

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att uppgiften som högsta åklagare överförs från justitiekanslern i statsrådet till en riksåklagare. Enligt förslaget skall riksåklagaren leda riksåklagarämbetet, som är den centrala förvaltningsmyndigheten för allmänna åklagare och hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Riksåklagaren skall leda och utveckla åklagarverksamheten samt utöva tillsyn över åklagarna. Riksåklagaren har en självständig och oberoende åtalsprövningsrätt och kan enligt förslaget överta åklagaruppgiften i sådana ärenden som enligt lag ankommer på honom eller som han beslutar att överta. Vidare skall han företräda åklagarna i högsta domstolen.

Vid riksåklagarämbetet skall enligt förslaget finnas statsåklagare, som är behöriga att sköta åklagaruppgifter i hela landet. Statsåklagarna skall sköta åtalsprövningen i de från samhällets synpunkt viktigaste brottmålen, utföra åtal som högre statliga organ har beslutat väcka eller som hovrätten behandlar i första instans. De uppgifter som ankommer

på länsåklagarna, vilka för närvarande fungerar som regionala åklagare, överförs enligt förslaget till statsåklagarna.

I samband med reformen genomförs även planen på att åklagarna skall leda undersökningen av brott som polismän misstänks ha begått.

I lagen om allmänna åklagare föreslås allmänna stadganden om åklagarens uppgifter och ställning vid brottmålsrättegången, om behörighetsförhållandena mellan åklagarna, åklagarjäv, behörighetsvillkor och utnämning.

Överföringen av de högsta åklagaruppgifterna från justitiekanslern till riksåklagaren förutsätter ändringar i regeringsformen och alla de lagar där det finns stadganden om justitiekanslern som åklagarmyndighet.

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

Avsikten är att de förslagna lagarna skall träda i kraft hösten 1997.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	5
1. Inledning	5
1.1. Utvecklingsskeden inom åklagarväsendet	5
1.2. Åklagarväsendets högsta ledning	5
1.3. Åklagarna i mellaninstans	6
1.4. Lokala åklagare	6
1.5. Undersökning av brott som poliser misstänks ha begått	6
2. Nuläget	7
2.1. Justitiekanslerns laglighetsövervakning	7
2.2. Stadgandena om justitiekanslern som högsta åklagare	7
2.2.1. Justitiekanslerns förvaltnings- och övervakningsuppgifter	8
2.2.2. Uppgiften som högsta åklagare	8
2.3. Stadganden om länsåklagarna	9
2.4. Undersökning av polisbrott	9
3. Jämförelse med lagstiftningen i vissa andra länder	10
3.1. Åklagarväsendet i Sverige	10
3.2. Åklagarväsendet i Norge	10
3.3. Åklagarväsendet i Danmark	11
3.4. Åklagarväsendet i vissa andra länder	11
3.5. Vissa jämförande iakttagelser	13
3.5.1. Om åklagarväsendena	13
3.5.2. Undersökningen av polisbrott	13
4. Åklagarväsendets nuläge och utveckling	14
4.1. Justitiekanslern som högsta åklagare	14
4.1.1. Om justitiekanslerns uppgifter i allmänhet	14
4.2. Det nuvarande länsåklagarsystemet	15
4.3. Häradsreformens inverkan på åklagarväsendet	16
4.4. Om åklagarens ställning och uppgifter	17
4.5. Vissa aktuella lagreformer	18
4.5.1. Revideringen av rättegången i brottmål	18
4.5.2. Utvecklandet av hovrättsförfarandet	18
4.5.3. Revideringen av ministeransvarighetssystemet	19
5. Propositionens mål och alternativ för genomförandet	19
5.1. Behovet av att omorganisera åklagarväsendet	19
5.1.1. Reformens utgångspunkter och mål	19
5.1.2. Vissa principiella frågor	20
5.1.3. Krav som ställs på åklagarväsendet	20
5.1.4. Specialisering inom åklagarkåren	21
5.2. Tidigare reformprojekt	22
5.2.1. Arbetsgruppen för åklagarväsendet 1974	22
5.2.2. Justitieförvaltningskommittén 1978	22
5.2.3. Distriktsåklagar- och länsåklagararbetsgrupperna 1981-1984	23
5.2.4. Åklagararbetsgruppen 1993	23
5.3. Åklagarkommissionens betänkande och utlåtandena om det	24
5.3.1. Kommissionens uppdrag	24
5.3.2. Högsta åklagaren	24

5.3.3. Åklagarväsendets förvaltningsnivåer	24
5.3.4. Utlåtanden	25
5.4. Organiseringen av åklagarväsendets högsta ledning	25
5.4.1. Högsta åklagarens oberoende ställning	25
5.4.2. Åklagarväsendet som en del av justitieministeriets förvaltningsområde	26
5.5. Åklagarväsendets organisationsnivåer	27
5.5.1. Allmänna synpunkter	27
5.5.2. Tvåstegsorganisationen	27
5.6. Om åklagarjäva	29
5.7. Undersökning av polisbrott	29
6. Förslagen till organiseringen av åklagarväsendets centralförvaltning	31
6.1. Förverkligandet av förslaget	31
6.2. Riksåklagarens förhållande till vissa andra myndigheter	31
6.3. Riksåklagarens uppgifter som högsta åklagare	32
6.4. Riksåklagarämbetets organisation	32
7. Propositionens verkningar	33
7.1. Inverkan på justitiekanslerns uppgifter	33
7.2. Organisatoriska verkningar och verkningar i fråga om personal	34
7.3. Ekonomiska verkningar	34
8. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	34
8.1. Tidtabellen för genomförandet	34
8.2. Samband med andra propositioner	34
9. Ärendets beredning	35
DETALJMOTIVERING	36
1. Motivering till lagförslagen	36
1.1. Regeringsformen för Finland	36
1.2. Lagen om allmänna åklagare	36
1.3. Lagen om häradsåklagare	45
1.4. Lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland	45
1.5. Militära rättegångslagen	45
1.6. Förundersökningslagen	46
1.7. Lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar	47
1.8. 1 kap. strafflagen	47
1.9. Lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål	48
1.10. Lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder	48
1.11. Lagen om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från öppen sjö	48
2. Närmare stadganden och bestämmelser	48
3. Lagstiftningsordning och ikraftträdande	49
LAGFÖRSLAGEN	50
1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland	50
2. Lag om allmänna åklagare	50
3. Lag om ändring av 1 och 4 §§ lagen om häradsåklagare	53
4. Lag om ändring av lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland	53
5. Lag om ändring av 4 och 23 §§ militära rättegångslagen	54

6. Lag om ändring av 14 och 44 §§ förundersökningslagen	54
7. Lag om ändring av 1 § lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar . . .	55
8. Lag om ändring av 1 kap. strafflagen	55
9. Lag om ändring av 25 § lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål	56
10. Lag om ändring av 3 § lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder	56
11. Lag om ändring av 3 § lagen om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från öppen sjö	57

BILAGOR	58
-------------------	----

1. Paralleltexter	58
1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland	58
3. Lag om ändring av 1 och 4 §§ lagen om häradsåklagare	59
4. Lag om ändring av lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland	60
5. Lag om ändring av 4 och 23 §§ militära rättegångslagen	61
6. Lag om ändring av 14 och 44 §§ förundersökningslagen	62
7. Lag om ändring av 1 § lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar . . .	63
8. Lag om ändring av 1 kap. strafflagen	64
9. Lag om ändring av 25 § lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål	66
10. Lag om ändring av 3 § lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder	67
11. Lag om ändring av 3 § lagen om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från öppen sjö	68
2. Utkast till förordning om riksåklagarämbetet	69

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

1.1. Utvecklingsskeden inom åklagarväsendet

Enligt 46 § 2 mom. regeringsformen är justitiekanslern landets högsta åklagare. Av 1720 års regeringsform framgår att justitiekanslern hade denna ställning redan under svenska tiden. Högsta åklagare under autonomin var prokuratorn, som ända sedan 1918 benämnts justitiekansler.

