

## LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar  
om ändring av lagen om häradsåklagare, lagen  
om landskapsåklagarämbetet i Åland och 11 § i  
lagen om allmänna åklagare**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 6 september 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om häradsåklagare, lagen om landskapsåklagarämbetet i Åland och 11 § i lagen om allmänna åklagare (RP 84/2006 rd) till lagutskottet för beredning.

#### *Utlåtande*

I enlighet med ett beslut av riksdagen har förvaltningsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FvUU 38/2006 rd) återges efter betänkandet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ulla Mohell, justitieministeriet
- överinspektör Riitta Aulanko, inrikesministeriet
- biträdande riksåklagare Jorma Kalske, Riksåklagarämbetet

- ledande häradsåklagare Heikki Poukka, åklagarämbetet i Helsingfors härad
- ledande häradsåklagare Martti Porvali, åklagarämbetet i Jyväskylä härad
- länsman Juha Tuhkala, åklagarämbetet i Kittilä härad
- ledande häradsåklagare Matti Lopenen, åklagarämbetet i Nord-östra Lapplands härad
- häradsåklagare Kyösti Renko, åklagarämbetet i Kyrönmaa härad
- ledande häradsåklagare Knut von Alftan, åklagarämbetet i Korsholms härad
- ledande häradsåklagare Petri Vaaja, åklagarämbetet i Borgå härad
- häradsåklagare Heikki Mäkelä, Suomen Nismiesyhdistys ry
- ordförande, häradsåklagare Harri Lindberg, Suomen Syyttäjähdistys ry.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- åklagarämbetet i Nurmes härad
- åklagarämbetet i Tammerfors härad.

## PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om häradsåklagare, lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland och lagen om allmänna åklagare ändras. Åklagarväsendets lokala organisation föreslås bli ändrad så att de åklagarämbeten som ska bildas av de nuvarande samarbetsområdena fungerar som lokala myndigheter. Utöver dessa ska åklagarämbetet i Helsingfors härad och landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland vara lokala åklagarmyndigheter.

Samtidigt ska häradsåklagarnas och de biträdande åklagarnas befogenheter preciseras så att de är behöriga i hela landet att sköta åklagarupp-

gifter i strafforderärenden och i mål som enligt lagen om rättegång i brottmål kan avgöras i skriftligt förfarande.

Dessutom ska lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland ändras så att ledande landskapsåklagaren är chef för landskapsåklagarämbetet.

Lagen om allmänna åklagare ska kompletteras med en bestämmelse om åklagarens rätt att få upplysningar ur det bötesregister som upprätthålls av Rättsregistercentralen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning finner utskottet propositionen nödvändig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

### *Utgångspunkter för bedömningen*

I propositionen föreslås omfattande ändringar i åklagarväsendets lokalförvaltning. Enligt motiveringen är målet (s. 11) att få åklagarväsendet att fungera effektivare och att höja verksamhetens kvalitet. Förslagen syftar dessutom till en effektivare ledning och styrning av åklagarväsendet och till att koncentrera administrativa uppgifter och eliminera överlappande befogenheter. Målen ska nås genom att skära kraftigt i antalet lokala åklagarenheter. I början av 2006 fanns det 13 åklagarämbeten och 50 häradsämterns åklagaravdelningar som hade hand om det lokala åklagarväsendet, men i framtiden ska det i princip finnas endast 15 lokala åklagarenheter. De ska med undantag av landskapsåklagarämbetet i Åland kallas åklagarämbeten. Åklagarämbetena ska utöver huvudsakliga verksamhetsställen ha lokala verksamhetsställen som kallas servicebyråer.

Förslagen går tillbaka på behovet att utveckla åklagarväsendets nuvarande lokalorganisation, som i propositionen (s. 8 ss.) går under rubrikerna utvecklande av lednings- och styrförhållandena, åklagarnas specialisering, främjande av den juridiska kvaliteten på och enhetligheten i verksamheten, utvecklande av förvaltningen, regional täckning och samarbetet med intressegrupper.

Lagutskottet anser att utgångspunkterna i propositionen är helt riktiga. Det är viktigt att åklagarväsendet genom sina insatser effektivt kan bidra till att det straffrättsliga ansvaret förverkligas tillräckligt snabbt och på ett behörigt sätt (se också LaUU 15/2006 rd och LaUU 18/2005 rd). För detta krävs det utöver anslag som svarar mot verksamhetens behov också utveckling av åklagarväsendets förvaltning och funktioner.

Lagutskottet har sett på propositionen ur två olika synvinklar. För det första har det uppmärksammat organisationsinterna synpunkter på en utveckling av åklagarväsendet och då speciellt frågan om hur många och hur stora lokala åklagarenheter vi ska ha. För det andra har utskottet bedömt åklagarväsendet från en utomstående synvinkel, dvs. framför allt med tanke på den enskildes rättsskydd.

