

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om häradssåklagare samt om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att en lag om häradssåklagare stiftas och att lagen om strafforderförfarande ändras. Propositionen innehåller de ändringar i stadgandena om åklagarväsendet som är nödvändiga som en följd av den år 1992 stiftade lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen. Den föreslagna lagen om häradssåklagare är den första enhetliga organisationslagen i fråga om lokala åklagarväsendet. Enligt propositionen skall de nuvarande stadsfiskalerna, länsmännen och biträdande länsmännen i sysslan som lokala åklagare ersättas med heltidsanställda häradssåklagare. Enligt propositionen är åklagarmyndigheten en personmyndighet.

Åklagaruppgifterna på mellannivån kvarstår i detta skede hos länspolisråden och polisinspektörerna som fungerar som länsåklagare.

Häradssåklagarna arbetar vid häradets åklagarämbete eller vid häradssåklagaravdelning. Ämbetsverket och avdelningen hör till

justitieministeriets förvaltningsområde. Chef för ämbetsverket eller avdelningen är ledande häradssåklagaren. Varje häradssåklagare har en självständig åtalsprövningsrätt. Häradet är häradssåklagarens verksamhetsområde, men i vissa fall kan man bestämma att ett häradssåklagarämbete eller ett häradssåklagaravdelning skall sköta åklagaruppgifter också inom ett annat härad eller i samarbete.

Det kan vid ett åklagarämbete eller vid en åklagaravdelning finnas åklagarbiträden. Med detta nya arrangemang skapas möjligheter för personer som avlagt examen att få erfarenhet av åklagarsysslor.

Den föreslagna lagen om häradssåklagare avses träda i kraft samtidigt som lokalförvaltningsreformen dvs. den 1 december 1996. Förslaget till lag om upphävandet av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande avses träda i kraft den 1 januari 1999.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1	4.3. Verknningar för medborgarna .....	10
ALLMÄN MOTIVERING .....	3	<b>5. Beredningen av propositionen</b> .....	11
<b>1. Inledning</b> .....	3	<b>6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll</b> .....	11
1.1. Om åklagarväsendets utveckling .....	3	6.1. Samband med andra propositioner .....	11
1.2. Åklagarverksamhetens ställning i rättsordningen .....	3	6.2. Samband med internationella fördrag och åtaganden .....	11
1.3. Åklagarorganisationen och de internationella människorättskonventionerna .....	5	DETALJMOTIVERING .....	11
<b>2. Nuläge</b> .....	6	<b>1. Lagförslagen</b> .....	11
2.1. Lagstiftning och praxis .....	6	1.1. Lagen om häradsåklagare .....	11
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet .....	7	1.2. Lag om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande .....	14
Sverige .....	7	<b>2. Närmare stadganden</b> .....	14
Danmark .....	8	<b>3. Ikraftträdande</b> .....	14
Norge .....	8	LAGFÖRSLAGEN .....	15
Tyskland .....	8	<b>1. Lag om häradsåklagare</b> .....	15
2.3. Bedömning av nuläget .....	8	<b>2. Lag om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande</b> .....	17
<b>3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen</b> ..	9	BILAGA .....	18
<b>4. Propositionens verkningar</b> .....	10	Utkast till förordning häradsåklagare .....	18
4.1. Ekonomiska verkningar .....	10		
4.2. Verknningar i fråga om organisation och personal .....	10		

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Inledning

#### 1.1. Om åklagarväsendets utveckling

Stadganden om åklagarväsendets nuvarande organisation och förvaltning ingår i flera olika lagar och förordningar. Att stadganden finns på så många olika ställen beror på åklagarväsendets historiska utveckling.

Före landskapslagarnas tid förlikades ett brott genom hämnd. Ursprungligen omfattade en brottmålsrättegång endast två parter: målsäganden och den åtalade. När straffsystemet utvecklades kom en förlikningspeng med i bilden. När släktsamhällets förlikningsrätt upphörde blev förlikningspengen förlikningsböter. När kungen fick del i förlikningspengen, fick denna allt mer drag av det nuvarande bötesstraffet. I slutet av medeltiden fick straffet en ökad samhällelig betydelse och kungen fick rätt till böterna. Detta utvecklingsskede i brottmålsrättegångarnas historia bildade grunden till vår nuvarande åklagarkår.

Under landskapslagarnas tid övervakade fogden och länsmannen över kungens rätt till böterna. Man ansåg att åklagarna verkade för kungens räkning. Detta var grunden till kungens rätt att utnämna tjänstemän som han ansåg lämpliga till att handha åklagaruppgifterna. Man har ansett att detta är förklaringen till varför stadgandena om åklagarkåren till stor del grundar sig på förordningar och administrativa föreskrifter.

Ursprungligen hade städerna inte egna åklagare, utan borgmästaren, fogden eller en rådmann skötte om åklagaruppgifterna. I de flesta städer grundades stadsfiskalstjänster på 1600-talet.

År 1614 grundades Svea hovrätt som den högsta domstolen i riket. Samtidigt tillsattes vid hovrätten en advokatfiskal. Advokatfiskalen skötte om kungens åtalsmakt i de ärenden som gällde kronan, dvs. tjänstebrottsärenden.

Justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman som de högsta laglighetsövervakarna har en gemensam utgångspunkt som grundar sig på Karl XII:s kansliinstruktion från år 1713. Då grundades tjänsten för det högsta ombudet. Senare övertog justitiekanslern ombudets uppgifter och i 1720 års regeringsform

fick justitiekanslern också uppgifterna som högsta åklagare. Under autonomi fungerade prokuratorn som högsta åklagare i Finland. Hans benämning ändrades år 1918 till justitiekansler. I regeringsformen år 1919 stadgades att justitiekansler är högsta åklagare.

För att höja nivån på åklagarkåren grundades år 1933 tre riksåklagartjänster för åtal i stora och komplicerade brott, en riksåklagartjänst i varje hovrättsdistrikt. Tjänsterna nedlades år 1943 när polisinspektörerna, numera länspolisråden, förordnades till länsåklagare.

Ett karakteristiskt drag i åklagarkårens utvecklingshistoria är att åklagaruppgifterna ursprungligen och fortfarande i en betydande mån är sammanbundna med administrativa tjänster. De centrala delarna av grundstrukturen i åklagarkåren började ta sin nuvarande form för 300 år sedan.

#### 1.2. Åklagarverksamhetens ställning i rättsordningen

Allmänna åklagarens beslut och verksamhet har en central betydelse i hur det straffrättsliga systemet fungerar. Om den straffprocessrättsliga lagstiftningen utvecklas på det sätt som föreslås i ett betänkande av en arbetsgrupp (Lagberedningsavdelningens vid justitieministeriet publikation 1/1993) kommer åklagarens betydelse att öka ytterligare.

Trots att också offret för brottet, dvs. målsäganden, enligt gällande lag har en självständig rätt att besluta om väckande av åtal, är det i praktiken mycket sällsynt att målsäganden väcker åtal och själv för åtalet vidare. Detta betyder att det i praktiken endast är allmänna åklagaren som för brottmål till domstolen.

Åklagarens uppgifter fördelar sig i princip på två skilda delområden, som dock i praktiken står i ett nära samband med varandra. För det första har åklagaren vissa viktiga uppgifter i den straffprocessrättsliga verksamheten som står utanför rättegången, bland dessa beslutet om en rättegång överhuvudtaget skall inledas (*åtalsprövning*). För det andra är åklagaren part i rättegången och han ser till att rättegången fortskrider.

Åklagaren skall pröva om polisen har utfört

förundersökningen i relevanta frågor och om det insamlade materialet är tillräckligt som grund för en åtalsprövning. I mån av möjlighet skall åklagaren också pröva om man vid förundersökningen vid sidan av det bevismaterial som stöder antagandet om den misstänktes skuld också beaktat sådana omständigheter som talar emot den misstänktes skuld (*objektivitetsprincipen*).