Beträffande åtalsmyndighetens utveckling kan det nämnas att det i samband med att hovrätterna inrättades på 1600-talet inom dem tillsattes advokatfiskaler, vilka hade åtalsrätt i tjänsteåtalsärenden som berörde kronan. Advokatfiskalstjänsterna indrogs 1994.

För att höja nivån inom åtalsmyndigheten inrättades 1933 för utförande av åtal i omfattande och komplicerade mål tre statsåklagartjänster, en inom varje dåvarande hovrätts domkrets. Tjänsterna indrogs 1943, varvid polisinspektörerna, senare länspolisråden, och de biträdande polisinspektörerna förordnades till länsåklagare. Gällande länsåklagarförordning är från 1985.

Åtalsmyndigheten i underrätterna har av tradition varit organiserad på olika sätt på landsbygden och i städerna. I häradsrätterna var länsmännen åklagare, medan uppgiften i rådstuvurätterna sköttes av stadsfiskaler. När underrätterna genom en reform 1993 ombildades till tingsrätter kvarstod ovan nämnda indelning av åklagarna. Enligt lagen om häradsåklagare (195/96) sköts de lokala åklagaruppgifterna av heltidsanställda häradsåklagare. Övergången till en enhetlig åtalsmyndighet är en del av den lokalförvaltningsreform som genomförs från den 1 december 1996.

1.2. Åklagarväsendets högsta ledning

Justitiekanslern är - vid sidan av riksdagens justitieombudsman - den myndighet som utövar den högsta tillsynen över myndighetsverksamheten och skötseln av offentliga uppdrag. I reglementet för justitiekanslern betonas dessutom hans skyldigheter när det gäller skydd av de rättigheter som enligt lagstiftningen och internationella konven-

tioner tillkommer den enskilde individen. I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna fogades till 46 § 1 mom. regeringsformen ett stadgande, enligt vilket justitiekanslern i sitt uppdrag också skall övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.

Justitiekanslern kan vidta straffrättsliga åtgärder antingen såsom högsta laglighetsövervakare eller med stöd av 46 § 2 mom. regeringsformen såsom högsta åklagarmyndighet.

Åklagarväsendet är centralstyrt: justitiekanslern kan i princip styra hela åklagarväsendets verksamhet. Justitiekanslerns uppgifter sköts vid sidan av honom själv dessutom av justitiekanslersadjointen, som har självständig beslutanderätt. Vid justitiekanslersämbetet finns en åklagaravdelning för beredning av ärenden som gäller åklagarväsendet.

Uppgiften som högsta åklagare kan gälla åtalsprövning i ett enskilt brott samt väckande av åtal. Justitiekanslern kan själv fungera som åklagare eller förordna en behörig åklagare eller någon annan person att utföra åtalet. Justitiekanslern kan även till egen prövning uppta ett ärende eller överföra det till en annan åklagare (åklagarförordnande).

Det ankommer på justitiekanslern att utfärda sådant åtalsförordnande som avses i 1 kap. 12 och 13 §§ (626/96) strafflagen för utomlands begångna brott. I fråga om tjänstebrott som begås av domare skall justitiekanslern utföra åtalsprövning. Vidare företräder justitiekanslern åklagarkåren i högsta domstolen; bl.a. fattar han beslut om sökande av ändring hos högsta domstolen.

Justitiekanslern skall i egenskap av högsta åklagare leda åklagarväsendet genom att meddela allmänna föreskrifter, ge handledning samt ordna utbildning. Övervakningen av åtalsmyndigheten sker närmast i samband med behandlingen av klagomål.

Justitiekanslern är dessutom en förvaltningsmyndighet som leder åklagarväsendet och som skall sköta personalärenden, utveckla och planera frågor som berör åklagarväsendet samt informera om sitt verksamhetsområde. Justitiekanslern har inga uppgifter som angår åklagarväsendets ekonomiförvaltning, utan de sköts för närvarande av

justitieministeriet och inrikesministeriet. För lagstiftningen om åklagarväsendet ansvarar justitieministeriet.

1.3. Åklagarna i mellaninstans

Enligt 1 § länsåklagarförordningen (810/92) är länspolisrådet och biträdande polisinspektören, vilkas tjänstebestämmelse fr.o.m. 1.3.1995 ändrats till polisinspektör, länsåklagare. Länsåklagaren är direkt underställd justitiekanslern men samtidigt förman för de allmänna åklagarna i länet. Länsåklagaren har självständigt beslutanderätt i de ärenden som han handlägger.

På länspolisrådet ankommer även ledningen av polisväsendet i länet. I sex län finns det två polisinspektörer, varvid den ena kan koncentrera sig på åklagaruppgifter. I de övriga länen finns det endast en polisinspektör.

Enligt de stadganden som har varit i kraft sedan 1943 skulle länsåklagarna själva utföra åtal i de allvarligaste brottmålen närmast i häradsrätterna. Justitiekanslerns direktiv om detta upphävdes i samband med länsåklagarförordningen 1985. Därefter har det blivit allt ovanligare att länsåklagarna uppträder i rätten.

Advokatfiskalstjänsterna vid hovrätterna indrogs från den 1 maj 1994. Därmed överfördes åtalsuppgifterna i ärenden som behandlas av hovrätten i första instans till länsåklagarna, med undantag för sådana åtal som gäller tjänstebrott begångna av domare.

1.4. Lokala åklagare

Enligt 1 § lagen om stadsfiskaler (352/76) var stadsfiskalen allmän åklagare i stad med rådstuvurätt. Enligt gällande 1 § (1437/92) fastställer statsrådet de åklagardistrikt i vilka det finns ett stadsfiskalsämbete som är underställt justitieministeriet. Chef för stadsfiskalsämbetet är stadsfiskalen eller, om det finns två eller flera stadsfiskaler, förste stadsfiskalen. Varje stadsfiskal har självständig åtalsprövningsrätt.

I 1 § lagen om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna (1436/92) stadgas om länsmannens och biträdande länsmannens behörighet som allmän åklagare. Lagen trädde i kraft den 1 december 1993 och hänför sig till tingsrättsreformen. Länsmannen är samtidigt också chef för polisdistriktet och utmätningsman.

