 3-5 lukuun sisältyvät säännökset sovellettaviksi silloin, kun valtakunnanoikeus käsittelee ministerivastuuasiassa nostettua syytettä tai korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan nostettuja virkarikossyytteitä. Näihin lukuihin sisältyviä säännöksiä sovellettaisiin myös käsiteltäessä perustuslain 113 §:ssä tarkoitettuja syyteasioita. Ehdotetun lain 3-5 luvut koskevat valtakunnanoikeutta ja siinä noudatettavaa menet-

telyä.

Säännöksen mukaan ehdotetun lain 3-5 lukua sovellettaisiin sekä 1 §:ssä tarkoitettuna ministerivastuusiassa nostettuun syytteen että sellaiseen valtakunnanoikeudessa nostettuun syytteeeseen, joka koskee korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä. Valtioneuvoston jäseniin ja ylimpiin laillisuusvalvojiin verrattuna ylimpien tuomioistuinten jäsenet ovat ehdotetun lain soveltamisen osalta sikäli eri asemassa, että he tulevat lain soveltamisalan piiriin vasta, jos syyte on päätetty nostettavaksi. Syytteestä, joka koskee lainvastaista menettelyä virkatoimessa, tekee päätöksen oikeuskansleri tai oikeusasiamies (perustuslain 110 §:n 1 mom.). Syytettyä ajaa tällöin joko syytteen nostamisesta päättänyt ylin laillisuusvalvoja itse tai hänen pyynnöstään valtakunnansyyttäjä (HE 1/1998 vp, s. 166/II). Ylimpien tuomioistuinten jäsenten virkarikosten osalta suoritettavaa syyteharkintaa eivät koske mitkään menettelylliset erityissäännökset, eikä ylimpien tuomioistuinten jäsenten rikosoikeudelliselle vastuulle ole asetettu samanlaisia lisäedellytyksiä kuin valtioneuvoston jäsenten vastuulle.

Ehdotetun lain 3-5 lukuun sisältyvät, valtakunnanoikeutta koskevat säännökset osoitettaisiin sovellettaviksi myös käsiteltäessä tasavallan presidenttiä vastaan nostettua syytettä. Siltä osin kuin tasavallan presidentti on perustuslain 113 §:n mukaan virkatoimistaan rikosoikeudellisessa vastuussa, myös hänen virkasyytefoorumikseen on osoitettu valtakunnanoikeus. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta 3/4 enemmistöllä annetuista äänistä. Tällaisen syyteasian valmistelusta eduskunnassa perustuslaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä. Uutta eduskunnan työjärjestystä koskevan ehdotuksen (PNE 1/1999 vp) mukaan tällainen asia lähetettäisiin kuitenkin perustuslakivaliokuntaan (ehdotuksen 28 §:n 2 mom.).

Tasavallan presidentin rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvät kysymykset muistuttavat lähinnä valtioneuvoston jäsenten virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisessa esille tulevia seikkoja. Tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevat kysymykset ovat luonteeltaan kuitenkin niin erityislaatuisia, ettei näihin tapauksiin ole pidetty perusteltuna säätää sovellettavaksi sitä menettelysääntelyä, joka sisältyy ehdotetun lain 2 lukuun.

Ehdotetun pykälän 2 momentti sisältäisi viittauksen Suomea sitoviin kansainvälisiin

velvoitteisiin perustuviin syyteasioihin. Säännöksessä osoitettaisiin ehdotetun lain 3-5 luku sovellettaviksi myös sellaisissa tapauksissa, joissa Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen mukaan syyte jotakuta kyseisessä velvoitteessa tarkoitettua henkilöä vastaan olisi käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. Koska tällaisiin velvoitteisiin kuitenkin saattaisi sisältyä myös sellaisia määräyksiä, jotka joiltain osin poikkeaisivat tässä ehdotetuista menettelysäännöksistä, ehdotetaan säännöksen loppuosaan otettavaksi myös tätä tarkoittava varaus. Ehdotetulla säännöksellä ei olisi välitöntä itsenäistä merkitystä, koska kansainvälisten velvoitteiden noudattamiselle on tästä säännöksestä riippumaton, itsenäinen oikeudellinen peruste. Ehdotettu säännös olisi kuitenkin lain soveltamisalaa selventävä. Säännöksellä osoitettaisiin, että lain henkilölliseen soveltamisalaan saattaa kuulua sellaisissakin tehtävissä olevia henkilöitä, joita perustuslaissa tai tämän lain soveltamisalasäännöksissä ei nimenomaisesti osoiteta.

Nykytilanteessa ehdotetulla säännöksellä viitattaisiin käytännössä Euroopan yhteisön tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomareita sekä Euroopan yhteisön tuomioistuimen julkisasiamiehiä koskeviin määräyksiin. Koska ylimpien tuomioistuinten jäsenet kuuluvat Suomessa valtakunnanoikeuden tuomiovallan alaisuuteen, valtakunnanoikeus on syytefoorumi myös niissä tapauksissa, joissa Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomarilta olisi tuomioistuimen täysistunnon päätöksellä pidätetty lainkäyttölinen koskemattomuus, ja tuomaria vastaan pantaisiin vireille rikosoikeudenkäynti. Tämä johtuu siitä, että Euroopan yhteisön tuomioistuimen perussäännön 3 artiklan kolmannen kohdan mukaan tällaisen rikosasian voi tutkia vain sellainen jäsenvaltion tuomioistuin, joka on toimivaltainen tuomitsemaan korkeimpien kansallisten tuomioistuinten jäseniä. Tuomioistuimen perussäännön 44 artiklan mukaan sama koskee Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomaria. Perussäännön 8 artiklan mukaan 3 artiklan määräyksiä sovelletaan myös Euroopan yhteisön tuomioistuimen julkisasiamiehiin. Valtionsisäisesti näiden määräysten voimassaolo perustuu Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettuun lakiin (1540/1994).

2 luku. Ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa

Ehdotettu 2 luku koskisi asian käsittelyä eduskunnassa silloin, kun siellä on tullut vireille kysymys valtioneuvoston jäsenten tai ylimpien laillisuusvalvojen virkatointen lainmukaisuudesta.

Perustuslain 115 §:ssä luetellaan tyhjentävästi ne tavat, joilla ministerivastuuasia voidaan saattaa vireille. Tämä voi pykälän 1 momentin mukaan tapahtua oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tekemällä ilmoituksella, vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella tai eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöllä.

Perustuslain 115 §:n 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenten virkatointen lainmukaisuutta. Kuten säännöksen rakennekin osoittaa, viimeksi mainitun vaihtoehdon ei ole tarkoitettu viittaavan siihen, että perustuslakivaliokunta yleisesti harjoittaisi oma-aloitteista valtioneuvoston jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa. Päinvastoin perustuslakivaliokunnan oma aloitteellisuus on tarkoitettu käytettäväksi vain hyvin poikkeuksellisesti. Lähinnä siihen turvautuminen voisi tulla kyseeseen, jos tällaiseen aloitteellisuuteen ilmenisi erityisiä syitä valiokunnassa muuten vireillä olevien asioiden käsittelyn yhteydessä, esimerkiksi valiokunnan käsitellessä hallituksen toiminnastaan antamaa kertomusta. Perustuslakivaliokunta on myös itse korostanut perustuslain 115 §:n 2 momentissa mahdollistetun menettelyn poikkeuksellisuutta (ks. PeVM 10/1998 vp).

Perustuslain 117 §:ssä säädetään samat vireillepanotavat noudatettaviksi ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimia tutkittaessa.

Perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunnan tulee olla täysilukuihin käsitellessään ministerivastuuasiaa. Säännös on omiaan lisäämään mahdollisuutta siihen, että ministerivastuuasiaa käsitellessä nousee esiin esteellisyyskysymyksiä. Tulkinnat ovat näiltä osin kuitenkin vakiintuneet eikä niitä ole tarkoitus muuttaa nyt ehdotetulla 2 luvulla. Käytännössä on katsottu, että kansanedustaja voi ottaa osaa ministerivastuuasian käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa, vaikka hän olisi esimerkiksi allekirjoittanut sen muistutuksen, jolla ministerivastuuasia on pantu vireille. Samoin on

vakiintunut tulkinta, että perustuslakivaliokunnassa ministerivastuuasiaa käsitelty kansanedustaja voi ottaa osaa asian käsitteilyyn täysistunnossa. Kummassakaan tapauksessa kyseessä ei siis ole sellainen kansanedustajan esteellisyysperuste, jota perustuslain 32 §:ssä tarkoitetaan.

3 §. *Tutkinnan kohteen kuuleminen.* Pykälässä säädettäisiin tutkinnan kohteena olevan henkilön kuulemisesta asian käsittelyn eri vaiheissa.

Ehdotettu 1 momentti koskisi tilannetta, jossa asia on juuri tullut vireille perustuslakivaliokunnassa. Valiokunnan tulisi välittömästi vireilletulon jälkeen varata tutkinnan kohteena olevalle henkilölle tilaisuus antaa lausunto sen asiakirjan johdosta, jolla asia on saatettu valiokunnassa vireille. Nämä asiakirjatyyppit mainittaisiin säännöksessä erikseen. Jos tällaiseen ilmoitukseen, muistutukseen tai tutkintapyyntöön olisi liitetty jotain materiaalia, lausumisoikeus sisältäisi luonnollisesti oikeuden tutustua myös tähän materiaaliin lausunnon antamista varten. Jos perustuslakivaliokunta poikkeuksellisesti ryhtyisi omasta aloitteestaan tutkimaan kysymystä virkatoimen lainmukaisuudesta, sen tulisi niin ikään varata tilaisuus lausunnon antamiseen. Tällaisissa tapauksissa, joissa mitään erityistä tutkittavana olevaa asiaa yksilöivää vireillepanoasiakirjaa ei kuitenkaan ole, valiokunnan tulisi tapauskohtaisesti arvioida, missä vaiheessa käsitys tutkittavana olevasta asiasta on siinä määrin täsmentynyt, että tutkinnan kohteena olevalle henkilölle tulee varata tilaisuus lausunnon antamiseen.

Kyse olisi nimenomaan tilaisuuden varaimisesta lausunnon antamiseen. Näin ollen ministerivastuuasian käsittelyn jatkamista ei estäisi se, että henkilö ei haluaisikaan käyttää tätä hänelle varattua tilaisuutta. Lausunto voisi olla joko kirjallinen tai suullinen. Muodon valinta kuuluisi tutkinnan kohteena olevalle henkilölle, jollei perustuslakivaliokunta pitäisi jo tutkinnan tässä vaiheessa tarpeellisenä kutsua häntä ehdotetun 3 momentin mukaisesti valiokuntaan henkilökohtaisesti kuultavaksi.

Säännös olisi ajallisesti rajattu koskemaan vain vireille tulleita asioita. Näin ollen siinä tarkoitettua kuulemisvelvollisuutta ei olisi vielä siinä vaiheessa, kun perustuslakivaliokunta vasta harkitsee, otetaanko asia tutkittavaksi. Tällainen erityinen tilanne on käsillä lähinnä silloin, kun valiokunnan jo aiemmin käsittelemä ministerivastuuasia pyrittäisiin

saattamaan uudelleen vireille. Tällaisen uudelleen käsittelemisen tulee jo lähtökohtaisesti olla poikkeuksellista. Tutkittavaksi otamisen voidaankin näissä tilanteissa katsoa edellyttävän, että aiemmin tehty päätös on perustunut niin virheellisiin tai puutteellisiin edellytyksiin, että kohteena olevan henkilön oikeusturvaintressitkin huomioon ottaen vahvat syyt puoltavat asian käsittelemistä uudelleen. Samanlaista erityistä harkintaa ei sen sijaan liity niihin tilanteisiin, joissa ministerivastuuasiana on saatettava perustuslakivaliokunnassa uudelleen vireille sen vuoksi, että aiemmin vireille pantu asia on perustuslain 49 §:n nojalla vaalikauden päättyessä rauennut.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perustuslakivaliokunnan velvollisuudesta varata tutkinnan kohteena olevalle henkilölle tilaisuus esittää asiassa vastine siinä vaiheessa, kun asian käsittely valiokunnassa on päättymässä. Tällaisen tilaisuuden varaaminen olisi edellytyksenä sille, että perustuslakivaliokunta voisi esittää eduskunnan täysistunnolle perustuslain 114 §:n 2 momentissa tarkoitetun kannanoton tutkinnan kohteena olevan henkilön menettelyn lainvastaisuudesta. Kuten 1 momentissa myös tässä tapauksessa kyse olisi kuitenkin nimenomaan tilaisuuden varaamisesta, joten vastineen antamatta jättäminen asetetussa määräajassa ei estäisi perustuslakivaliokuntaa päättämästä kannanotostaan.