Åklagaren har rätt att när en förundersökning slutförts förordna om tilläggsundersökningar som utförs av polisen. Sådana kan behövas t.ex. för att åklagaren anser att förundersökningen inte gällt relevanta frågor vid undersökning av alla sidor i händelseförloppet eller för att förundersökningsmaterialet inte är tillräckligt för att göra en straffrättslig värdering av gärningen. Åklagaren kan ingripa i en förundersökning redan i det skedet då den pågår (15 § förundersökningslagen 449/87). Detta kan vara motiverat särskilt i fall som rättsligt sett är komplicerade och där åklagaren kan bidra med sin sakkunskap såväl för att rikta in undersökningen på straffrättsligt sett relevanta omständigheter som för att inverka på det bevismaterial som insamlas.

För förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret och för att tillgodose den enskildes rättsskydd är åtalsprövningen en av åklagarens viktigaste uppgifter. Vid åtalsprövningen avgörs med utgångspunkt i förundersökningsmaterialet frågan om ett åtal skall väckas mot någon. Åklagaren skall pröva om den undersökta handlingen fyller ett brottsrekvisit och om det finns tillräckligt bevis för att den misstänkte gjort sig skyldig till handlingen. Därtill skall åklagaren undersöka om ett specialstadgande berättigar eller ålägger honom att inte väcka åtal för en viss gärning.

Enligt 18 § förordningen om införande av strafflagen skall åklagaren väcka åtal, om sannolika skäl stöder det. Enligt arbetsgruppen som arbetade med reformen av de straffprocessuella stadgandena är avsikten inte att ändra åtalströskeln.

Även om åklagaren anser att handlingen fyller ett brottsrekvisit och att tillräckliga bevis stöder åtalet, skall han låta bli att väcka åtal, om på fallet kan tillämpas ett lagrum om åtalseftergift som påföljd. Åtalseftergift som påföljd kan komma i fråga när en gärning är ringa eller den misstänkte ung (15 § i ovan nämnda förordning). Därtill kan åklagaren besluta sig för åtalseftergift när ett viktigt

allmänt eller enskilt intresse inte kräver annat, om rättegången eller straffet kan anses oskäligt i det enskilda fallet eller om straffet inte i nämnvärd mån skulle inverka på det totala straffet för flera andra brott (15 a § i ovan nämnda förordning). Stadganden om åtalseftergift som påföljd finns också i ett antal speciallagar. Av dessa är den viktigaste 104 § vägtrafiklagen (267/81).

Åtalseftergift som påföljd innebär att åklagaren konstaterar att en person har gjort sig skyldig till ett visst namngivet brott, men att han anser att den rätta lösningen är åtalseftergift med stöd av en i lag angiven grund. Åklagaren kan till beslutet foga en anmärkning som uttrycker klander. Den som fått en åtalseftergift har rätt att få skuldfrågan prövad av en domstol (15 b § 3 mom. i ovan nämnda förordning).

När åklagaren har bestämt sig för att väcka åtal driver han åtalet som part i rättegången. Det händelseförlopp som skildras i åtalet drar upp gränserna för rättegången på så sätt att domstolen inte kan behandla och avgöra målet i ett vidare omfång. Åklagaren skall se till att nödvändigt bevismaterial läggs fram i rättegången. Åklagaren har bevisbördan. Detta betyder att han skall bevisa alla de omständigheter som straffrättsligt sett är omedelbart relevanta. Den åtalade kan, om han så önskar, förhålla sig helt passiv under hela rättegången. Han behöver inte bevisa sin oskuld. Domstolen skall inte heller blanda sig i införskaftet av bevis (*akusatorisk process*).

Åtalsprövning är rättslig prövning. Åklagaren kan väcka åtal endast när lagenliga förutsättningar är för handen.

Åklagarens beslutsfattande och verksamhet är i nyckelställning när man prövar hur och i vilken mån värdena och målen för det straffrättsliga systemet förverkligas i straffprocessen i konkreta fall. Särskilt accentueras detta när åklagaren har rum att pröva en fråga på grund av att stadgandena är så allmänt formulerade eller kan tolkas på olika sätt eller när han i ett konkret fall måste ta ställning till frågan om åtalseftergift som påföljd.

I gränsfall kan prövningen av om bevismaterialet är tillräckligt, dvs. frågan om sannolika skäl är för handen, vara svår och ge rum för prövning som inte i detalj kan styras genom allmänna stadganden och föreskrifter. I gränsfall kan kriteriet för om ett beslut är riktigt endast vara hur väl beslutet överensstämmer

med de grundläggande värdena och målen för det straffrättsliga systemet och i sista hand hela rättsordningen.

Inte ens när åklagaren har eller med avsikt har fått prövningsmakt är denna prövningsrätt så fri att inte vissa rättsliga principer skulle styra den. Detta betyder att åklagaren, när han fattar beslut och också i övrigt i sin verksamhet, vid sidan av lagstiftningen och för att precisera den skall beakta de centrala rättsprinciperna, däri inbegripet den tillämpningspraxis som de internationella människorättskonventionerna gett upphov till.

I gränsfall påverkas innehållet i ett beslut av den enskilda åklagarens yrkesskicklighet samt av hans syn på åklagarens roll och på dennes uppgifter i egenskap av den som förverkligar syftet med straffprocessen. Därför har frågan hur åklagarväsendet skall organiseras ett omedelbart samband med åklagarnas verksamhet. Ju mer självständig och oberoende åklagarkåren organisatoriskt sett är från den allmänna förvaltningen, desto klarare kan den förverkliga de uppgifter som den anförtröts i den straffprocessuella arbetsfördelningen. I första hand har denna omständighet betydelse för den enskildes rättsskydd, därför att den lägger hinder i vägen för att främmande påverkan kommer med i den rättsliga åtalsprövningen och åklagarens verksamhet. En klar rollfördelning som också återspeglar sig i organisationen inverkar på hur det straffrättsliga systemet fungerar också i ett vidare omfång, bl.a. på dess effektivitet.

Rummet för lagskiparnas prövning har allmänt taget blivit vidare under de senaste åren. I den straffrättsliga lagstiftningen har man med de allmänt formulerade stadgandena i ökande grad gett lagskiparna — dvs. också åklagarna — utrymme att i enskilda fall pröva om en handling skall anses strida mot rättsordningen. Lagskiparens prövningmakt har utökats också genom en lagreform om rätt att avstå från åtgärder.

### 1.3. Åklagarorganisationen och de internationella människorättskonventionerna

Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/90) senare den europeiska människorättskonventionen, innehåller inga uttryckliga föreskrifter om organiseringen av åklagar-

väsendet. Inte heller kan man ur den europeiska människorättskommissionens eller människorättsdomstolens tolkningspraxis få direkt vägledning om hur åklagarväsendet skall organiseras så att den straffrättsliga rättegången till alla delar fyller bestämmelserna i människorättskonventionen.

I artikel 6 stycke 1 i den europeiska människorättskonventionen förutsätts det emellertid att var och en har rätt till en rättvis och offentlig rättegång ("fair trial") inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol bl.a. när man avgör ett straffrättsligt åtal som väckts mot honom. I artikelns stycke 3 räknas det upp vissa minimirättigheter som tillkommer den åtalade och som rättegången skall tillgodose för att vara rättvis på det sätt som avses i konventionen. Bestämmelserna förutsätter bl.a. att den åtalade i rättegången har tillgång till samma rättigheter som åklagaren ("equality of arms") och att han garanteras vissa minimirättigheter också under förundersökningen.