Det finns inga uttryckliga stadganden om länsmannens förmansställning i åklagaruppgifter i förhållande till biträdande länsmannen, men biträdande länsmannen har självständig åtalsprövningsrätt.

Genom lagen om häradsåklagare (195/96) förnyas åklagarväsendet fr.o.m. den 1 december 1996 i enlighet med lagen om grunderna för utvecklande av den statliga förvaltningen (126/92). Lokala åklagare är häradsåklagarna, som arbetar vid ett fristående åklagarämbete eller vid häradsämbetets åklagaravdelning. Åklagarämbetena och häradsämbetets åklagaravdelning hör i funktionellt hänseende till justitieministeriets förvaltningsområde. Häradsåklagarna är heltidsanställda utom i vissa härad i norra Finland. Häradsåklagarens verksamhetsområde är ett härad. Häradsåklagarna utses av justitiekanslern. I samband med inskolningsuppgifter kan häradsåklagarna ha biträden med tjänstebestämmelsen biträdande åklagare.

Enligt 3 § landskapslagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (872/77) är landskapsåklagaren allmän åklagare i landskapet Åland.

Enligt lagen om strafforderförfarande (692/93) utfärdar åklagaren strafforder. Denna uppgift överfördes från domstolarna till åklagarna 1.1.1994.

1.5. Undersökning av brott som poliser misstänks ha begått

Samtidigt som lokalförvaltningsreformen kommer att innebära att polis-, åklagar- och utskökningsväsendet även på landet avskiljs till separata uppgiftsområden som sköts av myndigheter som är oberoende av varandra, har uppmärksamhet fästs vid hur undersökningen av brott som poliser misstänks ha begått skall ordnas så att inga misstankar om dess opartiskhet uppstår. Frågan har aktualiserats på initiativ av justitiekanslern och behandlades i ett betänkande av en polisbrotsarbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatte 1990. Problemet gäller närmast brott som poliser begår i samband med tjänsteutövningen. När en polisman begår ett brott i sitt privatliv och utanför tjänsten är han däremot i samma ställning som alla andra medborgare, varför det inte finns någon orsak följa ett avvikande mönster vid undersökningen av sådana brott.

Det är skäl att genom lagstiftning ordna ledningen av undersökningen av brott som

poliser misstänks ha begått i tjänsten på ett sådant sätt, att tilltron till undersökningens opartiskhet inte äventyras. Allmänna åklagaren är den myndighet som lämpligen kan leda undersökningen. Förfarandet skall enligt planerna regleras i detalj genom förordning och riksåklagarens föreskrifter.

2. Nuläget

2.1. Justitiekanslerns laglighetsövervakning

Stadgandena i 37, 45-48 och 59 §§ regeringsformen om justitiekanslern och dennes uppgifter är centrala stadganden vid granskningen av hur det högsta åklagaruppdraget har ordnats. Andra stadganden på grundlagsnivå om justitiekanslerns behörighet finns i lagen om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder (274/22) samt i lagen om riksätten (273/22). Mera detaljerade stadganden om justitiekanslerns uppgifter och om hans ämbetsverk finns i reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/92) och i förordningen om justitiekanslersämbetet (1698/92).

Enligt 46 § 1 mom. regeringsformen skall justitiekanslern övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rätt kränks. Justitiekanslern skall även övervaka domstolarna och advokaterna. Om en myndighet eller någon annan som justitiekanslern utövar tillsyn över befinns ha gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande, kan justitiekanslern förordna om väckande av åtal.

Enligt 45 § och 47 § 1 mom. regeringsformen övervakar justitiekanslern lagligheten i republikens presidents och statsrådets åtgärder. Han är närvarande vid statsrådets sammanträden och presidentföredragningarna, om inte tvingande skäl hindrar honom.

Justitiekanslern skall vid behov framställa anmärkning om handläggningen av ärenden och om anmärkningen lämnas obeaktad, skall han låta anteckna sin mening i statsrådets protokoll och han kan även anmäla detta till republikens president.

Om republikens president förordnar att åtal skall väckas i riksrett mot en medlem av statsrådet, fungerar justitiekanslern som

åklagare. Han kan även vara åklagare i riksätten om målet gäller högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens president eller medlem. Om riksdagen i enlighet med 47 § 2 mom. regeringsformen har beslutat att åtal skall väckas mot republikens president för högförräderi eller landsförräderi, är justitiekanslern åklagare i högsta domstolen.

I den berättelse som justitiekanslern enligt 48 § skall avge till republikens president och riksdagen ingår ett kapitel om ledningen av åklagarväsendet. Därigenom kan justitiekanslerns verksamhet bedömas offentligt. I sista hand kan lagligheten i hans ämbetsåtgärder prövas i riksätten på förordnande av presidenten eller riksdagen. Presidenten kan med stöd av 26 § 2 mom. (750/94) säga upp justitiekanslern från hans tjänst om skäl därtill föreligger.

2.2. Stadgandena om justitiekanslern som högsta åklagare

Enligt 46 § 2 mom. regeringsformen är justitiekanslern högsta åklagare. Allmänna stadganden om justitiekanslern som åklagarmyndighet ingår i reglementet för justitiekanslern i statsrådet, som är en författning på förordningsnivå. Enligt 1 § 2 mom. reglementet skall justitiekanslern i egenskap av högsta åklagare leda åklagarväsendet. I arbetsordningen för justitiekanslersämbetet av 31.5.1993 bestäms om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitiekanslersadjointen.

Justitiekanslern har en självständig och oberoende ställning och är inte underställd statsrådet eller något ministerium. Den högsta åklagarens oberoende framgår av 12 § reglementet, enligt vilket justitiekanslern utövar en självständig och av andra myndigheter oberoende åtalsprövningsrätt. I vissa fall kan initiativrätten i ett åtalsärende ankomma på en övervakningsmyndighet eller åklagaren kan vara skyldig att höra övervakningsmyndigheten, t.ex. arbetarskyddsdistriktet, innan åtal i ett ärende väcks.

Av de uppgifter som ankommer på högsta åklagaren har justitiekanslern skött sådana delområden som hänför sig till förvaltning, utveckling, utbildning och internationella ärenden. Justitiekanslersadjointen har vid sidan av enskilda åtalsprövningsärenden skött företrädet av åklagarkåren i högsta domstolen samt avgörandet av klagomål över åklagare. I dessa uppdrag har de utövat

de befogenheter som tillkommer högsta åklagaren. Vid justitiekanslersämbetets åklagaravdelning, där ärendena bereds, arbetar sju tjänstemän.

2.2.1. Justitiekanslerns förvaltnings- och övervakningsuppgifter

Enligt 11 § 3 mom. reglementet för justitiekanslern kan justitiekanslern meddela föreskrifter och anvisningar för åklagareverksamheten. Enligt 14 § (213/94) reglementet utnämner justitiekanslern stadsfiskalerna och utser biträdande åklagare som handhar strafforderärenden. Vid besättande av länspolisrådstjänster ger justitiekanslern ett utlåtande om sökandena till den utnämmande myndigheten, dvs. statsrådet. Häradsåklagarna utnämns enligt 4 § lagen om häradsåklagare av justitiekanslern.