Tutkinnan kohteena olevalla henkilöllä olisi luonnollisesti oikeus vastineen antamista varten tutustua asiassa kertyneeseen aineistoon. Tutustumisoikeus koskisi kaikkea käsittelyn aikana kertynyttä aineistoa eikä sitä siis rajoitettaisi laadullisesti esimerkiksi asian käsittelyn kannalta merkitykselliseen aineistoon. Tämä johtuu siitä, että arviota aineiston merkityksellisyydestä saattaa olla erittäin vaikea tehdä, minkä lisäksi aineiston eri osien merkityksellisyydestä saattaa vallita erilaisia näkemyksiä. Tutustumisoikeus käsittäisi paitsi oikeuden saada tieto asiassa esitetyn koko aineiston sisällöstä myös oikeuden saada siitä jäljennöksiä.

Ehdotettujen 1 ja 2 momenttien sisältämien säännösten erottamisella on haluttu korostaa ministerivastuuasian tutkimisessa noudatettavaa vaiheittaisuutta. Tutkittavana olevan henkilön oikeusturva edellyttää, että hän saa jo menettelyn alkuvaiheessa esittää käsityksensä häntä vastaan esitetystä epäilyksistä. Vastaavasti perustuslakivaliokunta voi pian

asian vireilletulon jälkeen saada tietoonsa tutkinnan kohteena olevan henkilön käsityksen asiasta, millä puolestaan on merkitystä muun muassa valiokunnan harkitessa esitutkinnan suorittamistarvetta. Säännöksillä ei ole tarkoitus rajoittaa sitä, kuinka monta kertaa perustuslakivaliokunta varaisi tilaisuuden vastineen antamiseen tai muutoin kuulisi tutkinnan kohteena olevaa henkilöä. Tämä onkin paljolti sidoksissa kulloinkin käsiteltävänä olevan asian laatuun ja sitä koskevan aineiston laajuuteen.

Vakiintuneen käytännön mukaan perustuslakivaliokunta voisi asettaa lausunnon tai vastineen antamiselle kohtuullisen määräajan. Määräajan pituus riippuisi etenkin käsiteltävänä olevan asian ja sitä koskevan aineiston laajuudesta.

Pykälän 3 momentin mukaan perustuslakivaliokunta voisi tarvittaessa määrätä tutkittavana olevan henkilön saapumaan valiokuntaan henkilökohtaisesti kuultavaksi. Säännös on katsottu tarpeelliseksi, jotta perustuslakivaliokunta voisi hankkia käsiteltävänä olevaan ministerivastuuasiana selvitystä paitsi varaamalla tilaisuuden vastineiden antamiseen myös kuulemalla tutkinnan kohteena olevaa henkilökohtaisesti. Vaatimus henkilökohtaisesta kuulemisesta estäisi sen, että tutkinnan kohteena oleva henkilö lähettäisi puolestaan asiamiehen selvittämään asiaa. Sen sijaan henkilökohtaisesti kuultavaksi määrätty voisi kyllä käyttää avustajaa.

4 §. *Esitutkinta.* Ehdotetun säännöksen mukaan perustuslakivaliokunta voisi tarvittaessa kääntyä valtakunnansyyttäjän puoleen ja pyytää tätä ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi.

Nykyisessä ministerivastuulaissa ei ole säännöstä siitä, että perustuslakivaliokunta voisi pyytää esitutkinnan toimittamista. Ainoa laissa mainittu selvityskeino on sen henkilön kuuleminen, jonka virkatoimien tutkinnasta kulloinkin on kyse. Tämäkin säännös voidaan kuitenkin käsittää pikemminkin tutkittavana olevan henkilön oikeusturvan takeeksi kuin valiokunnan käytettävissä olevaksi selvityskeinoksi. Tutkinnan kohteena olevan henkilön asema muistuttaa läheisesti rikosasian epäillyn asemaa. Valiokuntamennettelyyn ei kuitenkaan ministerivastuuasian tutkinnassa ole kytketty samanlaisia menettelyllisiä takeita kuin varsinaiseen esitutkintaan.

Perustuslakivaliokunta on ministerivastuuasioita käsitellessään kuullut asianomaisen

henkilön lisäksi myös sellaisia muita henkilöitä, joilta on voitu olettaa saatavan selvitystä kulloinkin käsiteltävänä olleen tapahtumainkulun tosiasioista. Näiden henkilöiden lisäksi valiokunta on kuullut muun muassa valtiosääntö- ja rikosoikeuden asiantuntijoita. Tätä käytäntöä ei ole tarkoitus muuttaa.

Käytännössä kaikissa valtakunnanoikeuteen toisen maailmansodan jälkeen päätyneissä ministerivastuuasioissa on toimitettu esitutkinta tai vastaava muu tutkimus. Nyt perustuslakivaliokunnalle ehdotetaan annettavaksi nimenomainen oikeus pyytää esitutkinnan toimittamista. Valiokunnalla tulee olla käytettävissään asianmukaiset keinot selvittää ministerivastuuaasia mahdollisimman luotettavasti ja monipuolisesti. Tämä on tärkeää myös siitä syystä, että asiallisesti ministerivastuuasian selvittämisen painopiste eduskunnassa sijoittuu juuri perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Täysistunto toimii tosiasiaa varsin pitkälti perustuslakivaliokunnan hankkiman selvityksen varassa.

Ehdotetun säännöksen mukaan perustuslakivaliokunta voisi pyytää esitutkinnan toimittamista. Säännöksellä tehostettaisiin valiokunnan keinoja selvittää ministerivastuuaasia. Toisaalta tutkinnan kohteena olevan henkilön kannalta esitutkinnan käynnistäminen antaisi hänelle esitutkintalain (449/1987) mukaiset oikeusturvatakeet ja selkeyttäisi hänen oikeudellista asemaansa menettelyssä. Esitutkinta on myös normaali syyteharkintaa edeltävä rikosprosessuaalinen vaihe. Sen käynnistäminen edellyttää, että esitutkinnan aloittamiskynnys ylittyy. Tämä on esitutkintalain 2 §:ssä ilmaistu sanoin "on syytä epäillä, että rikos on tehty".

Perustuslakivaliokunnalle ei ole syytä asettaa velvollisuutta pyytää erillisen esitutkinnan toimittamista. Tällainen menettely olisi tarpeettoman jäykkä ja sitoisi liiaksi valiokunnan mahdollisuuksia ottaa huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet. Lähinnä esitutkinnan toimittaminen tulisi kyseeseen, jos sen arvioitaisiin olevan tarpeen lisäselvityksen saamiseksi eli tapahtuneiden tosiseikkojen selvittämiseksi. Esitutkinnan toimittaminen ei ole välttämätöntä, jos käsiteltävänä oleva asia on esimerkiksi siinä määrin yksinkertainen tai selvä, ettei siihen esitutkinnan toimittamisen avulla voida odottaa saatavan olennaista lisäselvyyttä. Tällaisia tapauksia saattaisivat olla esimerkiksi asiat, joissa ei niinkään ole kyse tapahtuneiden tosiasioiden selvittämisestä kuin kannanotosta oikeudelli-

seen tulkintaongelmaan.

Ehdotuksen mukaan valiokunnan tulisi esittää valtakunnansyyttäjälle pyyntö esitutkinnan toimittamisesta. Periaatteessa esitutkinnan toimittaminen voitaisiin järjestää niinkin, että valiokunta olisi suoraan yhteydessä poliisiviranomaisiin. Tällainen suora yhteydenpito poliisiin saattaisi kuitenkin olla paitsi periaatteessa myös käytännössä ongelmallinen, koska poliisi saattaisi edellyttää sellaista esitutkinnan toimittamiseen ja erityisesti sen kohdentamiseen liittyvää ohjausta, johon valiokunnalla ei ole mahdollisuutta.

Perustelluimmaksi onkin katsottu menettely, jossa perustuslakivaliokunta voisi osoittaa pyynnön esitutkinnan toimittamisesta valtakunnansyyttäjälle. Tällöin valtakunnansyyttäjä voisi jo varsin varhaisessa asian käsittelyvaiheessa vaikuttaa tutkinnan suuntautumiseen. Hän voisi tarvittaessa olla esimerkiksi läsnä kuulusteluissa ja esittää kuulusteltavalle kysymyksiä, mikä saattaisi puolestaan vaikuttaa syyteharkintaan tarvittavaan aikaan. Valtakunnansyyttäjän kytkeminen mukaan asian käsittelyyn jo eduskuntavaiheessa saattaisi muutenkin olla omiaan myötävaikuttamaan siihen, että mahdollisesti vireille pantava valtakunnanoikeusprosessi etenisi sujuvasti.

Perustuslain 115 §:n mukaan vastuu asian tutkimisesta kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Näin ollen valtakunnansyyttäjä toimisi asian käsittelyn tässä vaiheessa lähinnä perustuslakivaliokunnan apuna. Kun esitutkinta painottuu tosiasiakysymysten selvittämiseen, perustuslakivaliokunta puolestaan hankkii asian käsittelemiseksi tarpeellisen oikeudellisen selvityksen.

Kuten ehdotetun 2 §:n perusteluissa on esitetty, lain 2 luku ei koskisi tilanteita, joissa olisi kysymys tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta. Näin ollen myöskään ehdotettu esitutkintaa koskeva säännös ei tulisi sellaisenaan sovellettavaksi. Jos perustuslain 113 §:ssä tarkoitettu asia tulisi eduskunnassa vireille, asia olisi epäilemättä jo siinä määrin selvitetty, ettei perustuslakivaliokunnan tarvitsisi enää pyytää esitutkinnan toimittamista. Siksi luontevimpana ratkaisuna on pidetty sitä, että tällaisissa asioissa sovellettava menettely jäisi lähinnä eduskunnan työjärjestyksen ja perustuslakivaliokunnan käytännön varaan.

5 §. *Äänestys perustuslakivaliokunnassa.* Perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan

syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslain 117 §:ssä säädetään sama menettely noudatettavaksi tutkittaessa ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien lainmukaisuutta. Ehdotettu pykälä sisältäisi säännön, jota sovelletaan perustuslakivaliokunnan äänestäessä perustuslain 114 §:n 2 momentissa tarkoitettua kannanotosta.

Perustuslakivaliokunnan tulee perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan olla täysilukuihin käsitellessään ministerivastuuasioita. Perustuslain 35 §:n 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunnan jäsenmäärä on vähintään seitsemäntoista. Perustuslaki ei sisällä ministerivastuulain 5 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan äänten mennessä valiokunnassa tasan katsotaan voitanneeksi mielipide, ettei lainvastaista menettelyä ole tapahtunut. Tällaisen äänestyssäännön voimassaolo on kuitenkin periaatteellisesti merkittävä asia, koska se voidaan nähdä eräänlaisena puolustuksen suosimisen periaatteen (*favor defensionis* -periaate) ilmentymänä. Koska äänestyssääntö myös poikkeaa siitä ratkaisusta, jota valiokuntamenettelyssä normaalisti noudetaan äänten mennessä tasan, ehdotetaan lakiin otettavaksi erityinen, ministerivastuuasioita koskeva äänestyssääntö. Vastaava säännös on ehdotettu otettavaksi myös uuden eduskunnan työjärjestyksen 40 §:n 2 momentiksi.

Perustuslakivaliokunnassa noudatetaan niin sanottua parlamentaarista äänestystapaa. Tämä tarkoittaa sitä, että jos päätösehdotuksia on useampia, asetetaan yksi vastaesitykseksi toista vastaan, kunnes kaikista ehdotuksista on äänestetty. Tällaisessa menettelyssä tutkittavana olevan henkilön kannalta lievempi lopputulos on aina vaikeuksista todettavissa.

Ehdotettu säännös sisältäisi vain eduskunnan täysistunnolle esitettävää kannanottoa koskevan äänestyssäännön eikä sillä otettaisi kantaa siihen, miten valiokunta muotoilee kannanottonsa. Tässä suhteessa käytäntö on ministerivastuuasioita käsiteltäessä vaihdellut. Vuonna 1993 käsittelemässään tapauksessa (PeVM 5/1993 vp) valiokunta eritteli melko yksityiskohtaisesti niitä rikostunnuksmerkistöjä, jotka sen arvion mukaan saattoivat tulla kysymykseen. Tuolloin valiokunta päätyi esittämään eräänlaisen rikosoikeudellisen vähimmäisluonnehdinnan ja jätti

mahdollisessa syyttämisvaiheessa harkittavaksi, mitkä muut rikoslain tunnusmerkistöt saattoivat tulla kyseeseen.