Rättsskyddssynpunkterna spelar en mycket viktig roll förutom när man prövar organisatoriska frågor som gäller domstolsväsendet också när man prövar sådana frågor om åklagarväsendet. Åklagarna använder makt och de har ett rätt stort utrymme för prövning. Från och med 1 januari 1994 överfördes också strafforderbesluten från domstolarna till åklagarna. För att dessa uppgifter skall kunna handhas på ett opartiskt sätt förutsätts att åklagarna står i ett oberoende förhållande såväl till domstolarna som polisen. Åklagarna skall också vaka över att den misstänktes rättsskydd inte kränks i enskilda fall. Detta är lättare om åklagarväsendet och polisväsendet hålls helt och hållet isär. Bl.a. med utgångspunkt i denna motivering kan man anse att de krav som också den europeiska människorättskonventionen ställer på rättegången är lättare att uppfylla om åklagarorganisationen hålls isär från polisförvaltningen.

Enligt den resolution som godkändes vid Förenta Nationernas kriminalpolitiska världskongress i Havanna 1990 skall staterna ombesörja att åklagarna kan utföra sina uppgifter fria från påtryckning, hinder, störningar, obefogat inflytande och obefogat underställande i civilrättsligt, straffrättsligt eller annat slags ansvar. Därtill framgår av resolutionen att åklagarnas beslutsfattande skall hållas klart isär från förvaltningen.

## 2. Nuläge

### 2.1. Lagstiftning och praxis

Enligt 1 § lagen om stadsfiskaler (352/76) fastställer statsrådet de åklagardistrikt som har ett stadsfiskalsämbete som är underställt justitieministeriet. Enligt den paragraf som var i kraft till den 1 december 1993 handhades sysslan som allmän åklagare av stadsfiskaler i städer med rådstuvurätt. Chef för ett stadsfiskalsämbete är stadsfiskalen. Om det finns två eller flera stadsfiskaler vid samma ämbete är förste stadsfiskalen chef. Justitieministeriet har ansvaret för stadsfiskalsämbetenas omkostnadsanslag.

Chefen för stadsfiskalsämbetet skall fördela åtalsärendena mellan stadsfiskalerna i enlighet med vad därom i arbetsordningen eller annars bestäms. När en biträdande åklagare har underställts en allmän åklagare, övervakar ämbetets chef också dennes verksamhet, om inte denna uppgift i arbetsordningen givits åt en annan stadsfiskal.

Alla stadsfiskaler har en självständig prövningsrätt i fråga om väckande av åtal. Förste stadsfiskalen kan inte bestämma att en stadsfiskal skall väcka åtal. När ett ärende har tilldelats en stadsfiskal, kan inte förste stadsfiskalen ingripa i saken annat än genom att övervaka att ärendet avgörs med lämplig skyndsamhet.

Om länsmannens och biträdande länsmannens behörighet att fungera som allmän åklagare vid tingsrätt stadgas i 1 § lagen om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna (1436/92). Lagen trädde i kraft den 1 december 1993 och hänför sig till tingsrättsreformen.

Före stiftandet av den senast nämnda lagen grundade sig länsmannens och biträdande länsmannens behörighet att verka som allmän åklagare på 14 § förordningen den 10 augusti 1898 om landsstatens tjänstemän och betjente på landet. I paragrafen stadgades att länsmanen är förste landsstatstjänsteman inom länsmansdistriktet och är allmän åklagare derstädes. Länsmannens behörighet grundar sig också på 15 § instruktionen för kronolänsmännen i Finland, utfärdad den 28 november 1898, i vilken det stadgas att för utövande av åklagarkallet och upprätthållande av ordning skall kronolänsman vid ting närvara.

Finnas inom samma tingslag flera kronoläns-

män skall de enligt instruktionen överenskomma mellan sig om fördelningen av nämnda tjänstgöringsskyldighet.

Det finns inga uttryckliga stadganden om länsmannens ställning som förman till biträdande länsmanen i åklagaruppgifter. Med utgångspunkt i åklagarens självständiga prövningsrätt kan man jämföra länsmannens ställning i förhållande till biträdande länsmanen med förste stadsfiskalens förhållande till de andra stadsfiskalerna i ett stadsfiskalsämbete. Länsmanen har ingen devolutionsrätt i förhållande till biträdande länsmanen. När ett enskilt åtalsprövningsärende i enlighet med ett reglemente, en arbetsordning eller på något annat sätt har tilldelats biträdande länsmanen kan länsmanen inte bestämma om innehållet i åtalsprövningen och inte heller till sig själv överföra avgörandet i saken.

Med stöd av 3 § lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (872/77) är landskapsåklagaren allmän åklagare i landskapet Åland. Ändringar i den lagen föreslås inte i denna proposition.

Lagen om strafforderförfarande (692/93) trädde i kraft vid ingången av år 1994. Enligt denna lag är det åklagaren i stället för domstolen som utfärdar en strafforder. Enligt 9 § 2 mom. kan strafforder i mål som gäller brott mot vägtrafiklagen eller bestämmelser utfärdade med stöd av den eller tullbrott också utfärdas av en biträdande åklagare som justitiekanslern förordnat för uppgiften. Till biträdande åklagare förordnas tills vidare eller för viss tid en polisman eller någon annan för uppdraget lämplig person.

Enligt den upphävda 16 § lagen om strafforder (146/70) kunde för behandling av strafforderärenden vid behov utses biträdande åklagare. Justitiekanslern förordnade en polisman eller annan för uppdraget lämplig person till biträdande åklagare tills vidare eller för viss tid. Biträdande åklagaren var i sin syssla underställd länsåklagaren eller annan allmän åklagare som justitiekanslern bestämt. I praktiken har biträdande åklagarna underställts den lokala allmänna åklagaren dock med undantag av biträdande åklagare i tullbrott som underställts länsåklagaren.

I riksdagens svar på regeringens proposition med förslag till lag om strafforderförfarande och vissa lagar som har samband med den (RP 63/1993 rd) ingår ett utlåtande om att riksdagen förutsätter att åklagaruppgifterna, i syfte att

garantera åklagarnas oavhängighet och en effektiv verksamhet, koncentreras till heltidsanställda åklagare och att man på så sätt säkerställer ett i funktionellt avseende självständigt åklagarväsende och att man drar försorg om de resurser som behövs för den ökade arbetsbördan som föranleds av meddelande av strafforder.

Enligt 1 § (810/92) länsåklagarförordningen är länspolisråden och polisinspektörerna länsåklagare. Biträdande polisinspektörernas tjänstebestämmelse ändrades den 1 mars 1995 till polisinspektör. I sex län finns det två polisinspektörer, av vilka den ena har kunnat koncentrera sig på åklagaruppgifter. I övriga län finns det en polisinspektör. Länsåklagaren är direkt underställd justitiekanslern. Länsåklagaren är förman för de allmänna åklagarna i länet.

Länsåklagaren har en självständig beslutanderätt i de ärenden som ankommer på honom. Om ett enskilt åtalsprövningsärende har tilldelats en länsåklagare, kan inte en länsåklagare i förmansställning överta ett ärende eller ändra ett i ärendet redan fattat beslut. Länspolisrådets ställning i förhållande till de biträdande polisinspektörer som lyder under honom kan jämföras med förste stadsfiskalens ställning i förhållande till övriga stadsfiskaler i stadsfiskalsämbetet.

Länsåklagaren kan bestämma att en honom underlydande stadsfiskal eller länsman skall väcka åtal i ett ärende som länsåklagaren är behörig i. Länsåklagaren kan även överta ett ärende som hör till en åklagare som lyder under honom.

Den 1 maj 1994 har tjänsterna som advokatfiskal vid hovrätterna indragits. I detta samband överfördes åklagaruppgifterna i de mål som hovrätten handlägger som första instans, utom tjänsteåtal mot domare, på länsåklagarna.