*De lokala åklagarenheternas antal och storlek*

Som sagts ovan kommer det i framtiden att finnas i princip 15 lokala åklagarenheter. Regeringen har stannat för detta alternativ (s. 12) för att det är det enklaste och lättast genomförbara med tanke på styrningen och ledningen av den gällande tvåstegsorganisationen. Modellen motiveras också med en tydligare intern styrning och ledning av de lokala åklagarenheterna och att den bl.a. garanterar tillgången till åklagartjänster på lika villkor i hela landet. Modellen medger dessutom att åklagarna förbättrar sin specialkompetens.

Utskottet omfattar propositionens syn att åklagarverksamheten bör fokuseras lokalt. Det förutsätter att de lokala åklagarresurserna klarar av mycket varierande och även juridiskt kvalificerade brottmål. Det betyder i sin tur att de lokala åklagarna åtminstone i viss utsträckning ska kunna specialisera sig på en viss typ av mål. Men det är svårt om de inte får tillräckligt många olika ärenden för behandling, och det gör sig återenklast om den lokala åklagaren har ett tillräckligt omfattande verksamhetsområde. Ett mindre antal lokala enheter stöder enligt lagutskottets mening en sådan specialisering, som är mycket viktig med tanke på kvaliteten i åklagarväsendets arbete. Precis som i fråga om tingsrätterna (se LaUU 18/2004 rd) anser utskottet att också åklagarväsendet bl.a. av de här orsakerna bör gå in för större lokala enheter.

Lagutskottet håller det för uppenbart att större lokala enheter bidrar till effektivare ledning och styrning i relationerna mellan Riksåklagarämbetet och de lokala enheterna. Det kan i sin tur förväntas öka samordningen mellan lokala åklagare och den vägen bidra till rättsskydd på lika villkor i ett regionalt perspektiv. Dessutom fungerar större enheter mer stabilt än den gällande lokalorganisationens många små delar, eftersom t.ex. akuta sjukdomsfall inte rubbar den dagliga verksamheten på samma sätt som i en enhet med bara några få åklagare. En säkrare funktion bidrar också den i sista hand till att det straffrättsliga ansvaret kan förverkligas skyndsamt.

Men lagutskottet framhåller att de positiva aspekterna på reformen ännu inte ger ett svar på frågan om hur många nya lokala enheter som är lämpligast med tanke på de olika målen. Åsikterna under utskottsbehandlingen har gått i sär. Enligt lagförslaget ska frågan om åklagarämbeternas verksamhetsområden och huvudsakliga verksamhetsställen, som i sista hand har att göra med en lämplig administrativ indelning, avgöras genom förordning av statsrådet. Enligt utlåtandet från förvaltningsutskottet svarar detta mot utskottets riktlinjer i betänkandet (FvUB 2/2006 rd) om statsrådets förvaltningsredogörelse.<sup>1</sup>

Enligt lagutskottets mening är det viktigt att staten i sin bedömning av den regionala indelningen eftersträvar sinsemellan något så när jämförliga verksamhetsområden. Om områdena är t.ex. geografiskt mycket omfattande betyder det att de fördelar som det annars skulle innebära för verksamheten — som möjligheten att specialisera sig professionellt — går förlorade på grund av långa avstånd, om åklagarna blir tvungna att lägga ner mycket tid t.ex. på att ta sig från sitt eget verksamhetsställe till en tingsrätt långt borta. Utskottet understryker samtidigt att varje nytt verksamhetsområde också i praktiken ska kunna anvisas adekvata resurser med hänsyn till antalet mål och typen av mål.

*De lokala åklagarenheternas tillgänglighet och servicekapacitet*

Reformen av åklagarväsendets lokalförvaltning måste bedömas också med hänsyn till dem som utnyttjar de lokala åklagarnas tjänster. I princip spelar det inte en lika stor roll för den enskilda människan var åklagarens verksamhetsställe befinner sig geografiskt sett som t.ex. vilka polis-tjänster det finns tillgång till. Som förvaltningsutskottet framhåller i sitt utlåtande tillhandahåller åklagarväsendet egentligen inga sådana

<sup>1</sup> Statsrådets redogörelse för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov — Bättre service, effektivare förvaltning (SRR 2/2005 rd).

tjänster som enskilda människor får direkt över disk (se också FvUB 2/2006 rd).