Tutkinnan kohteena olevan henkilön oikeusturva edellyttääkin mahdollisimman tarkkaa tietoa siitä, mihin lainvastaisiin tekoihin hänen katsotaan syyllistyneen. Ilman tällaista tietoa muun muassa hänen oikeutensa antaa asiassa selitys eduskunnan täysistunnolle menettää merkitystään. Toisaalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että perustuslakivaliokunta pyrkisi esittämään yksityiskohtaisen oikeudellisen arvion tutkittavana olevasta menettelystä, vaan tällainen rikosoikeudellisen arvion täsmentäminen kuuluu luontevasti mahdolliseen syyttämisvaiheeseen. Tärkeämpää onkin, että valiokunta pyrkii tosiseikkojen tasolla mahdollisimman tarkoin rajaamaan sen, mistä asiassa on kyse. Tätä tarkoitus on vuonna 1993 omaksutun mallin voidaan katsoa palvelevan hyvin.

Ehdotettu säännös ei estäisi myöskään sitä, että valiokunnan mietintöön sisältyy tutkinnan kohteena olevan henkilön toimintaan kohdistuvaa arvostelua.

3 luku. Valtakunnanoikeuden kokoonpano

Ehdotettuun 3 lukuun koottaisiin valtakunnanoikeuden kokoonpanoa koskevat säännökset, jotka lakisystemaattisesti on katsottu tarkoituksenmukaiseksi erottaa 4 lukuun sisältyvistä oikeudenkäyntimenettelyä koskevista säännöksistä. Perussäännökset valtakunnanoikeuden kokoonpanosta sisältyvät perustuslain 101 §:n 2 momenttiin. Ehdotettu luku sisältäisi tätä täydentävät säännökset valtakunnanoikeuden jäsenyydestä ja eduskunnan valitsemien jäsenten vaalista, valtakunnanoikeuden puheenjohtajuudesta ja jäsenten sijaantulojärjestyksestä sekä tuomionvoivasta jäsenmäärästä.

6 §. Valtakunnanoikeuden jäsenyys. Perustuslain 101 §:n 2 momentin mukaan eduskunta valitsee valtakunnanoikeuteen viisi jäsentä, joiden toimikausi on neljä vuotta. Ehdotetussa 1 momentissa täsmennettäisiin tätä sääntelyä siten, että eduskunnan tulisi valita näille jäsenille myös varajäsenet. Jokaiselle jäsenelle valittaisiin yksi varajäsen, joka olisi henkilökohtainen. Varajäsenjärjestelmä olisi omiaan turvaamaan valtakunnanoikeuden toimintakykyä esimerkiksi tilanteissa, jossa jo ennen valtakunnanoikeuskäsittelyn alkua tiedettäisiin jonkun eduskunnan valitsemista jäsenistä olevan estynyt ot-

tamasta osaa asian käsittelyyn.

Ehdotetussa pykälässä ei säädettäisi siitä menettelystä, jossa jäsenet valittaisiin. Tältä osin ei ole tarvetta poiketa menettelystä, jossa eduskunnan toimittamat vaalit yleensä suoritetaan. Menettelystä säädettäisiin eduskunnan vaalisäännössä.

Ehdotetun säännöksen mukaan eduskunnan valitsemien jäsenten ja varajäsenten jäsenyys valtakunnanoikeudessa päättyisi, kun he täyttävät 67 vuotta. Koska valtakunnanoikeuden jäsenyydessä on kyse tuomarin tehtävästä, on perusteltua, että myös eduskunnan valitsemiin jäseniin sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n 1 momentista ilmenevää tuomareiden yleistä eroamiskäytäntöä.

Valtakunnanoikeuden jäsenyys voi päättyä kesken toimikauden. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että jäsen saavuttaa eroamisiän. Ehdotettu säännös koskisi kuitenkin myös muita tilanteita, kuten eduskunnan valitseman jäsenen vapaaehtoista eroamista sekä kuolemantapauksia. Tällaisissa tapauksissa olisi mahdollista, että jäljellä olevaksi toimikaudeksi tilalle tulisi varsinaisen jäsenen henkilökohtainen varajäsen. Kun otetaan huomioon, että eduskunnassa olisi kuitenkin joka tapauksessa toimitettava vaali uuden varajäsenen valitsemiseksi, on pidetty tarkoituksenmukaisimpana ehdottaa, että eduskunta voisi suorittaa koko vaalin uudelleen. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että jos eduskunnan valitseman henkilön jäsenyys valtakunnanoikeudessa päättyy kesken toimikauden, eduskunnan tulee valita jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi jäsen sekä hänelle henkilökohtainen varajäsen.

Ehdotetun pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset sellaisen tilanteen varalta, että eduskunnan valitsemien valtakunnanoikeuden jäsenten toimikauden päättymisen olisi jo lähellä, kun syyte valtakunnanoikeudessa päätetään nostettavaksi. Tällöin eduskunnan valitsemat jäsenet voisivat säännöksessä tarkoitetuissa erityistilanteissa jatkaa osallistumista asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa aina tuomion antamiseen asti.

Jos asian käsittely valtakunnanoikeudessa tällaisessa tilanteessa käynnistettäisiin ottamatta huomioon eduskunnan valitsemien jäsenten toimikauden lähestyvää loppumista, saattaisi ilman erityissääntelyä käydä niin, että käsittely jouduttaisiin välittömyysperiaatteen toteuttamiseksi aloittamaan uudelleen uudella kokoonpanolla. Tämä ei olisi

prosessieconomisesti järkevää. Jos toisaalta jätettäisiin odottamaan toimikausien vaihtumista ja ryhdyttäisiin käsittelemään asiaa vasta valtakunnanoikeuden uusitulla kokoonpanolla, asian käsittelyn aloittaminen viivästyisi tarpeettomasti. Tämä olisi etenkin syytetyin kannalta varsin epätoivottavaa. Samalla tällainen menettely johtaisi siihen, että eduskunnan suorittaessa valtakunnanoikeuden jäsenten vaalin olisi jo tiedossa, mitä yksittäistä asiaa valtakunnanoikeus ainakin tulee käsittelemään. Tällöin voitaisiin herättää epäily, että tiedossa oleva yksittäinen oikeudenkäynti on vaikuttanut jäsenten valikoitumiseen. Tämä taas saattaisi olla omiaan herättämään epäilyksiä siitä, minkä tuomioistuin tällöin puolueeton siinä mielessä kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) 6 artiklassa tarkoitetaan.

Aivan samantyyppisiä näkökohtia ei liity niihin tilanteisiin, joissa virkansa puolesta jäsenenä oleva tuomari jää eläkkeelle tai muusta syystä eroaa virastaan. Tärkeimpänä erona voidaan pitää sitä, että tällaiset tapaukset ovat yksittäisiä, kun taas eduskunnan valitsemien jäsenten toimikausi päättyy yhtä aikaa. Jos tällaisia virkasuhteen päättymistapauksia sattuisi kesken käsittelyn vain yksi, voisi valtakunnanoikeus tuomionvoipaisuutta koskevan sääntelyn nojalla kuitenkin jatkaa asian käsittelyä ilman täydentämistarvetta. Toisaalta eroamisiän saavuttaminen voitaneen virkatuomarien osalta ennakoita jo ennen valtakunnanoikeuden kokoontumista. Tällöin tuomari voi vetäytyä valtakunnanoikeudesta ja hänen tilalleen tulee ehdotetun lain 7 §:n mukaisen sijaantulojärjestyksen mukaan määräytyvä jäsen. Tällöin ei synny samanlaisia epäilyksiä tuomioistuimen puolueettomuudesta kuin siinä tapauksessa, että tilalle tuleva jäsen erikseen valittaisiin.

Säännöksessä tarkoitettujen tilanteiden olisivat poikkeuksellisia. Säännöksen soveltaminen edellyttäisikin, että päätös syytteen nostamisesta on jo tehty. Esimerkiksi valtioneuvoston jäsentä koskevassa asiassa tämä tarkoittaisi sitä ajankohtaa, jolloin eduskunnan täysistunto on tehnyt päätöksen kyseisen henkilön asettamisesta syytteeseen valtakunnanoikeudessa.

Säännöksen soveltamisalaan kuuluisi vain eduskunnan valitsemien jäsenten toimikauden päättymisen. Se ei näin ollen tulisi sovellettavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa eduskunnan valitseman henkilön jäsenyys

valtakunnanoikeudessa päättyy kesken toimikauden, esimerkiksi juuri eroamisiansaavuttamisen vuoksi. Tällaisissa tilanteissa kyse on samanlaisista yksittäistapauksista kuin virkatuomarian osalta edellä on esitetty ja niihin voidaan varautua vastaavalla tavalla.

Pykälän 3 momentti sisältäisi viittauksen perustuslain 101 §:n 2 momenttiin, joka on valtakunnanoikeuden kokoonpanoa koskeva perussäännös. Viittaussäännöksellä olisi lähinnä informatiivinen merkitys osoittaessaan, että valtakunnanoikeuden kokoonpanoa koskeva sääntely koostuu perustuslain 101 §:n 2 momentin ja tässä laissa ehdotettujen säännösten muodostamasta kokonaisuudesta ja että valtakunnanoikeuteen kuuluu eduskunnan valitsemien jäsenten lisäksi myös virkansa puolesta jäseninä olevia tuomareita.

7 §. *Puheenjohtajuus ja jäsenen sijaantulojärjestys.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtakunnanoikeuden puheenjohtajan määräytymisestä. Perustuslain 101 §:n mukaan valtakunnanoikeuden puheenjohtajana toimii korkeimman oikeuden presidentti. Sen sijaan perustuslaissa ei määritellä varapuheenjohtajaa. Tätä nimekettä ei käytetä myöskään voimassa olevassa valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n 2 momentissa, jonka viimeisen virkkeen mukaan puheenjohtajan sijaan tulee korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Tämä järjestely ehdotetaan säilytettäväksi myös uudessa laissa. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ehdotetaan kuitenkin nimettäväksi suoraan laissa varapuheenjohtajaksi, koska tämä vastaa hänen asemaansa valtakunnanoikeudessa.

Koska valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle ehdotetaan tässä laissa useissa kohdin annettavaksi merkittäviä tehtäviä, puheenjohtajuutta koskevasta sijaantulojärjestyksestä säädettäisiin tarkemmin kuin voimassa olevassa laissa. Pykälään otettaisiin säännös myös sen tilanteen varalta, että sekä korkeimman oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden presidentti olisi estynyt ottamasta osaa asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa. Tällöin puheenjohtajana toimisi virkaiältään vanhin jäseninä olevista hovioikeuden presidenteistä. Puheenjohtajuus ei siis tässä tilanteessa määräytyisi valtakunnanoikeuden jäsenyyden perusteella laskettavan virkaiän mukaan, koska valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle ehdotetaan laissa annettavaksi tehtäviä, joiden asianmukainen hoitaminen edellyttää kokemusta tuomarin viran hoitamisesta. Tällaista ratkaisua puoltaa

myös niiden tehtävien luonne, jotka yleensäkin rikosasiain oikeudenkäynnissä kuuluvat oikeuden puheenjohtajalle. Tällaisia ovat etenkin prosessinjohtotehtävät.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin jäsenen sijaantulojärjestyksestä eli siitä, miten valtakunnanoikeuden jäsenyys määräytyy silloin, kun joku varsinaisista jäsenistä on estynyt ottamasta osaa asian käsittelyyn. Tilanteissa, joissa korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidentti olisi estynyt, ehdotetaan säilytettäväksi samanlainen järjestely kuin voimassa olevassa laissa. Tällöin sijaan tulisi saman tuomioistuimen virkaiältään vanhin jäsen. Ratkaisua puoltaa se, että näin meneteltäessä valtakunnanoikeudessa olisi aina edustus sekä korkeimmasta oikeudesta että korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Ottaen huomioon voimassa olevan lain mukainen järjestely, tätä voidaan pitää myös perustuslain 101 §:ssä tarkoitettuna tilanteena.

Valtakunnanoikeuden jäsenenä olevan hovioikeuden presidentin sijaan ei kuitenkaan tulisi saman hovioikeuden virkaiältään vanhin jäsen. Perustuslain 101 §:n sisältämä sääntely on perusteltua ymmärtää niin, että siinä hovioikeuksia tarkastellaan valtakunnanoikeuden jäsenyyden määräytymisen kannalta yhtenä kokonaisuutena. Tämän vuoksi jonkun jäsenenä olevan hovioikeuden presidentin ollessa estynyt hänen sijaansa jäseneksi tulisi ehdotuksen mukaan virkaiältään vanhin niistä hovioikeuden presidenteistä, jotka eivät ole valtakunnanoikeuden jäseniä. Ehdotus vastaa myös voimassa olevaa sääntelyä.

Ehdotetun 6 §:n mukaan eduskunnan valitsemien jäsenten varajäsenet olisivat henkilökohtaisia. Jos varsinainen jäsen olisi estynyt ottamasta osaa asian käsittelyyn, tulisi tällaisen jäsenen sijaan hänen henkilökohtainen varajäsenensä. Jos varajäsenet eivät olisi henkilökohtaisia, tulisi eduskunnan vaalin suorittamisen yhteydessä päättää myös varajäsenten sijaantulojärjestys.