## 2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

### Sverige

Ända till år 1965 liknade åklagarorganisationen i Sverige på lokal och regional nivå i huvuddrag den nuvarande finska åklagarorganisationen. På landsbygden och i de flesta städer fanns som åklagare en landsfiskal, som också var polischef i sitt distrikt samt svarade

för utsköningsväsendet. Övriga städer hade som åklagare en stadsfiskal som i vissa fall också verkade som polischef. I större städer hade åklagarväsendet helt och hållet åtskiljts från polisorganisationen. Den regionala åklagaren och förmannen för de lokala åklagarna i ett län var landsfogden, som på samma gång var länets polischef. I ledningen för åklagarväsendet var på den tiden som också nuförtiden riksåklagaren. Redan år 1948 hade högste åklagarens uppgifter överförts från justitiekanslern till riksåklagaren.

Med reformen år 1965 åtskiljdes åklagarväsendet organisatoriskt från polisen. Därefter har vissa organisatoriska justeringar utförts som bl.a. har gällt indelningen i områden. Sverige är numera indelat i tretton åklagarområden. Varje område leds av en överåklagare. I den regionala åklagarens ämbetsverk finns också statsåklagare som koncentrerar sig närmast på svårare och mer omfattande brottmål, statsåklagare och distriktsåklagare samt assistentåklagare. Organisationen fick sin nuvarande form år 1985.

På lokal nivå finns i Sverige något över 80 åklagardistrikt. Ett distrikt leds av en chefsåklagare. Övriga har titeln distriktsåklagare. En del av distrikten är små med endast några åklagare. De största städerna, Stockholm, Göteborg och Malmö, bildar åklagardistrikt utanför den regionala indelningen (storstadsdistrikt), som leds av överåklagare. På sitt område har överåklagaren samma befogenheter och uppgifter som de regionala åklagarna. Storstadsdistriktens ämbetsverk är delade i åklagarkammare som leds av chefsåklagare och där de övriga åklagarna är kammaråklagare.

I Sverige, där åklagaren också leder förundersökningen, fanns år 1991 allt som allt 633 åklagartjänster. Hela åklagarorganisationens personal uppgick till ca 1 400 personer. Antalet behandlade mål uppgick till ungefär samma antal som i Finland.

I Sverige blev ett omfattande betänkande om åklagarväsendet färdigt år 1992 (SOU 1992:61). Bl.a. dryftas i betänkandet med utgångspunkt i erfarenheterna efter reformen år 1965 åklagarorganisationen och frågan om arbetsfördelningen mellan åklagarna och polisen. En central slutsats i utredningen var att den organisatoriska tudelningen mellan polisen och åklagarna skall bibehållas. Som problem i den nuvarande organisationen upplevdes bl.a. att åklagardistriktet är för små samt att lednings- och

övervakningsförhållandena samt ansvarsfrågorna är oklara inom organisationen.

## Danmark

Den danska åklagarorganisationen påminner om den som Sverige hade före år 1965. Högsta åklagarmyndighet i Danmark är riksåklagaren (rigsadvokat). I fråga om regional indelning är Danmark indelat i sex ämbetsverk med en statsåklagare (statsadvokat) i ledningen. Ämbetsverken är åtskilda från polisorganisationen. Statsåklagaren har tilldelats behandlingen av brott som är grövre eller fordrar viss specialkunskap. Därtill har Danmark ett särskilt statsåklagarverk för ekonomisk brottslighet. På lokal nivå är det polismästaren i polisorganisationen som verkar som åklagare. Som underlydande har polismästaren polisjurister med olika benämningar. Dessa sköter i praktiken om åtalsärendena.

## Norge

Den norska åklagarorganisationen är i huvuddrag likadan som den i Danmark. Åklagarväsendet leds av en riksåklagare ("riksadvokaten"). På regional nivå finns ca 40 statsåklagare ("statsadvokat") som inte ingår i polisorganisationen. Riksåklagarna behandlar brott av allvarligare typ. För ekonomiska brott och miljöbrott finns ett särskilt statsåklagarämbete. De lokala åklagarna i Norge är polismästarna ("politimestrene") och polisjuristerna.

I Norge och Danmark har man under de senaste åren utgivit betänkan den med utredningar över åklagarorganisationen och åklagarnas uppgifter. Dessa har likväl inte lett till organisatoriska reformer.

## Tyskland

Det högsta åklagarämbetet i Tyskland är "Generalbundesanwalt", som handhar åklagaruppgifter som gäller grövre brott mot staten (spionage, terrorism). Åklagaren biträds av en grupp riksåklagare ("Bundesanwalt").

I varje delstat finns ett hierarkiskt organiserat åklagarväsende som är fristående från

polisen och domstolen och som är självständigt i förhållande till förbundsrepublikens åklagarkår.

## 2.3. Bedömning av nuläget

I Finland finns 233 åklagardistrikt. Av dessa är 206 länsmansdistrikt och 26 stadsfiskalsämbeten. Därtill kommer landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland. Stadsfiskalsämbetena lyder under justitieministeriet. Länsmännen lyder under länsstyrelserna på inrikesministeriets förvaltningsområde. I takt med det växande antalet uppgifter och den oförändrade distriktsindelningen blir det allt svårare att fördela resurserna. På grund av att distrikten är så olika stora och antalet distrikt så många fördelar sig personalen, som sköter olika uppgifter, oändamålsenligt. Om distriktsindelningen ändras kunde personalresurserna användas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Tingsrättsreformen trädde i kraft den 1 december 1993. Härvid ersatte 70 tingsrätter 96 tidigare domsagor och rådstuvurätter. Avsikten är att det nya straffprocessuella förfarandet skall träda i kraft 1997. Straffprocessreformen ställer nya krav på åklagarna. Också hovrättskommissionens 1989 slutbetänkande (kommittebetänkande 1992:20) om rättegångsförfarandet i hovrätterna har blivit färdigt. Enligt betänkandet kommer bl.a. antalet muntliga behandlingar i hovrätterna att öka.

I ljuset av de ovan nämnda reformerna är den nuvarande tudelade åklagarorganisationen föråldrad. Genomförandet av reformerna förutsätter med nödvändighet en åklagarorganisation med heltidsanställda åklagare.

Den nuvarande länsåklagarorganisationen är bristfällig. Länspolisråden och biträdande polisinspektörerna som verkar som länsåklagare sköter åklagaruppgifterna på mellannivå vid sidan av sin polissyssla. När de lokala åklagarna nu blir heltidsanställda kan de inte längre som förmän ha poliser som sköter åklagaruppgifter som bisyssla. På grund av att antalet åklagardistrikt minskar är det inte längre ändamålsenligt att i varje län upprätthålla en mellannivå.

Statsrådets justitiekansler har i september 1993 gjort en framställan om utredandet av reformalternativ för åklagarorganisationen ovanför lokalnivån. Åklagarnas administration på mellannivån utreds särskilt i detta samband



varvid ställning även tas till behovet av en särskild riksåklagare. Justitieministeriet tillsatte den 4 februari 1994 en kommission för att utreda frågan. Åklagarkommissionen har överlätit sitt 31 mars 1995 daterade betänkande till justitieministeriet (kommitébetänkande 1995:7).

Kommissionen föreslår att justitiekanslers uppgifter som högsta åklagare överförs på riksåklagaren. Riksåklagarens skulle sköta åklagaruppgifterna i de mål som enligt lag ankommer på honom eller vilka han förbehåller sig. Dessutom representerar han åklagarna i högsta domstolen. Riksåklagaren skulle sköta riksåklagarämbetet som är centralmyndighet för de allmänna åklagarna. Åklagarväsendet skulle bestå av två instanser. I ämbetet och i dess områdesbyråer skulle statsåklagarna verka. Dessa skulle ersätta de nuvarande distriktåklagarna eller länsåklagarna. Kommissionens betänkande är nu på remiss.