Justitiekanslern handhar inga uppgifter som hänför sig till åklagarnas ekonomiförvaltning. Justitieministeriet sköter stadsfiskalsämbetenas verksamhetsanslag. Länsmännen och de biträdande länsmännen samt länsåklagarna är underställda länsstyrelserna och hänförs till inrikesministeriets förvaltningsområde. Enligt 2 § 1 mom. lagen om häradsåklagare hör de fristående åklagarämbetena och häradsämbetenas åklagaravdelningar till justitieministeriets förvaltningsområde.

I 11 § reglementet för justitiekanslern uppräknas alla åklagare som är underställda justitiekanslern: länsåklagarna, landskapsåklagaren i landskapet Åland, stadsfiskalerna, länsmännen och biträdande länsmännen samt de biträdande åklagare som handhar strafforderärenden. Till specialåklagarna hänförs militärjurister samt åklagare som justitiekanslern särskilt förordnat i vissa fall. I en speciallag (872/77) stadgas om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland, enligt vilken nämnda ämbete lyder under justitieministeriet. Enligt 3 § är landskapsåklagaren direkt underställd justitiekanslerns bestämmanderätt.

Justitiekanslern, eller enligt arbetsordningen för justitiekanslersämbetet i första hand justitiekanslersadjointen, skall granska åklagarämbetena och behandla klagomål som gäller åklagare. År 1995 inlämnades inalles 131 sådana klagomål, av vilka ungefär hälften gällde beslut om att inte väcka åtal. Klagomålen kan indelas i å ena sidan sådana som gäller åtalsprövning samt å and-

ra sidan sådana som gäller övrig åklagarverksamhet. Beredningen av klagomålsärenden är den mest tidskrävande arbetsuppgiften vid åklagaravdelningen. Uppgiften att granska åklagarämbetena har fördelats mellan justitiekanslersämbetets åklagaravdelning och länsåklagarna.

Justitiekanslersämbetets åklagaravdelning samt länsåklagarna ansvarar för utbildningen av åklagarna. I praktiken har huvudsakligen justitiekanslersämbetet skött denna uppgift.

Personalen vid justitiekanslersämbetets åklagaravdelning består av ett referendarieråd som avdelningschef, ett referendarieråd, en äldre och en yngre justitiekanslerssekreterare, en föredragande, en utbildningsplanerare och en avdelningssekreterare, dvs. sammanlagt sju tjänstemän. År 1993 motsvarade åklagaravdelningens arbetsinsats 2,75 personarbetsår för klagomål och utlåtanden, 1,70 för utbildning och information samt 0,55 för granskning och övervakning. Därutöver kan man räkna med att justitiekanslersämbetets biträdande personal utför uppdrag för åklagaravdelningen motsvarande sammanlagt två personarbetsår.

2.2.2. Uppgiften som högsta åklagare

Enligt 46 § 2 mom. regeringsformen företräder justitiekanslern åtalsmyndigheten i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Om detta stadgas även i lagen om högsta domstolen (3 § 4 punkten och 9 §) och i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (10 §) trots att sådana ärenden inte längre har behandlats i högsta förvaltningsdomstolen. I reglementet för justitiekanslern finns en precisering om att justitiekanslern beslutar om överklagande till högsta domstolen för åklagare som underlyder honom (12 §). I lagen om insändande av vissa handlingar till domstol (1 § 3 mom., 248/65) stadgas att åklagaren skall tillställa högsta domstolen handlingarna genom förmedling av justitiekanslern.

Enligt ovan nämnda stadgande i regeringsformen skall justitiekanslern utföra eller låta utföra åtal även i andra domstolar där han finner sådant erforderligt. Enligt det reglemente för justitiekanslern som gällde till slutet av 1992 (416/57) skulle justitiekanslern övervaka åklagarmyndigheternas verksamhet så att de som har gjort sig skyldiga till brott utan dröjsmål befordras till laga ansvar men oskyldiga inte åtalas eller fälls

till straff. I reglementet finns inte längre något sådant programmatiskt eller materiellt stadgande som i sak fastställer en målsättning för alla åklagarmyndigheters verksamhet.

I gällande reglemente konstateras kort att justitiekanslern leder åklagarväsendet och är högsta åklagare. Enligt 12 § reglementet kan han själv utföra åtal eller förordna den åklagare som är behörig i ärendet att utföra åtal. Justitiekanslern kan förordna en annan åklagare än den som i första hand är behörig att utföra åtal (*substitutionsrätt*). Justitiekanslern kan till egen åtalsprövning uppta ett ärende som ankommer på en åklagare som lyder under honom (*devolutionsrätt*). Dessutom kan han till förnyad prövning uppta ett ärende som en lägre åklagare redan har avgjort.

Väckande av åtal för brott som har begåtts utanför Finland förutsätter enligt 1 kap. 12 och 13 §§ (626/96) strafflagen i regel ett åtalsförordnande av justitiekanslern. Justitiekanslern har även andra uppgifter i anslutning till internationell handräckning.

2.3. Stadganden om länsåklagarna

Om åklagarna i mellaninstans och deras uppgifter stadgas i länsåklagarförordningen (736/85). Enligt förordningen är länspolisråden och biträdande polisinspektörerna, efter en ändring av länsåklagarförordningen som trädde i kraft 1.3.1995 (226/95) polisinspektörerna, länsåklagare med länen som sina verksamhetsområden. I landskapet Åland finns ingen länsåklagare, utan landskapsåklagaren är direkt underställd justitiekanslern.

I åtalsärenden är länsåklagaren direkt underställd justitiekanslerns bestämmanderätt. Länsåklagarna är å sin sida förmän för de övriga åklagarna i länet och de kan överta ett ärende som ankommer på en underställd åklagare (*devolutionsrätt*) eller förordna en underlydande åklagare att väcka åtal i ett ärende inom dennes behörighet. Länsåklagaren kan däremot inte förordna någon annan än en behörig åklagare att utföra ett åtal. Länsåklagaren är inte förman för specialåklagarna.

Länsåklagaren har till uppgift att såsom förman för de allmänna åklagarna inom sitt verksamhetsområde leda, utveckla och övervaka åklagarverksamheten samt sörja för utbildningen av åklagare. Länsåklagarna verkställer granskningar av åklagarämbetena inom sitt verksamhetsområde och avgör kla-

gomål som anförts över underlydande åklagare.

Enligt 1 § 2 mom. lagen om häradsåklagare lyder häradsåklagaren i sin åklagarverksamhet under justitiekanslern och länsåklagaren. Länsåklagaren kan enligt 2 § fram till 30.11.1996 gällande lag om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna ge förordnanden om hur åklagaruppgifterna skall ordnas i olika åklagardistrikt (s.k. gemensamma åklagarförordnande). Sådana förordnande har givits i de flesta län.