8 §. *Tuomionvoipaisuus.* Perustuslain 101 §:n 3 momentissa edellytetään, että valtakunnanoikeuden tuomionvoivasta jäsenmäärästä säädetään tarkemmin lailla. Ehdotuksen mukaan valtakunnanoikeus olisi tuomionvoipa, kun siinä olisi vähintään neljä eduskunnan valitsemaa jäsentä ja vähintään neljä jäsentä, jotka kuuluvat siihen tuomarin virkansa perusteella.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun

lain 6 luvun 11 §:n mukaan asiassa on toimitettava uusi pääkäsittely, jos tuomioistuimeen sen päätösvaltaisuuden puutteellisuuden vuoksi joudutaan kesken pääkäsittelyn ottamaan uusi jäsen. Säännöksellä on pyritty turvaamaan välittömyysperiaatteen toteutumista. Välittömyysperiaatteen mukaan oikeudenkäyntiaineisto tulee esittää suoraan asian ratkaiseville tuomareille, ja ratkaisu perustetaan vain näin vastaanotettuun aineistoon. Tämän periaatteen mukaista on, että ratkaisuun ei ota osaa sellaisia jäseniä, jotka ovat tulleet mukaan kesken asian käsittelyn ja jotka eivät näin ollen ole itse ottaneet vastaan koko oikeudenkäyntiaineistoa. Välittömyysperiaatteen on katsottu palvelevan ennen kaikkea vapaata todistusharkintaa.

Lähtökohtana on, että valtakunnanoikeus toimii täysilukuisena. Valtakunnanoikeuden jäsenmäärä huomioon ottaen saattaa etenkin laajahkoissa jutuissa kuitenkin käydä niin, että joku jäsenistä tulee esimerkiksi sairauden vuoksi estyneeksi kesken pääkäsittelyn. Jotta pääkäsittelyä ei jouduttaisi tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa välittömyysperiaatteen turvaamiseksi uusimaan, valtakunnanoikeuden toimintakyky tulee turvata tuomionvoipaisuutta koskevalla sääntelyllä. Sen vuoksi ehdotetaan, että valtakunnanoikeuden tuomionvoipaisuus ei edellyttäisi sen olevan täysilukuisena.

Harkittaessa, mihin tuomionvoipaisuusraja asetetaan, tulee ottaa huomioon valtakunnanoikeuden kokoonpanoon liittyvä erityispiirre eli tasapainon säilyttäminen yhtäältä virkansa puolesta jäseninä olevien tuomareiden ja toisaalta eduskunnan valitsemien jäsenten välillä (jäljempänä *tasapainoperiaate*). Tasapainoperiaatteen noudattaminen on kuitenkin suhteutettava tuomionvoipaisuutta koskevaan sääntelyyn, jolla pyritään turvaamaan välittömyysperiaatetta. Siksi tasapainoperiaatetta ei tule ymmärtää niin jyrkästi, että esimerkiksi yhden eduskunnan valitseman jäsenen ollessa estynyt myös yhden virkansa puolesta jäsenenä olevan tuomarin olisi vetäydyttävä asian käsittelystä. Ehdotuksessa onkin pyritty löytämään sopiva ratkaisu yhtäältä tuomionvoipaisuutta koskevan sääntelyn ja toisaalta tasapainoperiaatteen välillä. Ehdotettu säännös merkitsisi sitä, että valtakunnanoikeus olisi tuomionvoipa myös yhdeksänjäsenisenä. Pääkäsittelyä ei jouduttaisi uusimaan vielä silloinkaan, kun asian käsittelystä estyneitä olisi kaksi, eli valtakunnanoikeus voisi olla tuomionvoipa myös kahdeksan-

jäsenisenä. Tässä tilanteessa tasapainoperiaate vaikuttaisi kuitenkin siten, että valtakunnanoikeus säilyisi tuomionvoipana vain, jos toinen estynyt olisi eduskunnan valitsema jäsen ja toinen estynyt taas virkansa puolesta jäsenenä oleva tuomari.

4 luku. Oikeudenkäynti valtakunnanoikeudessa

Perustuslain 113 §:n, 114 §:n 3 momentin ja 117 §:n perusteella valtakunnansyyttäjä ajaa valtakunnanoikeudessa tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäsentä tai ylimpiä laillisuusvalvoja vastaan nostettua syytettä. Eduskunnan tehtyä päätöksen syytteen nostamisesta asia menee näin ollen valtakunnansyyttäjälle. Kysymys syytekynnyksen ylitymisestä on tullut jo eduskunnan päätöksellä sitovasti ratkaistuksi, joten rikosprosessin jatkaminen sinänsä ei ole valtakunnansyyttäjän harkittavissa. Hänen tehtävänä onkin lähinnä täsmentää eduskunnan päätöksessä rajatun tosisekaston rikosoikeudellista arviointia. On kuitenkin mahdollista, että joissakin tapauksissa valtakunnansyyttäjä pitäisi tarpeellisena toimituttaa täydentäviä tutkimuksia syytteen täsmentämiseksi. Ehdotukseen ei sisälly tätä koskevaa säännöstä, koska tällaisten täydentävien tutkimusten toimituttaminen on mahdollista jo esitutkintalain 15 §:n 2 momentin nojalla. Ehdotukseen ei myöskään muilta osin ole katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöksiä valtakunnansyyttäjän toiminnasta ennen valtakunnanoikeusprosessin käynnistymistä.

Ehdotukseen ei sisälly myöskään säännöksiä siitä, missä määrin valtakunnansyyttäjä on sidottu eduskunnan tekemään syytepäätökseen. Selvä on, että valtakunnansyyttäjä ei voisi poiketa eduskunnan päätöksessä asetetuista rajoista. Muilta osin hänen toimintamahdollisuuksiaan valtakunnanoikeudessa rajoittaisi lähinnä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 17 §, joka sisältää syytteen muuttamiskiellon. Mainittu säännös ei kuitenkaan estä valtakunnansyyttäjää tarkistamasta syytettään. Syytesidonnaisuutta koskevien yleisten rikosprosessuaalisten periaatteiden mukaan syytteen tarkistaminen puolestaan määrittyy lähinnä tuomion oikeusvoimaa koskevien oppien perusteella.

9 §. *Valtakunnanoikeuden kokoontuminen.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin valtakunnanoikeuden puheenjohtajan tehtäväksi kutsua valtakunnanoikeus koolle.

Voimassa olevan valtakunnanoikeudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan valtakunnanoikeudessa syytetty ajamaan ryhtyvän henkilön tulee pyytää valtakunnanoikeuden puheenjohtajalta, että syytteeseen pantava kutsutaan asiassa vastaamaan. Valtakunnanoikeuden puheenjohtajan tulee tämän jälkeen ryhtyä toimiin, jotta valtakunnanoikeus kokoontuu asiaa käsittelemään.

Valtakunnanoikeus on erityistuomioistuim, joka ei ole jatkuvasti koolla. Siksi on pidetty edelleen tarpeellisenä erikseen säätää sen koolle kutumisesta. Ehdotettu säännös merkitsisi myös sitä, että päätös syytteen nostamisesta valtakunnanoikeuden tuomiovaltaan kuuluvassa asiassa olisi heti sen tekemisen jälkeen annettava tiedoksi valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle. Jos eduskunta olisi tehnyt päätöksen syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa, tulisi eduskunnan antaa tämä päätös tiedoksi valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle suoraan eikä valtakunnansyyttäjän välityksellä. Jos valtakunnanoikeuden käsiteltäväksi tulisi ylimpien tuomioistuinten jäseniä vastaan nostettu syyte, olisi vastaavasti syytteen nostamisesta päättäneen oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen asiana huolehtia siitä, että tämä päätös annetaan tiedoksi valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle.

Valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle kuuluu kokonaisvastuu valtakunnanoikeuden toiminnan järjestämisestä. Valtakunnanoikeuden koolle kutumisen lisäksi hänen tulee ryhtyä myös muihin valtakunnanoikeuden kokoontumista varten tarvittaviin toimiin, kun päätös syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa on saapunut hänelle. Näistä toimenpiteistä ei kuitenkaan ole katsottu olevan tarpeellista erikseen säätää. Käytännössä ne vaihtelevat tarvittavan henkilökunnan varaamisesta esimerkiksi kokoontumistiloja koskevien kysymysten järjestämiseen. Konkreettisessa yksittäistapauksessa valtakunnanoikeuden puheenjohtajan asiana on päättää, miten tarvittavat järjestelyt hoidetaan, sekä johtaa niitä.

10 §. *Syyttäjä*. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset siitä, kuka toimii syyttäjänä valtakunnanoikeudessa. Ehdotettu pykälä sisältäisi suhteessa syyttäjälakiin valtakunnanoikeudessa ajettavia syytteitä koskevat erityissäännökset.

Perustuslain 114 §:n 3 momentin mukaan syytetty valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjää. Perustuslain 117 §:stä

ilmenee, että hän ajaa myös sellaista syytettyä, joka nostetaan ylimpiä laillisuusvalvojia vastaan. Valtakunnansyyttäjän toimivaltaan kuuluu niin ikään perustuslain 113 §:ssä tarkoitettun syytteen ajaminen valtakunnanoikeudessa. Koska syytetty valtakunnanoikeudessa ajaisi pääsääntöisesti valtakunnansyyttäjää, hänen syyttämistoimivaltaansa kuuluisivat myös ne ehdotetussa 2 §:ssä tarkoitettut tapaukset, joissa valtakunnanoikeuden käsiteltäväksi tuleva asia perustuisi Suomea sitovaan kansainväliseen velvoitteeseen.

Ylimpien tuomioistuinten jäseniä vastaan nostettavasta syytteestä päättää perustuslain 110 §:n 1 momentin nojalla kuitenkin joko oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Tällöin on selvää, että heillä on mahdollisuus myös itse ajaa tällaista laillisuusvalvontansa alaan kuuluvaa syytettyä. Ylimmillä laillisuusvalvojilla ei kuitenkaan olisi tähän velvollisuutta, vaan he voisivat kääntyä valtakunnansyyttäjän puoleen ja pyytää tätä ajamaan syytettyä. Tätä mahdollisuutta voidaan pitää perusteltuna, koska valtakunnansyyttäjää on ylin yleinen syyttäjä ja omaa erityistä syyttämisasioiden asiantuntemusta.

Koska ylimpien laillisuusvalvojien ja valtakunnansyyttäjän välisen yhteistyön on voitava tapahtua joustavasti ja kulloisenkin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen, ei tästä yhteistyöstä ehdoteta lakiin erityistä säännöstä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voisivat näin ollen kääntyä valtakunnansyyttäjän puoleen vapaamuotoisesti ja neuvotella siitä, miten syytteen ajaminen yksittäistapauksessa tarkoituksenmukaisimmin järjestetään. Tällöin saattaa kyseeseen tulla esimerkiksi ratkaisu, jossa valtakunnansyyttäjää määrää jonkun valtiosyyttäjistä avustamaan oikeuskansleria tai oikeusasiamiestä syytteen ajamisessa. Jos ylimmät laillisuusvalvojat eivät ajaisi syytettyä itse ja asia siirtyisi valtakunnansyyttäjän hoidettavaksi, tulisi tämän itse ajaa syytettyä. Valtakunnanoikeuden ja sen tuomiovaltaan kuuluvien henkilöiden aseman vuoksi ei voida pitää asianmukaisena, että valtiosyyttäjä voisi ajaa tällaista syytettyä.

Syyttäjälain 7 §:n 2 momentin mukaan valtiosyyttäjän tehtäviin kuuluu muun muassa ajaa syytettyä, jonka eduskunta on päättänyt nostettavaksi. Eduskunnan päätösvaltaan kuuluvat syyteasiat on lueteltu tyhjentävästi perustuslaissa, ja näissä tapauksissa syytetty ajaa perustuslain nojalla valtakunnansyyttäjää. Syyttäjälain säätämiseen

johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 131/1996 vp, s. 41/I) ilmenee kuitenkin, että syyttäjälain 7 §:n 2 momentin soveltamisalaan on tarkoitettu kuuluvan myös perustuslain 30 §:ssä tarkoitettu tapaus, jossa eduskunta antaa suostumuksensa kansanedustajan asettamiselle syytteeseen tämän valtiopäivillä lausumien mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattaman menettelyn johdosta. Koska tätä syyttämistoimivallan järjestelyä ei nyt ole tarkoitettu muuttua, ei syyttäjälain 7 §:n 2 momenttia ole tarpeen ehdottaa muutettavaksi.

11 §. *Oikeudenkäyntisäännökset.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtakunnanoikeusprosessissa tulisi pääsääntöisesti sovellettavaksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki.