### 3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Åklagarväsendet har som en följd av den historiska utvecklingen blivit splittrat till sin organisation. En del av de lokala åklagarna är stadsfiskalerna som hör till justitieministeriets förvaltningsområde och en del länsmän och biträdande länsmän som hör till inrikesförvaltningen och även har andra uppgifter. Häradåklagarna skall enligt propositionen alla höras till justitieministeriets förvaltningsområde. Inom åklagaruppgifterna i häradet skall man övergå till heltidsanställda åklagare och ett arrangemang där de lokala åklagarna är så oberoende som möjligt av den övriga förvaltningen.

Åklagaren har en betydelsefull uppgift i vårt rättssystem. Efter att polisen utfört förundersökningen utför han åtalsprövningen och såsom representant för den offentliga talerätten yrkar han på straff i domstolen. Av denna orsak bör åklagarens ställning vara möjligast oberoende.

De krav som bör ställas på straffprocessen och på åklagarens verksamhet som ett straffrättsligt organ har ökat i takt med att samhället ändrats. Åklagarna skall vara yrkesmässigt kunniga och rättsligt oberoende beslutsfattare. I praktiken förutsätter skötseln av ärendena ett gott samarbete med polisen och domstolen samt övriga samarbetsparter.

Propositionen innehåller de ändringar som

med anledning av lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/92) bör göras i de författningar som gäller åklagarväsendet. Häradåklagarna skall verka i häradets åklagarämbete eller vid häradsämbetets åklagaravdelning. Enligt 4 § lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen finns det i häradet antingen ett häradsämbete eller ett fristående ämbetsverk enligt vad statsrådet beslutar. Enligt 2 mom. i samma paragraf finns det vid ett häradsämbete polis-, åklagar- och utsökningssenheter samt andra behövliga enheter som skall utöva en så självständig beslutanderätt i funktionellt hänseende som möjligt. Häradets fristående ämbetsverk sköter motsvarande uppgifter.

Statsrådet har den 14 april 1994 utfärdat ett beslut om häradens ämbetsverkstyp och deras språkliga indelning (281/94). Enligt 1 § i beslutet inrättas fristående ämbetsverk i de härad till vilka Helsingfors stad, Lahtis stad, Uleåborgs stad, Tammerfors stad och Åbo stad hör. Ikraftträdelsestadgandet för beslutet har ändrats genom statsrådets beslut (862/94) så att beslutet träder i kraft den 1 januari 1996. Avsikten är att detta beslut ändras så att fristående ämbetsverk inrättas utöver de ovan nämnda i Tavastehus, Joensuu, Jyväskylä, Kotka, Kuopio, Vilmanstrand, Björneborg och Vasa härad. Samtidigt ändras även ikraftträdelsestidpunkten till den 1 december 1996.

Enligt 6 § 1 mom. lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen är häradsämbetet underställt länsstyrelsen och inrikesministeriet och fristående ämbetsverken är underställda ifrågavarande ministerium, om inte något annat stadgas. Enligt 2 mom. i samma paragraf är häradsämbetets enheter och häradets fristående ämbetsverk i funktionellt hänseende underställda ifrågavarande ministerium och, om så stadgats, underställda annan myndighet. I funktionellt hänseende är sålunda häradsämbetets åklagaravdelning och de fristående ämbetsverk som handhar åklagaruppgifter underställda justitieministeriet.

Enligt propositionen kommer de nuvarande stadsfiskalerna samt länsmännen och biträdande länsmännen i sysslan som åklagare att ersättas med häradåklagare. Häradåklagaren är den lokala åklagarmyndigheten. Enligt propositionen skall åklagarmyndigheten vara en personmyndighet. Åklagarsysslan handhas av heltidsanställda åklagare.

I åklagarsysslan är häradsåklagaren underställd justitiekanslern och länsåklagaren. Detta motsvarar den nuvarande regleringen. Åklagar-kommissionens förslag gällande åklagarväsendets organisation ovanför lokalnivån är inte beroende av reformen av statens lokalförvaltning. Vid reformeringen av åklagarväsendet skall man sålunda framskrida två vägar; kommissionens förslag gäller omorganisering av högsta åklagarämbetet och häradsreformen gäller åklagarna på lokalnivå.

Häradsåklagarens verksamhetsområde består av häradet. Justitieministeriet kan bestämma om samarbete mellan häradsåklagare. De häradsåklagare som verkar inom en viss tingsrätts domkrets är behöriga att sköta åklagaruppgifterna i alla de mål i vilka denna tingsrätt är behörig i inom vars domkrets de är verksamma. Justitiekanslern utnämner ledande häradsåklagaren och häradsåklagaren. De åtalas för tjänstebrott vid hovrätten.

Enligt propositionen kan det vid ett åklagarämbete och en åklagaravdelning finnas åklagarbiträden. Ett biträde skall ha avlagt juris kandidatexamen. Med detta nya arrangemang skapar man en möjlighet att ge erfarenhet av åklagaruppgifter åt blivande åklagare och andra som i sitt senare arbete har nytta av åklagarerfarenheter, som t. ex. domare och advokater.

## 4. Propositionens verkningar

### 4.1. Ekonomiska verkningar

Utgifterna för åklagarämbetena inom justitieministeriets förvaltningsområdet är i 1995 års budget ca 35 miljoner mark. Utgifterna för åklagarverksamheten inom inrikesministeriets förvaltningsområde har inte specificerats i budgeten. Dessa utgifters andel av utgifterna för polisväsendet har beräknats uppgå till ca tre procent. I enlighet med detta är utgifterna ca 84 miljoner mark. Sålunda är totalutgifterna för åklagarväsendet för närvarande ca 119 miljoner mark.

I propositionen uppskattas utgifterna för det nya systemet vara ca 110 miljoner mark. Reformen förutsätter inte att totalutgifterna ökas. När man uppskattat utgifterna för åklagarväsendet har man utgått från att åklagarnas medellön är A 26 och byråpersonalens A 14. Antalet åklagartjänster som behövs är 230 och

för biträdande personal samt byråpersonal behövs 160 tjänster. För övriga konsumtionsutgifter reserveras ca 16 miljoner mark. I propositionen tryggas åklagarväsendets verksamhet inom ramen för de nedskurna utgifterna inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Reformen skall enligt planerna genomföras så att personalen inom åklagarväsendet i sin helhet skall övergå från inrikesministeriets förvaltningsområde till justitieministeriets förvaltningsområde.

En reform som gäller straffprocessen bereds för närvarande. Enligt den nuvarande uppgiften ökar inte denna reform behovet av tillägsresurser för åklagarväsendet.

### 4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen möjliggör en övergång till ett system inom vilket åklagarna i regel är heltidsanställda.

För att klara av den nuvarande arbetsmängden uppskattar man enligt beräkningar som grundar sig på arbetsmängden under senaste år att man behöver 230 tjänster för heltidsanställda häradsåklagare. En heltidsanställd åklagare sköter ca 400 åtalsmål per år. För avgörandet av strafforder behövs uppskattningsvis en arbetsinsats av 10 åklagare. Av de 230 åklagare som behövs fås ca 80 bland de nuvarande heltidsanställda stadsfiskalerna och 150 från indragna länsmans- och biträdande länsmanstjänster. För biträdande personal och byråpersonal behövs ca 160 tjänster. I beräkningarna har man beaktat de ändringar som skedde i strafforderförfarandet från början av år 1994.

Reformen genomförs så att den sammanlagda personalen inom åklagarväsendet inte ökas.

Beräkningarna har utförts med utgångspunkt i den nuvarande straffprocessen. Om straffprocessen förnyas på det sätt som justitieministeriet har planerat, kommer behovet av heltidsanställda åklagare inte att öka.

### 4.3. Verkningar för medborgarna

I propositionen skapas en enhetlig åklagarorganisation i hela landet. Detta innebär att de organisatoriska skillnaderna mellan gamla städer och övriga delar av landet försvinner. Detta

förbättrar den jämlika behandlingen av medborgarna.