Utgångspunkten för länsåklagarlagen var att det i regel är stadsfiskalerna och länsmännen som utför åtalsprövning i brottmål och själva utför åtal. Med tanke på sådana allvarliga, vittgående och från samhällets synpunkt skadliga brottmål som nämns i 6 § länsåklagarförordningen har det dock ordnats ett anmälningsförfarande, med hjälp av vilket länsåklagaren kan följa behandlingen av dessa mål. Länsåklagaren skall se till att sådana mål i vilka åtalsprövningen förutsätter särskild sakkunskap behandlas av en tillräckligt erfaren åklagare.

I justitiekanslerns allmänna direktiv av 17.9.1985 ingår föreskrifter om länsåklagarens åklagaruppgifter och om hur de allmänna åklagarna skall förfara i sådana åtalsprövningsärenden som avses i 6 § länsåklagarförordningen. Med allvarliga brott avses brott, för vilka stadgats fängelse i tio år eller strängare straff. Anmälningsförfarandet gäller även fall, där forum eller åklagarbehörigheten är oklar samt fall som kan vara av prejudicerande betydelse. Enligt direktiven skall den lokala åklagaren i allmänhet anmäla ärendet till länsåklagaren, som beslutar om ett i anmälan nämnt ärende skall avgöras av åklagardistriktet eller om han själv övertar det.

2.4. Undersökning av polisbrott

Av polisverksamhetens natur följer att de brott som polismän misstänks ha gjort sig skyldiga till i tjänsten i allmänhet är miss-handel, olaga frihetsberövande eller felaktigt förfarande vid förundersökning samt trafikbrott. Enligt det betänkande som inrikesministeriets polisbrottarbetsgrupp avlät inkom till ministeriet år 1989 sammanlagt 176 klagomål över polisens förfarande. Av dessa avgjordes 63 i ministeriet. Sammanlagt 90 klagomål överfördes till länsstyrelserna och 23 till andra myndigheter för avgörande. År

1995 behandlade justitiekanslern 180 klagomål rörande polismyndighets förfarande och riksdagens justitieombudsman 297 klagomål.

När en brottsanmälan mot en polisman har gjorts eller när han annars misstänks för brott, får i allmänhet ett annat polisdistrikt i uppgift att göra förundersökningen. Frågan togs upp i inrikesministeriets polisavdelnings orderblad nr 1/1973, där det konstateras att ett ärende vari en anställd inom polisen är part, skall undersökas av ett annat polisdistrikt eller av en annan polisavdelning än den, där den misstänkte tjänstgör. Polischefen skall vid behov vända sig till ledningen för polislänet eller till centralkriminalpolisen och begära att opartisk undersökare utses. I Helsingfors har det bildats ett särskilt organ bestående av kommissarier från olika avdelningar för undersökning av sådana brott, som poliser misstänks ha gjort sig skyldiga till. En kommissarie som arbetar vid en annan avdelning än den misstänkte förordnas att sköta undersökningen.

På initiativ av de högsta laglighetsövervakarna verkställs förundersökningen av centralkriminalpolisen eller någon annan enhet vid den lokala polisen än den, inom vilken den misstänkte polismannen arbetar. För att t.ex. verkställa förhör har riksdagens justitieombudsman tillgång till två inspektörer med polisutbildning men utan polisbefogenheter.

3. Jämförelse med lagstiftningen i vissa andra länder

3.1. Åklagarväsendet i Sverige

I Sverige överfördes år 1948 högste åklagarens uppgifter från justitiekanslern till en särskild riksåklagare. Åklagarväsendet på mellannivå och lokalnivå motsvarade fram till 1965 i huvuddrag Finlands nuvarande åklagarorganisation. Mellannivå tillkom så att den i stor sett motsvarade länsindelningen, dvs. bestod av 21 länsåklagardistrikt. På lokalplanet indelades landet i 90 åklagardistrikt.

Enligt 7 kap. Sveriges rättegångsbalk är riksåklagaren under regeringen högste åklagare. Regeringen utnämner riksåklagaren och biträdande riksåklagaren samt vissa andra innehavare av de viktigaste åklagartjänsterna. Riksåklagaren leder och övervakar hela åklagarväsendet och är allmän åklagare i högsta domstolen och även i hovrätten i mål där domare åtalas för tjänstebrott. Riks-

åklagaren är dessutom centralförvaltningsmyndighet för åklagarväsendet.

Biträdande riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare. I anslutning till riksåklagarämbetet finns en särskild rådgivande nämnd. Vid riksåklagarämbetet finns en administrativ byrå och en tillsynsbyrå som leds av byråchefer. År 1994 inrättades en metodutvecklingsbyrå. För riksåklagarens egen åtalsverksamhet finns tre byråchefer som i praktiken handhar de ärenden som behandlas i högsta domstolen. Vid ämbetsverket arbetar sammanlagt över 50 personer.

Genom en åklagarförordning (1996:205) är Sverige indelat i sju åklagarregioner i stället för tidigare tretton. En åklagarregion omfattar mellan två och sex län. Vid regionåklagarmyndigheten finns ett av riksåklagaren förordnat antal åklagarkammare på de orter som han bestämmer. Riksåklagaren eller en av honom bemyndigad regionåklagarmyndighet bestämmer på vilka orter det finns åklagarfilialer. Åklagare är statsåklagare, distriktsåklagare och assistentåklagare. Tjänstebenanämning för åklagarregionens chef är överåklagare. På regionnivå handläggs omfattande och svåra mål samt mål, som är så beskaffade att de anses förutsätta att åklagaren har en auktoritativ position. Organisationen är uppbyggd i tre steg, men åklagar- och den övriga personalen utnämns till sina tjänster vid någon regionåklagarmyndighet, som därefter bestämmer att personalen skall tjänstgöra där eller vid en lokal myndighet (7 §). Vad gäller tjänstestruktur är det således fråga om en tvästegsorganisation.

På hierarkiskt samma nivå med regionåklagarmyndigheten finns statsåklagarmyndigheten för speciella mål, som handlägger ärenden i anslutning till brott som begåtts på flera regionåklagarmyndigheters område samt särskilt omfattande mål som gäller ekonomisk brottslighet m.m. enligt riksåklagarens förordnande. Verksamhetsområdet för specialmyndigheten omfattar hela landet.

I Sverige är alla allmänna åklagare heltidsanställda och hör till justitieministeriets förvaltningsområde. För närvarande finns det sammanlagt ca 700 åklagartjänster.

3.2. Åklagarväsendet i Norge

Enligt 6 kap. Norges straffprocesslag ankommer den högsta ledningen av åklagarväsendet på riksadvokaten. Endast kungen i statsrådet kan utfärda allmänna anvisningar

och föreskrifter i enskilda fall för riksåklagaren.

Riksdavokaten är åklagare i högsta domstolen, utfärdar allmänna anvisningar och föreskrifter för åklagarna, ordnar utbildning för dem, övervakar dem samt avgör klagomål som gäller åklagare. I vissa brottmål har endast riksdavokaten åtalsrätt. Riksdavokatsämbetet har en liten personal, eftersom åklagarväsendets förvaltningsuppgifter handhas av justitieministeriet.