Ehdotuksen lähtökohtana on ollut, että menettelyyn valtakunnanoikeudessa sovellettaisiin tuomioistuimissa yleensä rikosasioissa noudatettavia säännöksiä. Oikeudenkäyntiin erityistuomioistuimena toimivassa valtakunnanoikeudessa liittyvät kuitenkin useita erityispiirteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi syyteasian vireille saattamista koskevat menettelyt, korostunut julkisuusvaatimus ja normaalien muutoksenhakukeinojen puuttuminen. Näiden erityispiirteiden vuoksi valtakunnanoikeudessa on voitava jossain määrin joustaa tavallisesta rikosoikeudenkäynnistä noudatettavista menettelysäännöksistä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia sovellettaisiin valtakunnanoikeudessa soveltuvin osin. Sitomalla oikeudenkäyntimenettely valtakunnanoikeudessa oikeudenkäyntiä rikosasioissa koskeviin säännöksiin osoitettaisiin toisaalta jo säännösten tasolla, että menettely aina täyttää vähintään ne oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, jotka on ilmaistu perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa.

Ehdotettuun lakiin otettaisiin asian käsittelyä valtakunnanoikeudessa koskevia säännöksiä vain siltä osin kuin on perusteltua tarvetta poiketa rikosoikeudenkäynnissä muuten noudatettavasta menettelystä tai kun säännökset ovat tarpeen menettelyn selkeyttämiseksi.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki koskee sekä virallisen syyttäjän että asianomistajan yksinään ajamia rikosasioita. Viimeksi mainittuja rikosasioita koskevien säännösten soveltaminen suljettaisiin ehdotetussa säännöksessä pois, koska asianomista-

jalla ei perustuslain 118 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan missään tapauksessa ole syyteoikeutta valtakunnanoikeuden käsiteltävässä rikosasiassa.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännökset ovat valtakunnanoikeudessa käytävän oikeudenkäynnin kannalta hyvin erityyppisiä. Mainitussa laissa on lukuisia säännöksiä, jotka eivät selvästikään voi tulla sovellettaviksi valtakunnanoikeusprosessin erityisluonteen vuoksi. Toisaalta siinä on myös säännöksiä, joiden sovellettaviksi tuleminen valtakunnanoikeudessa on käytännössä erittäin epätodennäköistä. Tämän vuoksi yksinkertaisin sääntelyratkaisu on se, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki säädetään yleisesti sovellettavaksi myös valtakunnanoikeudessa, jos sen säännösten valtakunnanoikeusmenettelyn erityispiirteet huomioon ottaen katsotaan konkreettisesti tilanteessa olevan sovellettavissa. Poikkeuksena tähän pääsääntöön nyt ehdotettuun lakiin sisältyisi joitakin erityissäännöksiä, jotka tulisivat näin ollen ensisijaisesti sovellettaviksi.

Sellaisia oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksiä, jotka eivät selvästikään voi tulla sovellettaviksi valtakunnanoikeudessa, ovat ainakin seuraavat:

— 1 luku (pääosin, luku sisältää syyteoikeutta koskevan sääntelyn),

— 3 luvun 4 § (muutoksenhaku yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyä koskevaan ratkaisuun), 5 §:n 1 momentti (rikosasian vastaajan oikeus nostaa kanne kolmatta vastaan) ja 9 § (virallisen syyttäjän velvollisuus ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta; säännöksen soveltamatta jättämisestä ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi 14 §:ssä),

— 4 luku (säännökset laillisesta tuomioistuimesta),

— 5 luvun 1 § (syytteen nostaminen ja rikosasian vireilletulo; vireilletulosta valtakunnanoikeudessa säädettäisiin erikseen ehdotetussa 12 §:ssä) ja 6 § (asian jättäminen tutkimatta haastetta antamatta), sekä

— 9 luvun 10 § (virallisen syyttäjän oikeus hakea muutosta oikeudenkäyntikuluihin).

Vastaavasti oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetusta laista voidaan osoittaa säännöksiä, joiden sovellettaviksi tuleminen on erittäin epätodennäköistä. Tällaisista voidaan esimerkkinä mainita 8 luvun 11 ja 12 §, jotka koskevat rikosasian tutkimista ja

ratkaisemista vastaajan poissaolosta huolimatta.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 12 luvun 1 §:ssä on viittaussäännös, jossa osoitetaan rikosasioiden käsittelyssä noudatettaviksi myös oikeudenkäymiskaaren säännökset, jollei toisin säädetä. Koska nyt ehdotettu säännös tarkoittaisi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain tulemistä valtakunnanoikeudessa pääsääntöisesti sovellettavaksi, noudatettaisiin mainitun viittaussäännöksen vuoksi soveltuvin osin myös oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Oikeustilan selkeyttämiseksi ehdotetaan kuitenkin pykälään otettavaksi nimenomainen maininta siitä, että asian käsittelyssä valtakunnanoikeudessa noudatetaan lisäksi oikeudenkäymiskaaren säännöksiä siltä osin kuin ne oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan voivat tulla rikosasian käsittelyssä sovellettaviksi ja siltä osin kuin nyt ehdotetussa laissa ei toisin säädetä. Oikeudenkäymiskaaresta tulisivat näin ollen sovellettaviksi esimerkiksi 17 luvun todistelua ja 22 luvun pöytäkirjaa koskevat säännökset.

12 §. *Asian vireilletulo ja haasteen tiedoksianto.* Valtakunnanoikeusmenettelyn selkeyttämiseksi ehdotetaan nimenomaista säännöstä siitä, että asia tulee valtakunnanoikeudessa vireille, kun haastehakemus saapuu puheenjohtajalle. Tämän lisäksi pykälässä säädettäisiin valtakunnanoikeuden velvollisuudeksi huolehtia haasteen tiedoksiannosta.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikosasia tulee vireille, kun syyttäjän haastehakemus on saapunut käräjäoikeuden kansliaan. Jos tuomioistuin on kuitenkin määrännyt, että syyttäjä saa nostaa syytteen antamalla haasteen itse, tulee rikosasia vireille, kun haaste annetaan tiedoksi. Rikosprosessiuudistuksen esitöistä käy ilmi, että syyttäjän suorittama haastaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi.

Rikosprosessiuudistuksen yhteydessä pidettiin tärkeänä, että asian vireilletulohetki sidotaan siihen, kun haastehakemus saapuu tuomioistuimen kansliaan. Tällöin tuomioistuimella on mahdollisuus tehdä asian käsitteilyyn liittyviä ratkaisuja jo ennen haasteen tiedoksiantamista. Koska valtakunnanoikeudella ei ole omaa kansliaa, vireilletulohetken määrittelyssä on käytettävä toisenlaista kiinnekohtaa kuin tavallisen rikosprosessin osalta. Tällöin yksiselitteisesti todettavissa oleva

ajankohta on se, kun haastehakemus saapuu puheenjohtajalle. Tämä ajankohta on myös se, joka lähinnä vastaa tavallisessa rikosprosessissa sovellettavaa säännöstä.

Yleisessä rikosprosessissa haasteen tiedoksiantamisesta huolehtii pääsäännön mukaan tuomioistuin. Valtakunnanoikeuden osalta ehdotetaan tuomioistuimen itsensä suorittama tiedoksianto ainoaksi vaihtoehdoksi. Valtakunnanoikeusmenettelyn erityispiirteet huomioon ottaen ei ole katsottu olevan syytä jättää mahdollisuutta siihen, että syyttäjä edes poikkeuksellisesti voisi itse antaa haasteen tiedoksi. Tällainen mahdollisuus sopisi myös huonosti yhteen sen kanssa, että asian vireilletulohetki ehdotetaan sidottavaksi siihen ajankohtaan, jolloin haastehakemus saapuu puheenjohtajalle.

13 §. *Pakkokeinot.* Ehdotettu säännös koskisi valtakunnanoikeuden toimivaltaa ja päätösvaltaisuutta pakkokeinoasioissa. Sen jälkeen, kun asia on tullut vireille valtakunnanoikeudessa, sille kuuluisi pakkokeinoasioissa soveltuvin osin sama toimivalta kuin käräjäoikeudelle. Vastaavasti valtakunnanoikeuden päätösvaltaisuudesta olisi soveltuvin osin voimassa, mitä pakkokeinolaissa säädetään käräjäoikeudesta.

Kun asia on tullut vireille valtakunnanoikeudessa, voidaan pitää asianmukaisena, että se suorittaa myös pakkokeinolain mukaan tuomioistuimelle kuuluvan harkinnan pakkokeinojen käyttämisen edellytyksistä. Toisaalta valtakunnanoikeuden suuren jäsenmäärän vuoksi sen koolle kutsuminen yksinomaan pakkokeinoasian käsittelyä varten ei ole tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valtakunnanoikeuden päätösvaltaisuuteen pakkokeinoasioissa sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin käräjäoikeuden osalta sisältyy pakkokeinolakiin. Pakkokeinolain mukaan on tietyissä tapauksissa mahdollista, että päätöksen pakkokeinoasiassa tekee käräjäoikeuden puheenjohtaja yksin. Ehdotetulla säännöksellä selvennettäisiin, että myös valtakunnanoikeuden puheenjohtaja on toimivaltainen tekemään pakkokeinoja koskevia päätöksiä yksin, jos valtakunnanoikeus ei ole koolla asiaa käsittelemässä.

Pakkokeinolain 1 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan käräjäoikeus on vangitsemista koskevaa asiaa käsitellessään päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Säännöstä sovelletaan viittausten perusteella myös matkustuskieltoa (pakkokeinolain 2 luvun 9 §:n 1 mom.), hukkaamiskieltoa ja

vakuustakavarikkoa (pakkokeinolain 3 luvun 2 §:n 3 mom.), eräiden takavarikkoa (pakkokeinolain 4 luvun 13 § sekä muutamien erityistapausten osalta 4 luvun 15 a §:n 4 mom.) sekä telekuuntelua ja -valvontaa (pakkokeinolain 5 a luvun 6 §:n 1 mom.) koskevien asioiden käsittelyyn. Viimeksi mainittu asiaryhmä on kuitenkin luonteeltaan sellainen, ettei se käytännössä voisi tulla valtakunnanoikeuden päätettäväksi. Tämä johtuu siitä, että ehdotuksen mukaan valtakunnanoikeuden toimivalta pakkokeinoasioissa alkaisi vasta siitä ajankohdasta, kun haastehakemus saapuu valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle.

Ennen kuin asia on tullut valtakunnanoikeudessa vireille, toimivalta pakkokeinojen käyttämiseen määräytyisi pakkokeinolain säännöksiä soveltaen. Pakkokeinolain säännösten mukaan toimivallan määräytymisen kannalta tärkeänä rajakohtana on useissa tapauksissa syytteen nostaminen. Niissä tapauksissa, joissa syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa päättää eduskunta, päätös syytteen nostamisesta ja asian vireilletulo valtakunnanoikeudessa kuitenkin eroavat ajallisesti toisistaan ehkä merkittävästikin. Pakkokeinolain säännösten soveltamisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kunnes asia on ehdotetun 12 §:n mukaisesti tullut valtakunnanoikeudessa vireille, sovellettaisiin niitä pakkokeinolain toimivaltasäännöksiä, jotka koskevat aikaa ennen syytteen nostamista. Tällöin esimerkiksi vangitsemisvaatimuksesta päättäminen kuuluisi pakkokeinolain 1 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan kiinniottamispaikkakunnan tai pidätetyn säilyttämisaikakunnan yleiselle alioikeudelle. Vastaavasti matkustuskiellosta päättäminen kuuluisi pakkokeinolain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan syyttäjälle. Pakkokeinolain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä päättäisi myös hukkaamiskiellosta ja vakuustakavarikosta.

14 §. *Yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely.* Ehdotettu pykälä sisältäisi säännökset valtakunnanoikeudessa käsiteltävän rikosasian yhteydessä ajettavasta yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta. Käytännössä tämä tarkoittaisi useimmiten vahingonkorvausvaatimuksen yhdistämistä rikosasian käsittelyyn.

Valtakunnanoikeuden käsiteltävissä asioissa yksityisillä asianosaisilla ei perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan ole syyte-oikeutta. Näin ollen yksityinen asianosainen

ei voi myöskään yhtyä syyttäjän esittämään syytteeseen. Valtakunnanoikeudessa käsiteltävien rikosasioiden osalta perustuslaista ilmenevä syyteoikeuden järjestely onkin tarkoitettu tyhjentyväksi.

Yksityisen asianosaisen oikeus esittää vahingonkorvausvaatimus nojautuu niin ikään perustuslain 118 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään". Säännöksellä ei siis ole ratkaistu, missä järjestyksessä vaatimuksen käsittely tapahtuu.