## 5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet. Över arbetsgruppens förslag har statsrådets justitiekansler, inrikesministeriet, finansministeriet, länsstyrelserna, polisinspektörerna (Poliisitarkastajat ry), Finlands stadsfiskalsförening (Suomen Kaupunginviskaaliyhdistys ry), Finlands länsmanaförening (Suomen Nimismiesyhdistys ry), Justitieförvaltningens personalförening (Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry) och Finlands tingsrättsdomarförening (Suomen Käräjäoikeustuomarit ry) hörts. I arbetsgruppens förslag ingick också ett förslag om regional åklagare. Utgående från utlåtandena har ärendet förts till en särskild beredning.

Till riksdagen gavs den 18 mars 1994 propositionen till lag om häradsåklagare samt lag om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen som strafforderförfarande (RP 24/1994 rd). Riksdagen hann inte slutbehandla ärendet under den valperiod som utgick den 14 mars 1995. Beredningen av denna proposition har slutförts vid justitieministeriet som tjänstearbete utgående från den tidigare propositionen.

## 6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

### 6.1. Samband med andra propositioner

Propositionen står i ett samband med reformen av statens lokalförvaltning och föreslås därför träda i kraft samtidigt som den.

Propositionen står även i samband med reformen av straffprocessen men är avsedd att träda i kraft före reformen av straffprocessen. Den nämnda reformen kommer att ställa nya yrkesmässiga utmaningar på åklagarna. Organisationen bör stöda åklagarna i deras uppgifter. Därför är det viktigt att lagen om häradsåklagare kan träda i kraft förhållandevis snabbt. Den föreslagna reformen kan även genomföras separat från de övriga reformer av åklagarväsendet över vilka åklagarkommissionen har gett sitt ovannämnda betänkande.

### 6.2. Samband med internationella fördrag och åtaganden

Vid organiseringen av åklagarväsendet skall man se till att kraven i artikel 6 stycke 1 och artikel 3 i den europeiska människorättskonventionen uppfylls på det sätt som närmare har angivits i avsnitt 1.3. Det är lättare att uppfylla de krav som den europeiska människorättskonventionen ställer på rättegångsförfarandet, om åklagarväsendet hålls isär från polisväsendet.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslagen

#### 1.1. Lagen om häradsåklagare

1 §. *Lokal åklagarmyndighet.* Häradsåklagaren är den lokala åklagarmyndigheten. Enligt propositionen är åklagarmyndigheten en personmyndighet. Häradsåklagaren träder i stället för de nuvarande stadsfiskalerna samt i fråga om åklagarsysslan länsmännen och biträdande länsmännen.

Som åklagare är häradsåklagaren underställd justitiekanslern. Denne är högsta åklagare i enlighet med 46 § regeringsformen. Stadganden

om justitiekanslerns uppgifter som högsta åklagare ingår i 11—14 §§ reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/92). Justitiekanslern kan själv väcka åtal eller bestämma att behörig åklagare skall göra det. Justitiekanslern kan även bestämma att en annan åklagare än den behöriga åklagaren skall väcka åtal (*substitutionsrätt*). Justitiekanslern kan överta åtalsprövningen i en fråga som tillkommer en honom underlydande åklagare (*devolutionsrätt*).

Som åklagare är häradsåklagaren även underställd länsåklagaren. Om länsåklagarens uppgifter stadgas i länsåklagarförordningen.

Länsåklagaren kan förordna en underlydande åklagare att väcka åtal. Dessutom kan länsåklagaren själv förbehålla sig rätten att avgöra ett ärende som ankommer på en underlydande åklagare. Länsåklagaren kan däremot inte bestämma att en annan åklagare än den behöriga åklagaren skall väcka åtal.

Stadganden om landskapsåklagaren i landskapet Åland finns i lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland och i förordningen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (872/77 och 237/78). Ändringar i dessa författningar föreslås inte i propositionen.

2 §. *Åklagarämbete och åklagaravdelning.* Häradsåklagarna arbetar i enlighet med 4 § lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen antingen vid ett skilt åklagarämbete i häradet eller vid häradsämbetets åklagaravdelning. Åklagarämbetet och åklagaravdelningen hör funktionellt till justitieministeriets förvaltningsområde och får sina omkostnadsanslag betalda ur justitieministeriets huvudtitel.

Chef för åklagarämbetet och åklagaravdelningen är ledande häradsåklagaren. Vid en åklagaravdelning med en åklagare fungerar häradsåklagaren som chef. Uppdraget att vara chef begränsar sig till administrativa uppgifter. I den ledande häradsåklagarens uppgifter ingår bl.a. att fördela åtalsärendena mellan häradsåklagarna i enlighet med vad som bestäms i arbetsordningen eller någon annanstans.

Varje häradsåklagare har självständig åtalsrättsrätt. Ledande häradsåklagaren kan inte bestämma att en häradsåklagare skall väcka åtal. Om ett åtalsärende tilldelas en häradsåklagare, kan ledande häradsåklagaren inte ingripa i saken på annat sätt än genom att övervaka att ärendet avgörs utan onödigt dröjsmål.

För att garantera åklagarväsendets självständiga och opartiska ställning har man i propositionen som mål åklagare med sysslan på heltid. Från denna princip skall man kunna avvika endast i Lapplands län av särskilda skäl. Till denna del hänvisas i paragrafen till 6 a § polisförvaltningslagen ( / ), i vilken stadgas att inrikesministeriet av särskilda skäl kan besluta att det i häradsämbetet i Lapplands län skall inrättas en länsmanstjänst för skötseln av de uppgifter som hör till cheferna för avdelningarna. Om en länsmanstjänst inrättas vid häradsämbetet, kommer länsmanen

sålunda att sköta alla de uppgifter som annars hör till cheferna för avdelningarna. Innan tjänsten inrättas bör inrikesministeriet höra justitieministeriet. Detta är nödvändigt för att klarlägga att arbetsmängderna både inom ut-söknings- och åklagaruppgifterna är sådana att ämbetsverkets chef kan klara av dem. Ämbetsverkets chef utnämns av länsstyrelsen.

Förhållandena i glesbygder i Lapplands län kan betraktas som ett särskilt skäl för att inrätta en tjänst såsom chef för ämbetsverket. Det kan där vara svårt att bilda samarbetsområden för att ge full sysselsättning åt cheferna för de olika avdelningarna. I t.ex. Rovaniemi eller Kemi häradet föreligger inte de särskilda skäl som avses i nämnda paragraf.

3 §. *Behörighetskrav.* Enligt paragrafen är behörighetskraven för ledande häradsåklagaren och häradsåklagaren juris kandidatexamen samt den skicklighet som behövs för att tjänsten skall kunna skötas eller erfarenhet av domaruppgifter. De formella behörighetskraven är desamma som för underrättsdomarna.

Med kravet på den skicklighet som behövs för att av tjänsten skall kunna skötas avses den enskildes personliga egenskaper att klara av skötseln av den tjänst som frågan då gäller. När ledande häradsåklagaren utnämns skall uppmärksamhet fästas vid dennes förutsättningar att leda ämbetsverket samt därtill att han även är en skicklig åklagare.

4 §. *Utnämning.* Justitiekanslern bär som högsta åklagare ansvaret för hur åklagarväsendet fungerar. I enlighet med detta är det motiverat att justitiekanslern utnämner de lokala åklagarna. Eftersom åklagarverksamheten som en del av lagskipningen skall stå i ett oberoende förhållande till förvaltningen, kan utnämningens rätten inte ges en administrativ myndighet. Justitiekanslern utnämner enligt gällande lag stadsfiskalerna, som är heltidsanställda åklagare.

5 §. *Härad.* Det lokala åklagarväsendet ordnas häradsvis. Häradsåklagarens verksamhetsområde består av häradet.