Norge är indelat i nio, från polisorganisationen fristående statsadvokatsdistrikt. De av kungen utnämnda statsadvokaterna är åklagare i vissa mål som avser allvarligaste brotten. Vidare övervakar statsadvokaterna de lägre åklagarmyndigheterna. Klagomål över åklagarna på lokalnivå kan anföras hos statsadvokaterna och över deras avgörande ytterligare hos riksdavokaten.

I Norge finns det en särskild undersöknings- och åtalsenhet för ekonomiska brott och miljöbrott (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet). Utöver chefen och biträdande chefen finns vid enheten sex statsadvokater. Vid enheten finns inalles 60 anställda. Enheten sköter undersökning och åtal i sina egna mål, biträder de lokala polis- och åklagarmyndigheterna samt samlar in och analyserar information. Dessa statsadvokaters behörighet täcker hela landet och de är även åklagare i underrätterna.

På lokalnivå hör åklagarna till polisen (påtalemyndighet i politiet). Organisationen består av 54 distrikt som är underställda justitieministeriet och som leds av polismästare. Som åklagare fungerar vissa tjänstemän som underlyder polismästaren och som avlagt juridisk examen. Under polismästarna finns 370 länsmansdistrikt. Länsmännen sköter i praktiken inte längre några åklagaruppdrag.

3.3. Åklagarväsendet i Danmark

Enligt 10 kap. Danmarks rättegångslag (retsplejelov) är riksdavokaten, som är underställd justitieministeriet, högsta åklagarmyndighet. Riksdavokaten övervakar de andra offentliga åklagarnas verksamhet, utfärdar allmänna föreskrifter och anvisningar om åklagarverksamheten samt behandlar de klagomål som anföras över statsadvokaternas avgöranden. Riksdavokaten är åklagare i högsta domstolen och i specialdomstolar som behandlar vissa besvärssärenden. Justi-

tieministeriet leder och övervakar hela åklagarväsendet och kan även ingripa i enskilda åtalsärenden. Justitieministeriet behandlar klagomål över riksdavokatens avgöranden.

På regionnivå är Danmark indelat i sex statsadvokatsdistrikt som är fristående från polisorganisationen. Statsadvokaterna behandlar vissa grova brott samt sådana brott som förutsätter specialkunskaper. Statsadvokaterna är åklagare i mellaninstansdomstolar, övervakar de lokala åklagarna samt behandlar klagomål som anföras över de lokala åklagarnas avgöranden.

Danmark har en särskild statsadvokatsmyndighet för ekonomisk brottslighet (Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet). Myndigheten består av chefsstatsadvokaten, två biträdande statsadvokater, fem polisassessorer och fem polisombudsmän).

Danmark är indelat i 54 polisdistrikt. Åklagare på lokalnivå är, liksom som i Norge, distriktens polismästare som tillhör polisens organisation samt under dem lydande polisjurister, vilka i praktiken handhar åtalsärenden.

3.4. Åklagarväsendet i vissa andra länder

Tyskland

Högsta åklagarmyndighet i Tyskland är förbundsstatsåklagaren (der Generalbundesanwalt). På denne ankommer alla brott som riktar sig mot statens säkerhet.

I alla delstater finns ett i förhållande till förbundsstatens åklagarmyndigheten självständigt och från polisens organisation och domstolsväsendet fristående åklagarväsende. Delstatens justitieminister är högsta åklagarmyndighet i varje delstat. Delstatens högsta åklagare (Generalstaatsanwalt) är verksam i delstatens högsta rättsinstans och mellaninstansåklagaren (Leitende Oberstaatsanwalt) är verksam i domstolen på mellaninstans. I underrätterna finns lokala åklagare (Staats- och Amtsanwälte).

Vid vissa åklagarämbeten finns dessutom specialåklagare, som handlägger omfattande och svåra ekonomiska brott.

Österrike

Detaljerade stadganden om Österrikes åklagarväsende gavs för första gången i en lag vid namn Staatsanwaltschaftsgesetz (StAG, BGB1 1986/164). Närmare stadgan-

den om verkställigheten av lagen har utfärdats genom förordning (Durchführungsverordnung des StAG:s, BGBI 1986/338). Åklagarväsendet arbetar jämsides med domstolsväsendet. Den högsta åklagaren deltar i handläggning av mål i högsta domstolen. Han är varken part i processen eller åklagarmyndighet, men han hänförs ändå till åklagarväsendets övergripande organisation. Om han konstaterar lagstridiga domar kan han överklaga dem och på så sätt få den återbruten.

I anslutning till domstolarna i andra instans finns en särskild åklagare (Oberstaatsanwalt), som övervakar de lägre åklagarna inom respektive överrätts domkrets. Han har rätt att delta i behandlingen av alla åtal inom överrätts domkrets, antingen personligen eller genom en företrädare.

I domstolarna i första instans finns lokala åklagare (Staatsanwalt), som deltar i alla förundersökningar och huvudförhandlingar i underrätten samt i de besvärärenden som gäller underrätts avgöranden. Vidare deltar den lokala åklagaren i jurydomstolens sammanträden inom sitt egen behörighetsområde.

Chefen för ett åklagarämbete kan förordna sitt biträde att företa en viss tjänsteåtgärd eller själv för avgörande överta ett ärende som handläggs vid ett åklagarämbete som underlyder honom (substitutions- och devolutionsrätt).

Frankrike

I Frankrike är justitieministern högsta chef för åklagarväsendet. Republikens president utnämner åklagarna på föredragning av justitieministern. Justitieministern kan även ge en åklagare ett åtalsförordnande för ett enskilt fall.

I högsta domstolen är Procureur général près la Cour de cassation huvudåklagare. Han har ett förste biträde och 18 andra biträden. Åklagarna vid högsta domstolen är inte förmän för åklagarna vid andra domstolar.

Huvudåklagare vid överrätten är Procureur général près la Cour d'appel, där det finns ett varierande antal biträden beroende på vilken överrätt det är fråga om. Överrätts åklagare är även åklagare vid jurydomstolen (Cour d'assises) som behandlar grova brottmål, förutsatt att jurydomstolen sammanträdesplats är belägen i samma domstol som överrätten. I annat fall sköts åklagaruppgif-

terna av en åklagare vid underrätten på den ort där jurydomstolen sammanträder. Chefsåklagaren vid överrätten är förmän för alla huvudåklagare vid de underrätter som hänförs till överrätts domkrets.

Nederländerna

I Nederländerna hör åklagarväsendet till justitieministeriets verksamhetsområde. I praktiken har den bestämmanderätt som ankommer på justitieministeriet överförs till ett kollegium bestående av överrätternas chefsåklagare, för vilka justitieministeriets kanslichef är ordförande.

I anslutning till högsta domstolen, överrätterna och de allmänna underrätterna finns ett åklagarämbete. Åklagarna vid de allmänna underrätterna (arrondissementsrechtbank) är dessutom åklagare vid domstolar i första instans med begränsad behörighet (kantongerecht). Åklagarämbetet vid överrätterna övervakar åklagarämbetena vid underrätterna.