Yksityisellä asianosaisella voi olla tarve esittää vahingonkorvausvaatimuksia, jotka pohjautuvat samaan tapahtumainkulkuun kuin valtakunnanoikeudessa käsiteltävä syyte. Tällaisen vahingonkorvausvaatimuksen käsittelemisellä rikosasian yhteydessä on yleisesti katsottu saavutettavan useita etuja. Ensinnäkin vahingonkorvausvaatimus pohjautuu useimmiten kokonaan tai ainakin osittain samaan oikeudenkäyntiaineistoon kuin rangaistusvaatimus. Näin ollen on prosessiekonomisesti edullista käsitellä nämä vaatimukset samassa oikeudenkäynnissä, jolloin samaa oikeudenkäyntiaineistoa ei tarvitse esittää kahteen kertaan. Toiseksi syytteen ja vahingonkorvausvaatimuksen käsitteleminen yhdessä estää myös sen, että eri oikeudenkäynneissä samaa oikeudenkäyntiaineistoa arvioitaisiin keskenään ristiriitaisella tavalla, mikä erityisesti valtakunnanoikeuden valtiotäytäntöisen aseman huomioon ottaen olisi erittäin epätoivottavaa. Vahingonkorvausvaatimuksen yhdistäminen rikosasian käsittelyyn helpottaa myös yksityisen asianosaisen asemaa, koska syyttäjä huolehtii todistelun esittämisestä siltä osin kuin se on merkityksellistä myös syytteen käsittelyn kannalta.

Voimassa olevien säännösten valossa ei kuitenkaan ole ollut selvää, voidaanko yksityisoikeudellista vaatimusta ajaa valtakunnanoikeudessa. Käytännössä yksityisen asianosaisen esittämien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyä valtakunnanoikeudessa on pidetty mahdollisena. Tämä on ollut lähtökohta myös oikeuskirjallisuudessa.

Epäselvyyttä on vallinnut myös sen suhteen, keitä vastaan vahingonkorvausvaati-

muksia voidaan ajaa. Oikeuskirjallisuudessa valtakunnanoikeuden toimivaltaa on tulkittu suppeasti ja katsottu, että vahingonkorvausvaatimus voidaan esittää vain niitä henkilöitä vastaan, jotka konkreettisesti ovat syytettyinä valtakunnanoikeudessa. Samoin perustein oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että valtakunnanoikeudella ei ole toimivaltaa käsitellä valtiota vastaan ajettavaa vahingonkorvausvaatimusta. Viimeksi mainitun kannanoton jälkeen on vahingonkorvauslain (412/1974) 7 luvun 4 §:n oikeuspaikkasäännöstä kuitenkin uudistettu. Säännöksen 1 momentin mukaan pääsääntönä on edelleen se, että korvauskanne julkisyhteisöä vastaan vahingonkorvauslaisissa tarkoitetun korvauksen saamiseksi on pantava vireille riita-asioista säädettyssä järjestyksessä sen paikkakunnan alioikeudessa, jolla vahinkoa aiheuttanut toimi suoritettiin tai laiminlyöty toimi olisi ollut suoritettava tai missä vahinko tapahtui. Säännökseen lisätyn uuden 2 momentin (1423/1991) mukaan 1 momentin pääsääntö ei kuitenkaan estä vaatimasta korvausta julkisyhteisöltä rikosasian yhteydessä. Säännöksen uudistamisen nimenomaisena tarkoituksena oli, että vahinkoa kärsinyt voisi vaatia korvausta julkisyhteisöltä myös ylemmässä oikeusasteessa, kun siellä vaaditaan rangaistusta vahinkoa aiheuttaneesta teosta tai laiminlyönnistä.

Oikeustilan selkeyttämiseksi ehdotetaan lakiin otettavaksi nimenomainen säännös oikeudesta ajaa vahingonkorvausvaatimusta valtakunnanoikeudessa. Pykälän 1 momentin mukaan valtakunnanoikeudessa käsiteltävän rikosasian yhteydessä saataisiin ajaa myös vastaajaan kohdistuvaa, syytteessä tarkoitettuun rikokseen perustuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta. Vahingonkorvausvaatimusta ei siis voitaisi ajaa sellaisia henkilöitä vastaan, jotka eivät ole vireillä olevassa oikeudenkäynnissä vastaamassa, vaikka nämä henkilöt virka-asemansa puolesta sinänsä saattaisivat kuulua valtakunnanoikeuden tuomiovallan alaisuuteen. Vahingonkorvausvaatimusta voitaisiin ajaa myös valtiota vastaan. Vahingonkorvausvastuun aineelliset edellytykset ratkaistaisiin edelleen vahingonkorvauslainsäädännön perusteella, eikä ehdotetulla säännöksellä ole tarkoitus vaikuttaa näiden edellytysten sisältöön. Vahingonkorvausvaatimuksen tulisi olla syytteessä tarkoitettuun rikokseen perustuva. Kuten oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain sääntämiseen johtaneessa esityksessä (HE

82/1995 vp) tällä ilmaistaisiin, että vaatimuksella tulee olla kiinteämpi yhteys syytteessä tarkoitettuun rikokseen kuin käytettäessä ilmaisua "rikoksesta johtuva" vaatimus.

Valtakunnanoikeus voisi erottaa yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittelyn erilliseksi, riita-asiaihin oikeudenkäynnistä säädettyssä järjestyksessä ajettavaksi asiaksi. Säännöksellä pyrittäisiin ottamaan huomioon ne tilanteet, joissa vahingonkorvausvaatimuksen tueksi jouduttaisiin esittämään huomattavasti enemmän selvitystä kuin syyteasian käsittelemiseksi on tarpeen. Tällaisessa tilanteessa vahingonkorvausvaatimuksen käsittely saattaisi merkittävästikin viivyttää syyteasian ratkaisua, mitä ei voida pitää asianmukaisena. Tämän vuoksi ehdotetaan nimenomaista säännöstä siitä, että tavallisessa rikosprosessissa sovellettava oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 3 §:n mukainen sääntö erottamisoikeudesta koskee myös valtakunnanoikeutta. Jos tällainen erottamispäätös tehtäisiin, yksityisoikeudellinen vaatimus siirrettäisiin käsiteltäväksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Pykälään ei ehdoteta otettavaksi säännöstä siitä, keillä olisi oikeus esittää vahingonkorvausvaatimus valtakunnanoikeudessa. Osaltaan tätä rajoittaisi jo se, että vaatimuksen tulisi olla "rikokseen perustuva". Oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu myönteisesti mahdollisuuteen, että valtakunnanoikeudessa esittäisi yksityisoikeudellisia vaatimuksia sellainenkin taho, jolla ei ole asianomistajan asemaa. Käytännössä tällaisten tilanteiden voidaan olettaa olevan hyvin harvinaisia sen tyyppisissä asioissa, jotka kuuluvat valtakunnanoikeuden käsiteltäviksi. Näiden tilanteiden varalle ei ole katsottu tarvittavan erityissääntelyä, vaan ne on arvioitu voitavan yksittäistapauksissa ratkaista yleisten prosessuaalisten sääntöjen ja periaatteiden nojalla.

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan syyttäjällä ei olisi velvollisuutta ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta valtakunnanoikeudessa. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:n mukaan virallisen syyttäjän on vireille panemansa syyteasian yhteydessä asianomistajan pyynnöstä ajettava rikokseen perustuvaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta rikosasian vastaajaa vastaan. Tätä pääsääntöistä velvollisuutta koskevat eräät rajoitukset. Koska säännös koskee sanamuotonsa mukaan vain niitä tapauksia, joissa syytteen on pannut

vireille virallinen syyttäjä, voitaisiin tulkinnalla päätyä siihen, että se ei soveltuisi niihin tapauksiin, joissa syytteestä päättää eduskunta. Tällöinkin sen soveltamisalaan jäisivät kuitenkin ylimpien tuomioistuinten jäseniä vastaan ajettavat virkarikossyytteet. Ei kuitenkaan voida pitää asianmukaisena, että tällaista asiaa käsiteltäessä syyttäjä olisi pääsäännön mukaan velvollinen ajamaan myös yksityisen asianosaisen vahingonkorvausvaatimusta. Tämän vuoksi ehdotetaan nimenomaista säännöstä siitä, että syyttäjällä ei ole tällaista velvollisuutta valtakunnanoikeudessa.

15 §. *Äänestys.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä järjestyksestä, jossa valtakunnanoikeudessa äänestetään. Tavallisessa rikosprosessissa äänestysjärjestys tuomioistuimen jäsenen kesken määräytyy oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 12 luvun 1 §:ssä olevan viittaussäännöksen nojalla oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 1 §:n perusteella. Siinä järjestykseksi säädetään virkaikäjärjestys.

Oikeudenkäymiskaaren säännös saattaisi valtakunnanoikeuteen sovellettuna kuitenkin aiheuttaa tulkintavaikeuksia etenkin virkaiän määräytymisperusteen suhteen. Siksi asiasta ehdotetaan otettavaksi lakiin selventävä säännös, jonka mukaan virkaiän määräytymisperusteena olisi valtakunnanoikeuden jäsenyys. Tällöin esimerkiksi eduskunnan valitsema jäsen saattaisi olla tässä tarkoitelta virkaikänsä vanhempi kuin esimerkiksi joku jäsenenä olevista hovioikeuden presidenteistä. Jos valtakunnanoikeuteen kuuluisi useita eduskunnan samaan aikaan valitsemia jäseniä, ratkaisisi heidän keskinäisen äänestysjärjestyksensä se järjestys, jossa heidät on valittu. Valtakunnanoikeuden puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja äänestäisivät kuitenkin aina viimeisinä.

Valtakunnanoikeuden puheenjohtajan tehtävänä olisi heti valtakunnanoikeuden kokoonnuttua todeta jäsenten virkaikäjärjestys.

5 luku. Muutoksenhakusäännökset

Luku sisältäisi säännökset valtakunnanoikeuden tuomiota vastaan käytettävistä oikeusturvakeinoista. Varsinainen muutoksenhaku ei olisi sallittu, mutta sen sijaan kyseeseen tulisivat ylimääräisinä muutoksenhakukeinoina kantelu ja purku. Nykyisen valtakunnanoikeutta koskevan sääntelyn voimassa ollessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu,

ettei korkein oikeus ole toimivaltainen käsittelemään hakemusta valtakunnanoikeuden tuomion purkamisesta. Kanta on perustunut ajatukseen, jonka mukaan voimassa olevan valtakunnanoikeudesta annetun lain sisältämä armahdusoikeutta koskeva erityissääntely ilmentää yleisemminkin periaatetta, jonka mukaan valtakunnanoikeuden tuomioon ei voida saada aikaan mitään muutosta ilman sen itsensä myötävaikutusta. Kun armahdusta koskeva erityissääntely uudessa perustuslaissa on poistettu, ei ylimääräisen muutoksenhauksen kieltoa voida enää perustella sillä. Vaikka valtakunnanoikeus onkin erityistuomioistuin, jonka tuomioihin ei voida varsinaisin muutoksenhakukeinoin hakea muutosta, on kuitenkin oikeusturvasyistä perusteltua, että mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun olisi käytettävissä.

16 §. *Valituskielto.* Ehdotettu pykälä sisältäisi säännöksen, jonka mukaan valtakunnanoikeuden tuomioon ei saisi valittamalla hakea muutosta. Säännöksellä olisi lähinnä periaatteellinen merkitys, koska jo perustuslain säännöksistä ilmenee, että valtakunnanoikeus on sen tuomiovaltaan kuuluvissa asioissa ainoa oikeusaste. Valtakunnanoikeuden tuomiot ovat näin ollen lähtökohtaisesti lopullisia. Niitä vastaan olisivat ehdotuksen mukaan kuitenkin käytettävissä kantelu tuomiovirheen perusteella sekä purku. Näistä säädettäisiin 17 §:ssä.

17 §. *Ylimääräiset muutoksenhakukeinot.* Ehdotettu säännös koskisi oikeutta tehdä kantelu tuomiovirheen johdosta tai hakea tuomion purkamista. Pykälässä osoitettaisiin tällainen ylimääräistä muutoksenhakua koskeva asia korkeimman oikeuden käsiteltäväksi.

Valtakunnanoikeuden erityinen kokoonpano huomioon ottaen on käytännössä erittäin epätodennäköistä, että sen toiminnassa esiintyisi sellaisia virheitä, joiden perusteella ylimääräinen muutoksenhaku menestyisi. Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käytettävyydellä on kuitenkin periaatteellista merkitystä. Esimerkiksi kantelu saattaisi tulla kyseeseen sellaisissa tapauksissa, joissa valtakunnanoikeusprosessin päätyttyä nousisi esiin kysymys valtakunnanoikeuden käsitteeseen osallistuneen jäsenen esteellisyydestä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan käytettävissä olisivat sekä kantelu tuomiovirheen perusteella että mahdollisuus hakea tuomion purkamista. Jos asiaa valtakunnanoikeudessa käsiteltäessä olisi tapahtunut

merkittävä prosessuaalinen virhe, olisi mahdollista tehdä kantelu tuomiovirheen perusteella (tuomiovirhekantelu). Kanteluperusteista säädetään oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä.