Enligt 5 § lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen kan det bestämmas att en enhet vid häradsämbete eller ett fristående ämbetsverk i ett härad skall handha uppgifter också inom ett annat häradsområde eller att ämbetsverk skall samarbeta vid skötseln av vissa uppgifter i enlighet med vad som särskilt stadgas. Enligt det föreslagna 5 § 2 mom. kan åklagarämbetena eller åklagar-

avdelningarna inom olika härad förordnas att samarbeta i skötseln av åklagaruppgifter, om det är nödvändigt för ett ändamålsenligt ordnande av den lokala åklagarsysslan. Likaså kan justitieministeriet förordna att ett åklagarämbete eller en åklagaravdelning skall handha åklagaruppgifter även inom ett annat häradsområde. Innan ett sådant förordnande ges skall justitieministeriet höra länsstyrelsen. Enligt huvudregeln inrättas minst en åklagarenhet inom varje tingsrättsområde. Om, å andra sidan, ett härad kan sysselsätta en åklagare, om också bara en, kan en åklagartjänst inrättas vid häradssämbetet.

I statsrådets beslut om häradindelningen (1464/92) har man bildat vissa härad som ensamma är för små för att vara åklagardistrikt. Den nya straffprocessen och de reformer som kommer att gälla behandlingen av mål vid hovrätterna leder till att åklagaren samtidigt bör finnas i tingsrätten och vid hovrättens muntliga förhandling. För att åklagarverksamheten skall kunna tryggas under årets alla dagar, förutsätter detta samarbete åtminstone mellan de små åklagardistrikten.

Genom samarbetsarrangemang kan man i allmänhet inrätta områden med två eller tre åklagare. Då distriktsgränserna för härad och tingsrätter inte alltid motsvarar varandra, kan det vara nödvändigt att inkludera åklagare inom olika tingsrätter i samarbetsområdet.

Förordnandet om att åklagaruppgifter skall skötas i samarbete eller inom ett annat häradsområde förutsätter att tillgången till behövliga resurser samtidigt tryggas. Justitieministeriet, som bär ansvaret för de funktionella förutsättningarna för åklagarväsendet, ger förordnandet. Enlig normal förvaltningsrutin hörs statsrådets justitiekansler, ifrågavarande häradssämbeten eller deras enheter, domstolar och kommuner innan ett beslut om ett sådant förordnande fattas. Justitieministeriet bör i sitt beslut förordna om de uppgifter som handhas i samarbete och om ledningen av samarbetsområdet.

6 §. *Häradsåklagarens behörighet.* För att upprätta en ändamålsenlig arbetsfördelning är det viktigt att häradsåklagarna är behöriga i alla de ärenden i vilka också tingsrätten är behörig. Detta skapar förutsättningar för ett flexibelt turande mellan åklagarna invid en och samma tingsrätt t.ex. under semestertiden. Alla åklagare vid samma tingsrätt är behöriga att t.ex. söka ändring i ett enskilt ärende hos

hovrätten oberoende av vem av dem som verkade som åklagare i underrätten. Paragrafen motsvarar 1 § 2 mom. lagen om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna.

7 §. *Åklagarbiträden.* Enligt paragrafen kan det vid ett åklagarämbete eller en åklagaravdelning finnas åklagarbiträden, som har avlagt juris kandidatexamen. Stadgandet skapar förutsättningar för kommande åklagare och andra för vilka åklagarerfarenhet har betydelse i deras kommande arbete såsom domare och advokater en möjlighet att få erfarenhet av åklagaruppgifter. Åklagarbiträden utnämns av chefen för åklagarämbetet eller åklagaravdelningen.

8 §. *Åklagarbitrådets behörighet.* I paragrafen ges förutsättningar för att överlåta beslutsfattandet i enkla åtalsärenden till åklagarbiträden. Paragrafen möjliggör att man skapar ett system med åklagarpraktikanter. Det föreslås att stadgandena om de åtalsprövningsärenden i vilka åklagarbitrådet kan ha beslutanderätt, skall överensstämma med stadgandena om notarier i 17 § 2 och 3 mom. tingsrättslagen (581/93).

9 §. *Forum för tjänsteåtal.* Enligt paragrafen skall ledande häradsåklagaren och häradsåklagaren samt i 7 § avsedd åklagarbitrådet åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Regleringen motsvarar den reglering som gäller underrättsdomarna.

10 §. *Arbetsordning.* Ledande häradsåklagaren fastställer arbetsordningen för åklagarämbetet. Ledande åklagaren, om en sådan finns vid åklagaravdelningen, fastställer även åklagaravdelningens arbetsordning. I annat fall fastställer häradsåklagaren åklagaravdelningens arbetsordning. Detta är förenligt med nuvarande förvaltningspraxis. Den allmänna trenden är att chefen fastställer arbetsordningen vid sitt eget ämbetsverk. Förfarandet är motiverat också med tanke på resultatstyrningen.

11 §. *Närmare stadganden.* Paragrafen innehåller ett sedvanligt bemyndigande att utfärda förordning.

12 §. *Ikraftträdande.* Paragrafen innehåller ett stadgande om ikraftträdande.

Lagförslaget ansluter sig till reformen av lokalförvaltningen och avses träda i kraft samtidigt som den. Enligt planerna skall lokalförvaltningsreformen träda i kraft den 1 december 1996.

Denna lag föreslås upphäva lagen om stads-

fiskaler samt lagen om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna.

13 §. *Övergångsstadgande.* I 3 § föreslås ett stadgande om behörighetskraven för häradsåklagare. För närvarande finns det några länsmän och biträdande länsmän som utnämnts på dispens och som fungerar som åklagare. Avsikten med denna reform är inte att frånta dessa personer möjligheten att bli utnämnda till häradsåklagare.

## **1.2. Lag om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande**

När lagutskottet förordade ett godkännande av förslaget till lag om strafforderförfarande konstaterade lagutskottet i sitt betänkande (LaUB 12/1993 rd) bl.a. att den behörighet som ges de biträdande åklagarna är ett temporärt arrangemang som är i kraft tillsvidare. Lagutskottet begränsade de biträdande åklagarnas behörighet till vissa i lagen nämnda grupper av ärenden. Lagutskottet förutsatte att åklagarorganisationen sätts i skick i samband med lokalförvaltningsreformen.

Med utgångspunkt i det ovan anförda föreslås att man avskaffar systemet med biträdande åklagare. Det är vanligen poliser inom polisbefälet som verkat som biträdande åklagare. Enligt förslaget utfärdas en strafforder av en åklagare. Enligt 8 § 2 mom. i den föreslagna

lagen om häradsåklagare kan även ett åklagarbiträde som avlagt juris kandidatexamen behandla strafforderärenden.

9 § 2 och 3 mom lagen om strafforderförfarande föreslås bli upphävd först vid ingången av år 1999. Genom detta förfarande hinner man förbereda sig på reformen och genomföra först reformen av åklagarorganisationen.

## **2. Närmare stadganden**

Avsikten är att stadganden om verksamheten vid ett åklagarämbete och ett häradsämbetes åklagaravdelning och om utnämning av annan personal än åklagare samt om arrangemang vid skötseln av en persons tjänst skall utfärdas genom förordning. Ett utkast till förordning om häradsåklagare finns som bilaga till propositionen.

## **3. Ikraftträdande**

Lagen om häradsåklagare föreslås träda i kraft samtidigt som lokalförvaltningsreformen, dvs. den 1 december 1996.

Lagen om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

## Lag om häradsåklagare

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

### *Lokal åklagarmyndighet*

Lokal åklagarmyndighet är häradsåklagaren.

Häradsåklagaren lyder i sin åklagarverksamhet under justitiekanslern och länsåklagaren.

Om åklagarmyndigheten inom landskapet Åland stadgas särskilt.