England

England saknade fram till år 1986 ett egentligt åklagarväsende. Ända fram till 1980-talet behandlade Englands åklagarmyndigheter endast de viktigaste brottmålen. I andra mål ansvarade polisen för väckande av åtal och överlät i allmänhet på en advokat att utföra åtalet.

Enligt en lag från 1985 leds åklagarväsendet (The Crown Prosecution Service) av Director of Public Prosecutions. En till regeringen hörande General Attorney övervakar åklagarväsendet. I de allvarligaste brottmålen beslutar de högsta åklagarna om väckande av åtal. England och Wales indelades i fyra åklagarlän och 31 åklagarområden. De minsta åklagarområdena omfattade några polisdistrikt, medan det t.ex. i London finns tre åklagarområden.

År 1993 omorganiserades åklagarväsendet igen så att 31 åklagarområden ombildades till 13. Varje område leds av en Chief Crown Prosecutor. För de svåraste och mest sällsynta typerna av mål finns det specialenheter. Områdena indelas i sammanlagt 111 distrikt, som vart och ett leds av en Branch Crown Prosecutor. En straffprocess anhängiggörs av polisen, men i andra mål än trafikmål är det åklagaren som utför åtalet.

Skottland

I Skottland är riksåklagaren högsta åklagarmyndighet. För Skottlands sex sheriff-court finns det en statsåklagare.

Skottland är indelat i åtta polisdistrikt, och varje distrikt leds av en polismästare. Åklagarna ansvarar för förundersökningen. Polisen är fristående från åklagarmyndigheten och sköter inte några åklagaruppgifter. Enklare ärenden undersöks av polisen på eget initiativ, varefter åklagaren tillställs en redogörelse för förundersökningen och ofta även ett utkast till åtal. I detta skede bekantar sig åklagaren för första gången med ärendet.

Estland

I Estland ersattes prokuratorssystemet år 1993 med ett åklagarväsende i två instanser. Högsta myndighet är riksåklagarämbetet under ledning av en riksåklagare som utnämns av justitieministeriet. Riksåklagaren har tre ställföreträdare, under vilka det vid riksåklagarämbetet finns 21 åklagare.

Åklagarna vid riksåklagarämbetet utför åtal vid riksätten och i distriktsdomstolarna. De har inte rätt att i enskilda fall utfärda föreskrifter eller anvisningar för lägre åklagare. En högre åklagare kan emellertid överta ett brottmål av en lägre åklagare för att antingen avgöra det själv eller förordna en annan åklagare att handha målet.

Åklagare i första instans är landskapsåklagarämbeten som inrättats i 15 landskap samt två stadsåklagarämbeten i Tallinn och Narva. Landskaps- och stadsåklagarämbetena leds av landskaps- och stadsåklagarna, under vilka det finns biträdande åklagare. Åklagarna vid landskaps- och statsåklagarämbetena utför åtal i domstolar i första instans. I Estland är det möjligt att inrätta specialåklagar-tjänster, vilket ännu inte har skett.

3.5. Vissa jämförande iakttagelser

3.5.1. Om åklagarväsendena

I alla nordiska länder finns det en särskild riksåklagare. I Sverige är riksåklagaren underställd regeringen, i Norge konungen och i Danmark justitieministeriet. I Sverige sköter riksåklagaren alla funktionella ledningsuppgifter som ankommer på åklagarväsendet. I Norge ankommer vissa åtalsprövningsärenden på konungen i statsrådet, men i prakti-

ken har riksåklagaren nästan samma ställning som i Sverige. I Danmark deltar justitieministeriet i den egentliga styrningen och övervakningen av åklagarväsendet. I många europeiska länder spelar justitieministern en viktig roll vid ledningen av åklagarväsendet.

Personalen vid riksåklagarämbetena i Norge och Danmark är liten jämfört med Sverige, där riksåklagaren samtidigt är centralförvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och bl.a. handhar ekonomiska ärenden och personalärenden.

Uppgifterna som högsta åklagare i anslutning till den funktionella ledningen av åklagarväsendet innefattar i alla de nordiska länderna bl.a. företrädande av åklagarmyndigheten i de högsta domstolarna, meddelande av allmänna anvisningar och föreskrifter, tillsyn över åklagarverksamheten och avgörande av klagomål. Norge har ett tvästegssystem för anförande av klagomål medan klagomål i Sverige och Danmark endast prövas av den närmast högre åklagaren.

I många länder har åklagarväsendet en mellannivå, som inom sitt område ansvarar för lednings-, handlednings- och övervakningsuppgifter. Huvuduppgiften på mellannivån är i allmänhet dess egen åklagarverksamhet. Det är skäl att observera att det i de nordiska länderna närmast för omfattande mål avseende ekonomiska brott finns en särskild åklagarmyndighet på mellannivån, vars verksamhetsområde omfattar hela landet.

Inom åklagarorganisationen finns det rörlig åklagararbetskraft (i Sverige assistentåklagarna och i Danmark och Norge olika typer av ombudsmän). I dessa länder finns på åklagarväsendets högre nivåer åklagare med varierande status i fråga om den hierarkiska tjänsteställning, t.ex. i Sverige har regionåklagarmyndigheten statsåklagare, distriktsåklagare och assistentåklagare. Uppdragen kan därmed fördelas på åklagarna beroende på ärendets beskaffenhet och hur krävande det är.

3.5.2. Undersökningen av polisbrott

I Sverige är åklagaren i allmänhet förundersökningsledare från och med det att en grundad misstanke framförs mot någon. I ärenden som gäller polisvåld görs emellertid brottsanmälan direkt till åklagaren, varför denne ända från början leder undersökningen, vilket innebär att polisen t.ex. inte kan besluta att undersökningen skall läggas ner.

I en förundersökning som leds av åklagaren verkställer polisen förhören och skaffar annat förundersökningsmaterial, men undersökaren får inte tjänstgöra i samma enhet som den misstänkte. Undersökaren måste vidare vara minst på kommissariennivå och ha en högre tjänsteställning än den misstänkte.

Norge har en specialorganisation för undersökning av tjänstebrott begångna av polismän i tjänsten. Justitieministeriet tillsätter för envar av de nio regionåklagarmyndigheterna en undersökningsledning, vars ordförande skall vara behörig för domaruppdrag vid högsta domstolen och av medlemmarna skall en vara advokat och en annan förtrogen med förundersökning, dvs. i allmänhet en polis. För verkställandet av undersökningen kan organet begära handräckning av polisen, i mån av möjlighet dock av en annan enhet än den där den misstänkte arbetar.

I *Danmark* har varje polisdistrikt en lokalnämnd med företrädare för polismyndigheterna, advokatkåren och den lokala befolkningen. Till denna nämnd anmäls alla de av poliser begångna brott som inte enligt polischefens prövning skall betraktas som obetydliga. De undersöks av polisen vid en annan enhet än den där den misstänkte arbetar. Nämnden kan även kräva att tilläggsutredning görs i ett ärende.