Ylimääräiseen muutoksenhakuun saattaisi olla tarvetta myös esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa valtakunnanoikeus on tuominut syytetyn rangaistukseen, mutta myöhemmin tulee esille sellaista uutta selvitystä, jota valtakunnanoikeudessa ei ole voitu esittää. Tällöin saattaa olla syytä arvioida, onko tuomio syytä purkaa sen vuoksi, että se on aineellisesti virheellinen. Lainvoiman saaneen tuomion purkamista rikosasiassa säännellään oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 ja 9 §:ssä. Edellinen lainkohta koskee tuomion purkamista syytetyn eduksi ja jälkimmäinen puolestaan purkamista syytetyn vahingoksi. Ehdotetun säännöksen mukaan molemmat olisivat mahdollisia myös valtakunnanoikeuden antaman tuomion ollessa kyseessä.

Oikeus hakea valtakunnanoikeuden tuomion purkamista on tarkoitettu poikkeustilanteita varten. Purkumahdollisuutta perustelee valtakunnanoikeuden osalta ennen kaikkea vastaajan oikeusturva, koska ilman sitä vastaajalla ei olisi käytettävissään mitään oikeussuojakeinoa ja tapahtunut virhe voitaisiin oikaista vain tasavallan presidentin armahdusoikeuteen turvautumalla, mitä ei voida pitää asianmukaisena. Kun valtakunnanoikeusmenettelyn käynnistymistä jo sen poikkeuksellisuudenkin vuoksi edeltää aina huolellinen tutkinta- ja valmisteluvaihe, ei käytännössä voida juuri olettaa esiintyvän tarvetta vaatia tuomion purkamista syytetyn vahingoksi.

Ehdotuksen mukaan oikeus ylimääräisten muutoksenhakuaineiden käyttämiseen olisi valtakunnanoikeudessa käsitellyn asian asianosaisella. Näin ollen säännöksessä tarkoitettuja ylimääräisiä muutoksenhakuaineita voisi käyttää ensinnäkin se, joka on tuomittu rangaistukseen tai muuhun rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Samoin ylimääräisiin muutoksenhakuaineisiin voisi turvautua myös henkilö, joka on esimerkiksi syyte hylätessä tuomittu vahingonkorvausvelvolliseksi. Kantelu ja hakemus tuomion purkamiseksi olisivat niin ikään vahingonkorvausvaatimusta ajaneen asianosaisen käytettävissä. Myös valtakunnanoikeudessa syyttäjänä toiminut voisi turvautua ylimääräiseen muutoksenhakuun. Oikeudenkäymiskaaren 31 lukua sovellettaessa on oikeuskäytännössä

katsottu, että eräillä oikeudenkäynnin ulkopuolisilla viranomaisilla on myös oikeus käyttää ylimääräisiä muutoksenhakuaineita. Tällaisiksi viranomaistahoiksi on katsottu esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Valtakunnanoikeuden erityinen asema huomioon ottaen ei kuitenkaan ole katsottu perustelluksi, että ylimääräisiin muutoksenhakuaineisiin voisi sen antamien tuomioiden osalta turvautua muut kuin oikeudenkäynnin asianosaiset.

Ehdotettu säännös sisältäisi yleisen viittauksen oikeudenkäymiskaaren 31 lukuun. Myös ylimääräisten muutoksenhakuaineiden kohdalla lähtökohtana olisi, että rikosprosessissa yleensä noudatetusta menettelystä poikettaisiin mahdollisimman vähän. Ilmaisuihin "soveltuvin osin" viittaisi kuitenkin esimerkiksi siihen, että valtakunnanoikeuden aseman vuoksi kaikki oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännökset eivät sellaisinaan tulisi noudatettaviksi säännöksessä tarkoitetuissa ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa. Esimerkkinä voidaan mainita niin sanottua oikaisupurkua koskeva oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 14 §, jonka mukaan korkein oikeus voi välittömästi itse ratkaista purkua koskevan asian, jos asia havaitaan selväksi eikä hakemus koske rikosasiassa annetun tuomion purkamista syytetyn vahingoksi. Koska perustuslain 101 §:ssä edellytetään, että valtakunnanoikeus käsittelee tietyt syytteet, ei sen antamien tuomioiden osalta tulisi kyseeseen tällainen menettely, jossa asian ratkaisu purkuhakemuksen hyväksymisen jälkeen jäisi tosiasiallisesti korkeimmalle oikeudelle.

Pykälän 2 momentin mukaan kantelun tai hakemuksen tuomion purkamisesta ratkaisisi korkein oikeus. Tätä ratkaisua puoltaa ennen kaikkea se, että jos ylimääräisen muutoksenhaun ratkaisisi valtakunnanoikeus itse, saataisi syntyä vaikutelma, ettei kyseessä ole todellinen mahdollisuus saada tuomio poistetuksi tai puretuksi. Tämä johtuu puolestaan siitä, että ainakin suhteellisen pian tuomion antamisen jälkeen tehdyn kantelun tai hakemuksen ratkaisisi valtakunnanoikeudessa kokoonpano, joka olisi todennäköisesti jokseenkin sama kuin alkuperäisen tuomion antanut. Korkeimmassa oikeudessa ylimääräistä muutoksenhakua ratkaisemaan voidaan saada kokoonpano, jonka jäsenistä kukaan ei ole aiemmin ottanut osaa asian käsittelyyn. Säännöksessä tarkoitettun toimivallan antamista korkeimmalle oikeudelle puoltaa myös

se, että tällöin ei olisi tarpeen kutsua valtakunnanoikeutta koolle pelkästään kantelun tai purkuhakemuksen käsittelyä varten.

Vaihtoehtona valmisteluvaiheessa on harjittu myös sitä, että toimivalta ylimääräistä muutoksenhakua koskevien asioiden ratkaisemiseen annettaisiin valtakunnanoikeudelle itselleen. Painavimmiksi on kuitenkin katsottu ne seikat, jotka puoltavat korkeimman oikeuden osoittamista toimivaltaiseksi näissä asioissa.

Kantelun tai purkuhakemuksen käsittelystä ehdotetaan pykälään otettavaksi erityissäännös, jonka mukaan korkeimman oikeuden tulisi käsitellä tällainen ylimääräistä muutoksenhakua koskeva asia kokoonpanossa, jossa on vähintään 11 jäsentä. Käytännössä kyseeseen voisi tulla joko korkeimman oikeuden täysistunto tai säännöksessä asetetun kokoonpanovaatimuksen täyttävä jaosto. Valtakunnanoikeuden valtiosääntöinen asema ja tehtävät huomioon ottaen voidaan pitää perusteltuna, että sen antamaa tuomiota koskevan kantelun tai purkuhakemuksen ratkaisee riittävän suuri ja arvovaltainen kokoonpano. Riippumatta valtakunnanoikeuden tuomion antamisen ja ylimääräisen muutoksenhaun välillä kuluneesta ajasta ratkaisutoimivallan antaminen ehdotetulla tavalla korkeimmalle oikeudelle mahdollistaisi myös sen, että ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian ratkaisemiseksi olisi aina saatavissa kokoonpano, jonka jäsenistä kukaan ei olisi osallistunut asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa.

6 luku. Erinäiset säännökset

Ehdotettuun lukuun koottaisiin säännökset, jotka koskevat valtakunnanoikeuden toimintaa instituutiona. Lukuun otettaisiin valtakunnanoikeuden käytännön toiminnan kannalta tärkeät säännökset henkilöstöstä, jäsenten ja henkilöstön virkavapaudesta sekä jäsenille ja henkilöstölle suoritettavista palkkioista.

18 §. *Valtakunnanoikeuden henkilöstö.* Ehdotettu säännös koskisi valtakunnanoikeuden käytössä olevaan henkilöstöön liittyvien kysymysten järjestämistä. Valtakunnanoikeuden luonteeseen erikseen koolle kutsuttavana erityistuomioistuimena liittyy se, ettei sillä ole omaa vakituista henkilökuntaa. On kuitenkin selvää, että valtakunnanoikeusprosessin tullessa vireille valtakunnanoikeuden tulee saada asian käsittelyn ajaksi käyttöönsä

pätevää henkilöstöä.

Periaatteessa valtakunnanoikeuden käytävissä oleva henkilöstö voitaisiin osoittaa suoraan laissa. Tämä saattaisi kuitenkin johtaa liian kaavamaisiin ratkaisuihin ottaen huomioon, että valtakunnanoikeuden käsiteltäviksi tulevat asiat saattavat olla laajuudeltaan hyvinkin erilaisia. Onkin katsottu, että sääntelyn on syytä olla joustava. Siksi ehdotetaan, että säännöksessä mainittaisiin erikseen vain valtakunnanoikeuden sihteeri. Tämä johtuu siitä, että hänen osaltaan on perusteltua asettaa pätevyysvaatimus, jonka mukaan hänen tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Valtakunnanoikeuden sihteerin kutsuisi tehtävänsä valtakunnanoikeuden puheenjohtaja.

Lisäksi valtakunnanoikeuden puheenjohtajalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus ottaa myös valtakunnanoikeuden tarvitsema muu henkilöstö. Tältäkin osin ei ole katsottu olevan syytä erikseen rajata sitä henkilökuntaa, josta valinta voisi tapahtua. Myöskään henkilöstön määrän rajoittamista ei ole pidetty perusteltuna, koska valtakunnanoikeuden käsiteltäviksi tulevat asiat saattavat vaihdella laajuudeltaan suurestikin ja siten aiheuttaa myös hyvin erilaisia henkilöstötarpeita.

19 §. *Virkavapaus.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtakunnanoikeuden jäsenillä ja sen palveluksessa olevalla henkilöstöllä olisi oikeus saada päätoimestaan virkavapautta siksi ajaksi, jonka tehtävän hoitaminen valtakunnanoikeudessa vaatii. Säännöksellä pyrittäisiin takaamaan, että jäsenet ja henkilöstö voivat keskittyä tehtäviinsä valtakunnanoikeudessa sinä aikana, kun asian käsittely siellä kestää.

Koska valtakunnanoikeuden käsiteltäviksi tulevat asiat voivat laajuudeltaan melkoisesti erota toisistaan, ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ehdottaa säännöstä, joka koskisi valtakunnanoikeuden jäsenten pakollista virkavapautta valtakunnanoikeuskäsittelyn aikana. Sääntely olisi joustava myös tältä osin. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että valtakunnanoikeuden jäsenet pyytävät päätoimestaan virkavapautta ainakin laajahkojen asioiden pääkäsittelyn ajaksi.

20 §. *Jäsenten ja henkilöstön palkkiot.* Pykälän 1 momentti sisältäisi säännökset valtakunnanoikeuden jäsenille sekä valtakunnanoikeuden käytävissä olevalle henkilöstölle suoritettavien palkkioiden määräytymisestä.

Voimassa olevassa laissa ei ole lainkaan

säännöksiä siitä, millainen palkkio valtakunnanoikeuden jäsenille suoritetaan siitä tehtävästä, jonka he suorittavat valtakunnanoikeudessa. Jo tuomioistuimen riippumattomuuden voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän, ettei tuomarin tehtävän hoitamisesta suoritettava palkkiosta päätetä tapauskohtaisesti erikseen vaan että sen suuruus on ennalta määriteltä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lakiin sisällytettäisiin palkkiota koskevat säännökset.

Valtakunnanoikeuden jäsenenä toimimista voidaan vaatavuudeltaan verrata lähinnä korkeimpien oikeuksien jäsenten tehtäviin. Tämän vuoksi ehdotetussa pykälässä säädettäisiin, että valtakunnanoikeuden jäsenen tehtävästä suoritettaisiin palkkio saman perusteen mukaan kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten palkka määräytyy. Poikkeuksena tästä olisivat korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenteille maksettavat palkkiot. Heidän osaltaan valtakunnanoikeudessa hoidetusta tehtävästä suoritettavan palkkion suuruus sidottaisiin heidän virkapalkkansa määrääntymisperusteeseen.

Valtakunnanoikeuden muu henkilöstötarve saattaa vaihdella suurestikin. Heidän palkkioperustettaan ei olekaan mahdollista määrittää samalla yksityiskohtaisuudella kuin jäsenten osalta. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että valtakunnanoikeuden henkilöstön palkkio määräytyisi oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaan. Käytännössä palkkioperusteet tulisivat tapauskohtaisesti järjestettäväksi valtakunnanoikeuden puheenjohtajan ja oikeusministeriön kesken.

Palkkion lisäksi valtakunnanoikeuden jäsenillä ja henkilöstöllä olisi luonnollisesti oikeus saada korvaus niistä kuluista, jotka heille aiheutuvat tehtävän hoitamisesta valtakunnanoikeudessa. Tällaisia korvattavia kustannuksia ovat esimerkiksi matka- ja asumiskulut. Tästä ei kuitenkaan ole katsottu olevan tarkoituksenmukaista säätää erikseen. Näin ollen myös kulujen korvaus tulisi käytännössä järjestää tapauskohtaisesti.