Detta betyder ändå inte att det inte skulle spela någon roll alls för den enskildes rättsskydd var åklagarväsendets verksamhetsställen är belägna. Som förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande ska åklagarväsendet tillhandahålla åtalsprövning med rätt innehåll och vid rätt tidpunkt och på ett effektivt sätt driva brottmål i underrätter och överrätter. För åklagarens arbete är det A och O att ha ett gott samarbete med den polisenhet som leder och gör förundersökningar (se FvUB 2/2006 rd). Som lagutskottet ser det betyder detta samtidigt att de som vänder sig till polisen och den lokala åklagaren — inte minst brottsoffren — har berättigade förväntningar på att de frågor som hänför sig till det aktuella brottet avgörs snabbt och med stor yrkeskompetens. Förväntningarna är särskilt stora vid allvarliga brott.

Med tanke på domstolsbehandlingen är det en viktig aspekt på åklagarens arbete att han eller hon personligen måste närvara vid den muntliga huvudförhandlingen i tingsrätten. För frågan om den regionala tillgången till åklagartjänster är det därför viktigt var tingsrätterna är belägna. Lagutskottet omfattar i alla fall regeringens bedömning (s. 10/II) om att tingsrättsindelningen inte i lika stor utsträckning bestämmer var åklagarväsendets verksamhetsställen ska placeras som var polisens lokalenheter är placerade.

Utifrån det som sagts ovan vill lagutskottet lyfta fram vad regeringen säger (s. 12/II) om att nätverket av verksamhetsställen inom åklagarväsendet huvudsakligen ska vara det samma som i den nuvarande organisationen. I den nya förvaltningsmodellen bibehålls servicebyråerna på nästan alla de orter där det också nu finns en åklagare. Trots detta anser lagutskottet att justitieministeriet och Riksåklagarämbetet i uppföljningen av reformen har skäl inte bara att bedöma effektiviteten utan också fästa avseende vid de svårigheter som reformerna eventuellt kommer att innebära för den regionala tillgången till rättsskydd.

Reformen av åklagarväsendets lokalförvaltningen betyder också att det kommer att finnas

åklagarämbeten som inom sina respektive områden har servicebyråer med olika språklig indelning. Enligt propositionen är utgångspunkten därför (s. 14/I) att det utifrån lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) genom förordning av statsrådet ska föreskrivas om särskilda krav på kunskaper i svenska för en del av åklagarna. Utskottet anser att en sådan åtgärd i sig är mycket viktig men att den inte ensam räcker till för att tillgodose de språkliga rättigheterna. Den som har behov av den lokala åklagarens tjänster tar nämligen oftast först kontakt med den behöriga enhetens kanslipersonal och därför bör också kanslipersonalen ha tillräckliga språkliga färdigheter att handleda och bistå alla klienter på det sätt som en god service förutsätter oberoende av klienternas eget språk. När det lokala åklagarväsendet organiseras måste det därför ses till att åklagarna har behövliga språkkunskaper och dessutom att den övriga personalen vid en lokal enhet har sådana språkkunskaper som motsvarar behoven inom verksamhetsområdet.

### Detaljmotivering

#### 1. Lag om ändring av lagen om häradsåklagare

6 §. *Häradsåklagarens behörighet.* Paragrafen föreslås bli kompletterad med ett nytt 2 mom. om att häradsåklagarna är behöriga att sköta åklagaruppgifter i hela landet i strafforderärenden och i mål som enligt 5 a kap. 1 § i lagen om rättegång vid brottmål (689/1997) kan avgöras i skriftligt förfarande. Enligt propositionens motivering (s. 16/II) är tanken med bestämmelsen att fördela åklagarnas arbetsbörda jämnare mellan åklagarämbetena.

Lagutskottet fäster sig vid att bestämmelsen är mycket öppen med tanke på syftet. Det framgår t.ex. inte alls vilket slag av mål bestämmelsen ska gälla bland de mål som nämns där, när det är befogat att börja fördela arbetsbördan, på vilka grunder målen ska fördelas mellan olika åklagarämbeten och hur beslut om fördelningen ska fattas. Man kan också anta att det inte ens i

tillnärmelsevis alla fall är särskilt lämpligt att tillämpa en sådan bestämmelse. I till exempel skriftligt förfarande kan det hända att ett mål i alla fall längre fram måste hänvisas tillbaka till den ursprungligen behöriga åklagaren för huvudförhandling.

Av de här orsakerna anser lagutskottet att behörigheten åtminstone inte på detta stadium behöver utvidgas. Utskottet föreslår att momentet stryks i lagförslaget.

Däremot vill lagutskottet se över gällande 1 mom. så att häradsåklagarna förklaras behöriga att sköta åklagaruppgifter i alla de mål som tingsrätterna inom de nya åklagarämbetenas verksamhetsområden är behöriga i.

På grund av de ändringar som utskottet föreslår måste också lagförslagets ingress ändras.