2 §

### *Åklagarämbete och åklagaravdelning*

Häradsåklagaren arbetar vid häradets åklagarämbete eller vid häradsämbetets åklagaravdelning. Ämbetet och avdelningen hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

Chef för åklagarämbetet och åklagaravdelningen är ledande häradsåklagaren. Om det vid åklagaravdelningen finns endast en åklagare, är häradsåklagaren chef för avdelningen.

Om inrikesministeriet har beslutat att det vid häradsämbetet i Lapplands län inrättas en länsmanstjänst enligt 6 a § polisförvaltningslagen ( / ), fungerar länsmannen även som lokal åklagarmyndighet.

3 §

### *Behörighetskrav*

Ledande häradsåklagaren och häradsåklagaren skall ha avlagt juris kandidatexamen och ha den skicklighet som behövs för att tjänsten skall kunna skötas eller erfarenhet av domaruppgifter.

4 §

### *Utnämning*

Ledande häradsåklagaren och häradsåklagaren utnämns av justitiekanslern.

5 §

### *Härad*

Det lokala åklagarväsendet ordnas häradsvis.

För en ändamålsenlig organisering av det lokala åklagarväsendet kan justitieministeriet bestämma att åklagarämbetena i olika hänader eller olika häradsämbetens åklagaravdelningar skall sköta åklagaruppgifter i samarbete eller, efter att ha hört länsstyrelsen, bestämma att ett härads åklagarämbete eller ett häradsämbetes åklagaravdelning skall sköta åklagaruppgifter också inom ett annat härads område.

6 §

### *Häradsåklagarens behörighet*

Häradsåklagarna inom en tingsrätts domkrets är behöriga att sköta åklagaruppgifter i de ärenden i vilka tingsrätten är behörig.

7 §

### *Åklagarbiträden*

Vid ett härads åklagarämbete eller häradsämbetets åklagaravdelning kan finnas på viss tid utnämnda åklagarbiträden som avlagt juris kandidatexamen.

Ett åklagarbiträde vid åklagarämbetet utnämns av chefen för ämbetet och vid åklagaravdelningen av chefen för avdelningen.

8 §

### *Åklagarbiträdenas behörighet*

Ett åklagarbiträde kan ges i uppdrag att handha strafforderärenden och brottmål som behandlas i sammansättning med en domare.

Ett åklagarbiträde som har tjänstgjort i detta uppdrag i fyra månader kan handha enskilda brottmål som under de omständigheter som framgår i målet inte kan leda till annat eller strängare straff än böter eller fängelse i två år. Ett biträde får dock inte handha ett brottmål som skall anses vara beroende av tolkning eller är oklart eller annars svårt att avgöra, och inte heller ett brottmål där den åtalade är häktad.

## 9 §

*Forum för tjänsteåtal*

Ledande häradsåklagaren, häradsåklagaren och ett åklagarbiträde åtalas för tjänstefel vid hovrätten.

## 10 §

*Arbetsordning*

Chefen för häradets åklagarämbete fastställer arbetsordningen för åklagarämbetet och chefen för häradets ämbets åklagaravdelning fastställer arbetsordningen för åklagaravdelningen.

## 11 §

*Närmare stadganden*

Närmare stadganden om verkställighet av denna lag utfärdas genom förordning.

## 12 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 19 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Genom denna lag upphävs lagen den 23 april 1976 om stadsfiskaler (352/76) jämte ändringar och lagen den 18 december 1992 (1436/92) om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna.

## 13 §

*Övergångsstadgande*

En stadsfiskal, länsman och biträdande länsman som handhar åklagaruppgifter när denna lag träder i kraft kan utnämnas till en tjänst som häradsåklagare även om han inte uppfyller de behörighetskrav som stadgas i 3 §.



2.

**Lag****om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande**

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §  
Härmed upphävs 9 § 2 och 3 mom. lagen den 26 juli 1993 om strafforderförfarande (692/93).

2 §  
Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Helsingfors den 15 september 1995

**Republikens President**  
**MARTTI AHTISAARI**

Justitieminister *Sauli Niinistö*

## Förordning om häradsåklagare

På föredragning av justitieministern stadgas med stöd av 11 § lagen den  
om häradsåklagare ( / ):

19

### *Verksamhetsenheter*

#### 1 §

Vid ett härads åklagarämbete och vid ett häradsämbetes åklagaravdelning kan finnas verksamhetsenheter enligt vad som bestäms i en arbetsordning.

arbetsuppgiften under tjänstledigheten eller avbrottet.

#### 5 §

Beträffande beslut om skötseln av en vakant tjänst eller arbetsuppgift tillämpas i tillämpliga delar vad som stadgas ovan om skötseln av tjänst eller arbetsuppdrag under tiden för tjänstledighet eller avbrott.

### *Utnämning*

#### 2 §

Chefen för häradets åklagarämbete eller häradsämбетets åklagaravdelning utnämner den personal som lyder under honom.

#### 6 §

Om ledande häradsåklagaren är förhindrad att sköta sin tjänst på grund av semester eller under högst en månad av annan orsak, är hans ställföreträdare den äldsta tjänsteförrättande häradsåklagaren eller den häradsåklagare som i arbetsordningen utsetts till ställföreträdare.

### *Tjänstledighet och skötsel av tjänsten*

#### 3 §

Chefen för häradets åklagarämbete eller häradsämбетets åklagaravdelning beviljas tjänstledighet för högst ett år av länsåklagaren. Tjänstledighet över ett år beviljas av justitiekanslern.

### *Ledande av häradets åklagarämbete eller häradsämбетets åklagaravdelning*

#### 7 §

Ledande häradsåklagaren har till uppgift att

Annan än i 1 mom. nämnda häradsåklagare beviljas tjänstledighet för högst sex månader under ett år av chefen för häradets åklagarämbete eller häradsämбетets åklagaravdelning, för högst ett år av länsåklagaren och för längre tid än ett år av justitiekanslern.

1) leda och utveckla verksamheten vid ämbetet eller avdelningen och att följa och övervaka enhetligheten och snabbheten i åklagarnas verksamhet,

Om skötseln av tjänsten under den tid tjänstledigheten varar beslutar samma myndighet som beviljar tjänstledigheten.

2) fördela åtalsärendena mellan häradsåklagarna enligt vad som därom bestämts i arbetsordningen eller annars har förordnats samt även i övrigt sköta om arbetsfördelningen, samt

#### 4 §

Chefen för häradets åklagarämbete eller häradsämбетets åklagaravdelning beslutar om tjänstledighet för annan än i 3 § nämnd personal vid häradets åklagarämbete eller vid häradsämбетets åklagaravdelning samt om avbrott i arbetet för personal i arbetsavtalsförhållande samt om skötseln av tjänsten eller

3) avgöra de ärenden som gäller ämbetsverket eller avdelningen i fråga om vilka beslutsfattandet inte tillkommer annan myndighet.

Vid ämbetsverk eller avdelningar med verksamhetsenheter, ankommer de uppgifter som avses i 1 mom. 1 och 2 punkten på chefen för enheten på det sätt som närmare bestäms i arbetsordningen. I arbetsordningen kan en

enhetschef ges i uppdrag att sköta också andra uppgifter som ankommer på en person i förmansställning.

*Kompletterande stadganden*

8 §

Ledande häradsåklagaren och häradsåklagare har inte rätt att utan länsåklagarens samtycke ta emot någon annan avlönad syssla.

9 §

Ledande häradsåklagaren och häradsåklagare har inte rätt att utan länsåklagarens samtycke verka som ombud eller biträde för en person som misstänks för brott.

Ledande häradsåklagaren och häradsåklaga-

re har inte rätt att verka som ombud eller biträde för en målsägande, om detta kan stå i konflikt med skötseln av hans tjänsteåligganden.

Häradsåklagaren har inte rätt att uppbära arvode för hjälp som han gett en målsägande vid den domstol där han verkar som åklagare.

*Ikraftträdandet*

10 §

Denna förordning träder i kraft

19 .

Åtgärder som verkställigheten av förordningen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