Ehdotetun 2 momentin mukaan palkkioon olisi oikeus siltä ajalta, jonka tehtävän hoitaminen valtakunnanoikeudessa kestää. Henkilöstön osalta tämä lienee yleensä vaikeuksitta todettavissa. Valtakunnanoikeuden jäsenten osalta tehtävän hoitamisella ei säännöksessä tarkoitettaisi vain asian pääkäsittelyyn osallistumista, vaan se tulisi ymmärtää laa-

jasti niin, että valtakunnanoikeuden jäsenet saisivat palkkion kaikista niistä toimista, joiden suorittamista jäsenyys heiltä vaatii. Yleensä palkkion laskemisen alkuajankohtana voitaneen pitää sitä, kun asia tulee vireille valtakunnanoikeudessa eli kun haastehakemus on saapunut valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle. Tämän ajankohdan jälkeen valtakunnanoikeuden jäsenten voidaan olettaa ryhtyvän perehtymään asiaan ja siten hoitamaan tehtävänsä. Palkkion maksaminen jatkuisi tuomion julistamiseen asti, johon asti tehtävän hoitamisen voidaan katsoa kestävä.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena ei ole, että jokainen jäsen erikseen esittäisi selvityksen siitä, mitä tehtäviä he ovat suorittaneet ja milloin niiden suorittaminen on alkanut. Päin vastoin ehdotetun säännöksen mukaista olisi, että jäsenille suoritettava palkkio laskettaisiin kaikkien osalta samalta ajalta. Poikkeuksena tästä olisi valtakunnanoikeuden puheenjohtaja, jonka tehtävien hoitamisen valtakunnanoikeudessa voidaan katsoa alkavan jo aikaisemmin eli silloin, kun päätös syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa on ehdotetun 9 §:n mukaisesti saapunut hänelle. Tämän ajankohdan jälkeen hänen tulee, kuten edellä 9 §:n perusteluissa on esitetty, päättää valtakunnanoikeuden kokouksista varten tarvittavista toimista ja johtaa näiden toimien suorittamista.

21 §. *Voimaantulo*. Pykälä sisältäisi taivonomaisten voimaantulosäännöksen. Koska ehdotettu laki täydentäisi ja täsmentäisi perustuslaissa olevaa sääntelyä, sitä on pidettävä perustuslaissa edellytettynä. Uuden perustuslain tullessa voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000 kumoutuvat voimassa olevat valtakunnanoikeudesta annettu laki sekä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annettu laki. Ehdotettu laki on tämän vuoksi tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa uuden perustuslain kanssa.

2. Voimaantulo

Edellä 21 §:n perusteluissa esitetystä syistä laki ehdotetaan tulevaksi voimaan yhtä aikaa uuden perustuslain kanssa, 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perustuslain voimaantumisen myötä valtakunnanoikeuden kokoonpano muuttuu. Tämän vuoksi eduskunnassa on

tarpeen mahdollisimman pian perustuslain voimaantultua toimittaa valtakunnanoikeuden jäsenten vaali.

3. Säättämisjärjestys

Ehdotettu laki sisältää perustuslaissa edellytetyn, ministerivastuuasioiden käsittelyä ja valtakunnanoikeutta koskevan täsmentävän sääntelyn. Perustuslain 114 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään tarkemmin siitä menettelystä, jossa syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa. Nämä säännökset sisältyvät ehdotetun lain 4 lukuun.

Perustuslain 101 §:n 3 momentin mukaan valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta säädetään tarkemmin lailla. Valtakunnanoikeuden kokoonpanosta säädettäisiin ehdotetun lain 6 ja 7 §:ssä ja tuomionvoivasta jä-

senmäärästä 8 §:ssä. Ehdotetun lain 4 luku koskisi oikeudenkäyntiä valtakunnanoikeudessa ja 5 luvussa säädettäisiin valtakunnanoikeuden tuomiota vastaan käytettävissä olevasta ylimääräisestä muutoksenhausta. Valtakunnanoikeutta instituutiona koskevat säännökset sisältyisivät 6 lukuun. Ehdotettu 20 § sisältäisi säännökset valtakunnanoikeuden jäsenten palkkion perusteesta. Tällainen etukäteen laissa tehtävä palkkion määritys on myös yksi tuomioistuimen riippumattomuuden takaava osatekijä.

Koska ehdotettu laki sisältää perustuslaissa edellytetyn sääntelyn, joka täsmentää perustuslain sisältämiä ministerivastuuasioiden käsittelyä ja valtakunnanoikeusmenettelyä koskevia säännöksiä, lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Lain soveltamisala

1 §

Valtioneuvoston jäsenen ja ylimpien laillisuusvalvojen virkatointen tutkiminen

Tämän lain 2 lukua sovelletaan tutkittaessa valtioneuvoston jäsenen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja tämän sijaisen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta (*ministerivastuuasia*).

2 §

Valtakunnanoikeuden tuomiovaltaan kuuluvat syyteasiat

Tämän lain 3—5 lukua sovelletaan valtakunnanoikeuden käsitellessä ministerivastuuasiassa nostettua syytettä sekä syytettä, joka on nostettu korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa, samoin kuin perustuslain 113 §:ssä tarkoitettua syytettä.

Jos Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen mukaan syyte velvoitteessa tarkoitettua henkilöä vastaan on käsiteltävä valtakunnanoikeudessa ja kansainvälisestä velvoitteesta ei muuta johdu, sovelletaan 3—5 luvun säännöksiä.

2 luku

Ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa

3 §

Tutkinnan kohteen kuuleminen

Perustuslakivaliokunnan on välittömästi ministerivastuuasian tultua vireille varattava tutkinnan kohteena olevalle tilaisuus antaa lausunto perustuslakivaliokunnalle tehdystä ilmoituksesta, muistutuksesta tai tutkintapyynnöstä.

Ennen kuin perustuslakivaliokunta esittää perustuslain 114 §:ssä tarkoitetun kannanoton, sen tulee varata tutkinnan kohteena olevalle tilaisuus antaa vastine asiassa kertyneestä aineistosta.

Perustuslakivaliokunta voi määrätä tutkinnan kohteena olevan saapumaan valiokuntaan henkilökohtaisesti kuultavaksi.

4 §

Esitutkinta

Perustuslakivaliokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää valtakunnan-syyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi.

5 §

Äänestys perustuslakivaliokunnassa

Jos perustuslakivaliokunta äänestää kannanotostaan ja äänet menevät tasan, valiokunnan päätökseksi tulee lievempi kanta.

3 luku

Valtakunnanoikeuden kokoonpano

6 §

Valtakunnanoikeuden jäsenyys

Eduskunta valitsee valtakunnanoikeuteen viisi jäsentä ja heille jokaiselle henkilökohtaisen varajäsenen neljän vuoden toimikaudeksi siten kuin siitä erikseen säädetään. Valtakunnanoikeuden jäsenyys ja varajäsenyys päättyvät, kun jäsen tai varajäsen täyttää 67 vuotta. Jos jäsenyys valtakunnanoikeudessa eroamisiän saavuttamisen vuoksi tai muusta syystä päättyy kesken toimikauden, eduskunta valitsee jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen ja hänelle henkilökohtaisen varajäsenen.

Jos päätös syytteen nostamisesta on tehty ennen kuin eduskunnan valitsemien jäsenten toimikausi päättyy, he osallistuvat asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa tuomion antamiseen asti.

Valtakunnanoikeuteen virkansa puolesta kuuluvista tuomareista säädetään perustuslain 101 §:n 2 momentissa.

7 §

Puheenjohtajuus ja jäsenten sijaantulojärjestys

Valtakunnanoikeuden puheenjohtajana toimii korkeimman oikeuden presidentti ja varapuheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Molempien ollessa estyneitä puheenjohtajana toimii virkaiältään vanhin hovioikeuden presidenteistä.

Jos korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidentti on estynyt ottamasta osaa asian käsittelyyn, hänen sijaansa jäseneksi tulee saman tuomioistuimen virkaiältään vanhin jäsen. Hovioikeuden presidentin ollessa estynyt hänen sijaansa tulee virkaiältään vanhin niistä hovioikeuden presidenteistä, jotka eivät ole valtakunnanoikeu-

den jäseniä. Eduskunnan valitseman jäsenen sijaan tulee hänen varajäsenensä.

8 §

Tuomionvoipaisuus

Valtakunnanoikeus on tuomionvoipa kahdeksanjäsenisenä. Käsittelyyn osallistuvista jäsenistä vähintään neljän tulee olla eduskunnan valitsemia ja neljän kuulua valtakunnanoikeuteen virkansa perusteella.

4 luku

Oikeudenkäynti valtakunnanoikeudessa

9 §

Valtakunnanoikeuden kokoontuminen

Puheenjohtajan tulee kutsua valtakunnanoikeus koolle, kun päätös syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa on saapunut hänelle.

10 §

Syyttäjä

Syytettä valtakunnanoikeudessa ajaa valtakunnansyyttäjä. Oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi kuitenkin itse ajaa syytettä korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan.

11 §

Oikeudenkäynti

Jollei jäljempänä toisin säädetä, asian käsittelystä valtakunnanoikeudessa on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) ja oikeudenkäymiskaaren mukaan noudatetaan virallisen syyttäjän ajamassa rikosasiassa.

12 §

Asian vireilletulo ja haasteen tiedoksianto

Asia tulee valtakunnanoikeudessa vireille, kun haastehakemus saapuu puheenjohtajalle. Haasteen tiedoksi antamisesta huolehtii valtakunnanoikeus.

13 §

Pakkokeinot

Kun asia on tullut valtakunnanoikeudessa vireille, valtakunnanoikeuden toimivallasta ja päätösvaltaisuudesta pakkokeinoasioissa on soveltuvin osin voimassa, mitä pakkokeinolaissa (450/1987) säädetään käräjäoikeudesta.

14 §

Yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely

Valtakunnanoikeudessa käsiteltävän syyteasian yhteydessä saadaan ajaa myös vastaajaan kohdistuvaa, syytteessä tarkoitettuun rikokseen perustuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta. Tällaista vaatimusta saadaan ajaa myös valtiota vastaan. Valtakunnanoikeus voi kuitenkin määrätä, että yksityisoikeudellinen vaatimus käsitellään erikseen toimivaltaisessa tuomioistuimessa riita-asiain oikeudenkäynnistä säädettyssä järjestyksessä.

Syyttäjällä ei ole velvollisuutta ottaa ajaakseen asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta valtakunnanoikeudessa.

15 §

Äänestys

Äänestyksessä noudatetaan valtakunnanoikeuden jäsenyyden perusteella määräytyvää virkaikäjärjestystä. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja äänestävät kuitenkin viimeisinä. Virkaikäjärjestyksen toteaa puheenjohtaja valtakunnanoikeuden kokoonnuttua.

5 luku

Muutoksenhakusäännökset

16 §

Valituskielto

Valtakunnanoikeuden tuomioon ei saa valittamalla hakea muutosta.

17 §

Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Valtakunnanoikeuden tuomio voidaan asianosaisen tekemästä kantelusta tuomiovirheen perusteella poistaa tai se voidaan asianosaisen hakemuksesta purkaa noudattaen soveltuvin osin, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään.

Kantelun ja hakemuksen tuomion purkamisesta ratkaisee korkein oikeus. Korkein oikeus käsittelee asian kokoonpanossa, jossa on vähintään 11 jäsentä.

6 luku

Erinäiset säännökset

18 §

Valtakunnanoikeuden henkilöstö

Puheenjohtaja kutsuu valtakunnanoikeuteen sihteerin ja ottaa valtakunnanoikeuden tarvitseman muun henkilöstön. Sihteerin kelpoisuusvaatimuksena on, että hän on suorittanut oikeustieteen kandidaatin tutkinnon.

19 §

Virkavapaus

Valtakunnanoikeuden jäsenillä ja muilla sen palveluksessa olevilla on oikeus saada virkavapautta siksi ajaksi, jonka tehtävän hoitaminen valtakunnanoikeudessa vaatii.

20 §

Jäsenten ja henkilöstön palkkiot

Valtakunnanoikeuden jäsenen tehtävästä suoritetaan palkkio saman perusteen mukaan kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen palkka määräytyy. Korkeimman oikeuden presidentille ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentille maksetaan palkkio saman perusteen mukaan kuin heidän palkkansa määräytyy. Valtakun-

nanoikeuden henkilöstön palkkio määräytyy oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaan.

Palkkioon on oikeus siltä ajalta, jonka tehtävän hoitaminen valtakunnanoikeudessa kestää.

21 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 2000.

Helsingissä 23 päivänä joulukuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri Johannes Koskinen