*8 §. Biträdande åklagares behörighet.* I paragrafen föreslås ett nytt 3 mom. om att en biträdande åklagare är behörig att inom gränserna för den behörighet som anges i 1 och 2 mom. sköta åklagaruppgifter i hela landet i ärenden som avses i 6 §.

På samma grunder som i fråga om 6 § föreslår utskottet att behörigheten inte ska täcka hela landet och att bestämmelsen om biträdande åklagares behörighet formuleras på samma sätt som i 6 § 1 mom. om häradsåklagare.

#### *I kraftträdande- och övergångsbestämmelser*

Det främsta syftet med övergångsbestämmelserna är att ordna med personalens villkor vid en övergång till större lokala förvaltningsenheter. Utskottet noterar att förslaget avviker t.ex. från övergångsbestämmelserna i lagförslaget om en ny utskönningsbalk som är under behandling i riksdagen (se RP 83/2006 rd). I propositionens motivering (s. 13/II) sägs särskilt att utgångspunkten är att ingen ska sägas upp i samband med reformen. Lagutskottet anser att detta är mycket viktigt med tanke på personalens villkor. Samtidigt understryker utskottet att den föreslagna bestämmelsen uttryckligen är en övergångsbestämmelse. Det krävs redan av en god personalpolitik att personalen så fort som möjligt får säker information om sina villkor i en ny

organisation. Därför bör de åtgärder som avses i övergångsbestämmelsen genomföras skyndsamt. Utskottet anser att en tremånaders period är en lämplig tid efter det att de förordningar som avses i det första lagförslaget har trätt i kraft.

Enligt 4 mom. i den föreslagna bestämmelsen kräver överföringen av en tjänst inte samtycke av tjänstemannen om överföringen sker inom tjänstemannens pendlingsregion. I propositionens motivering (s. 17/II) avses med pendlingsregion i bestämmelsen de områden som i sista hand framgår av arbetsministeriets förordning om pendlingsregioner (1368/2002).

Lagutskottet bedömer att om begreppet pendlingsregion förstås som i propositionens motivering kan dels statens behov av administrativa åtgärder, dels enskilda tjänstemäns intressen skäligt samordnas. Men samtidigt påpekar utskottet att vad som exakt menas med "pendlingsregion" i själva bestämmelsen lämnas helt öppet trots begreppets centrala betydelse.

I 1 kap. 9 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) finns en definition av begreppet pendlingsregion. Där sägs en persons pendlingsregion vara, om inte något annat följer av särskilda skäl, hans eller hennes boningskommun samt de kommuner där personer från boningskommunen allmänt har sina arbetsplatser eller där det med motsvarande tidsåtgång och till motsvarande kostnader är möjligt att ha sin sedvanliga dagliga arbetsplats. Enligt samma paragrafs 2 mom. fastställs pendlingsregionerna genom förordning av arbetsministeriet.

Utifrån detta föreslår lagutskottet att momentet kompletteras med en explicit hänvisning till 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

#### *Förslag till beslut*

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

*att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar och*

*att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar:*

*Utskottets ändringsförslag***1.****Lag****om ändring av lagen om häradsåklagare**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 22 mars 1996 om häradsåklagare (195/1996) 2, 5—7 och 10 § samt fogas till (*utesl.*) 8 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 468/2001, ett nytt 3 mom. som följer:

2 och 5 §  
(Som i RP)

8 §

*Biträdande åklagares behörighet*

6 §

*Häradsåklagarens behörighet*

*Häradsåklagarna är behöriga att sköta åklagaruppgifter i mål där tingsrätterna inom åklagarämbetets verksamhetsområde är behöriga.*  
(Nytt)

(2 mom. *utesl.*)

7 §  
(Som i RP)

10 §  
(Som i RP)

— — — — —  
En biträdande åklagare är behörig att inom gränserna för den behörighet som anges i 1 och 2 mom. sköta åklagaruppgifter i mål där tingsrätterna inom åklagarämbetets verksamhetsområde är behöriga.

(1—3 mom. som i RP)  
Överföringen av en tjänst kräver inte samtycke av tjänstemannen om överföringen sker inom en pendlingsregion som avses i 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

(5 mom. som i RP)

Helsingfors den 24 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna  
vordf. Susanna Rahkonen /sd  
medl. Esko Ahonen /cent  
Leena Harkimo /saml  
Lasse Hautala /cent  
Tatja Karvonen /cent  
Petri Neittaanmäki /cent

Lyly Rajala /saml  
Tero Rönni /sd (delvis)  
Petri Salo /saml  
Pertti Salovaara /cent  
Minna Sirnö /vänst  
Juhani Sjöblom /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.