4. Åklagarväsendets nuläge och utveckling

4.1. Justitiekanslern som högsta åklagare

4.1.1. Om justitiekanslerns uppgifter i allmänhet

Justitiekanslern har huvudsakligen tre uppgifter, dvs. övervakningen av statsrådet, den allmänna laglighetsövervakningen samt uppgiften som högsta åklagare. Justitiekanslerns uppgift som högsta åklagare baserar sig på 46 § 2 mom. regeringsformen. Så länge det funnits en prokuratorstjänst i Finland har denna uppgift ankommit på justitiekanslern. Motsvarande system har funnits i Sverige ända fram till 1948.

Under de senaste decennierna har justitiekanslerns uppgifter ökat betydligt. Antalet ärenden i statsrådet har blivit fler och särskilt den europeiska integrationsutvecklingen har medfört nya och krävande uppgifter. Justitiekanslersämbetet, där det från år 1978 har funnits en åklagaravdelning, har med

tämligen små resurser stått i ledningen för åklagarväsendet.

I ett 8.9.1993 daterat brev till statsrådet anförde justitiekanslern att det vore skäl att diskutera en omorganisering av åklagarorganisationens mellannivå och högsta nivå. I sin verksamhetsberättelse för 1992 som avläts till riksdagen 14.9.1993 fäste riksdagens justitieombudsman uppmärksamhet vid behovet att förnya åklagarväsendet.

Justitiekanslern motiverar sitt initiativ till omprövning av åklagarorganisationen med att åklagarmyndighetens ställning i straffprocessen väsentligt ändrats till följd av lagreformer och att denna utveckling kommer att fortsätta. Som exempel på förändringar i åklagarnas uppgifter kan nämnas stadgandena om beslut att inte väcka åtal, som trädde i kraft vid ingången av 1991 och som utökade åklagarens prövningsrätt. Från början av 1994 överfördes rätten att utfärda strafforder från underrätternas strafforderdomare till åklagarna.

I den juridiska litteraturen och i den offentliga debatten har uppmärksamhet fästs vid att skötseln av justitiekanslerns olika uppgifter kan leda till konfliktsituationer.

Justitiekanslern är närvarande vid statsrådets sammanträden och inofficiellt kan han delta i beredningen av ärenden. Enligt 48 § 2 mom. regeringsformen ger justitiekanslern på begäran upplysningar och utlåtanden till republikens president och statsrådet.

Justitiekanslerns oberoende ställning som åklagarmyndighet har ansetts problematisk, eftersom hans uppgift i statsrådet har ett nära samband med det högsta politiska beslutsfattandet och utövande av den verkställande makten. Den högsta åklagarens konstitutionella ställning är av betydelse även för rättsväsendets oberoende, eftersom åklagarna spelar en aktiv roll vid anhängiggörandet och behandlingen av brottmål.

I vissa omfattande mål som väckt uppmärksamhet i offentligheten har avseende fästs vid potentiella konfliktsituationer. I praktiken har justitiekanslern och justitiekanslersadjointen kunna fördela ärendena så, att jäv inte uppstått trots att en utomstående har kunnat få en annan uppfattning av situationen. Justitiekanslerns ställning har på grund av betoningen av hans olika uppgifter varit föremål för offentlig diskussion.

Parter i ett brottmål är den åtalade, målsäganden och den offentliga åklagaren, som i processen skall bevaka det allmännas talan.

Den nuvarande situationen där laglighetsövervakaren och den högsta åklagaren är en och samma myndighet är inte ägnad att understryka parternas jämbördiga ställning under rättegången, utan fördunklar det oberoende som skall råda mellan domstolen och åklagaren.

En betydande del av de klagomål som riktas till justitiekanslern gäller de myndigheter som är delaktiga i straffprocessen: polisen, åklagaren samt domstolens förfarande i brottmål. Det är inte den bästa lösningen att koncentrera uppgifterna som å ena sidan högsta åklagare och å andra sidan laglighetsövervakare till samma myndighet, eftersom det till justitiekanslern inkommer ärenden, där dessa båda uppgifter kan leda till konflikter.

Justitiekanslern i statsrådet övervakar också domstolarna och särskilt deras straffdomar. Han har rätt att vara närvarande vid alla domstolars sammanträden, även om han inte i praktiken har utnyttjat denna möjlighet. Övervakningsuppgiften är problematisk med tanke på domstolarnas oavhängighet, ifall justitiekanslern samtidigt är högsta åklagare.

Ett specialuppdrag för justitiekanslern är att utöva tillsyn över lagligheten i advokaternas verksamhet. Av principiella skäl kan det inte heller anses som en lyckad lösning att tillsynen över advokaterna ankommer på en myndighet som samtidigt är högsta åklagare.

Genom att avskilja uppgiften som högsta åklagare från justitiekanslerns övriga uppgifter, vilket förutsätter en ändring av 46 § 2 mom. regeringsformen, kan ovan nämnda konfliktsituationer undvikas. Också efter denna reform är justitiekanslerns verksamhetsområde synnerligen omfattande, men då uppgifterna som allmän åklagare inte längre ingår, framträder de övriga sektorernas andel av hans uppgifter tydligare.

Vid bedömningen av nuläget kan det konstateras att systemet i och för sig har en lång tradition, som emellertid har utformats under andra rättsliga förhållanden. De krav som utvecklingen av lagstiftningen ställer har beaktats inom ramen för till buds stående resurser. Ledningen av åtalsmyndigheten har i detta avseende koncentrerats på utbildning och övervakning av åklagarna. Däremot har mindre avseende fästs vid att utveckla åklagarväsendet och delta i behandlingen av enskilda åtalsprövningsärenden.

4.2. Det nuvarande länsåklagarssystemet

Avsikten med länsåklagarförordningen av 1985 (ursprungligen förordningen om polisinspektör i egenskap av länsåklagare) var att förtydliga länsåklagarens ställning som förman för åklagarna på mellannivå samt utöka länsåklagarens skyldigheter att övervaka och handleda åklagarnas verksamhet. När det gäller åklagaruppgifterna har utgångspunkten i förordningen varit att åklagarna på lokalnivå i regel själva utför åtalsprövningen och åtalet. I allvarliga och omfattande brottmål, vilka definieras i allmänna ordalag i förordningens 6 §, skall länsåklagaren emellertid i enlighet med justitiekanslerns närmare direktiv se till att dessa mål handläggs av en tillräckligt erfaren och sakkunnig åklagare.

Om en åklagare på lokalnivå är tillräckligt sakkunnig och erfaren har åklagaruppgifterna i sådana brottmål som avses i 6 § länsåklagarförordningen överlämnats till lokalnivå. Eftersom åklagarorganisationen består av små enheter kan den ökning av arbetsbördan som ett omfattande mål innebär bli oskäligt stor och göra det svårt att sköta övriga åklagaruppgifter på önskvärt sätt. Länsåklagarna har emellertid inte tillgång till åklagararbetskraft med hjälp av vilken man kunde jämnat ut den tillfälligt ökade arbetsbördan som ett omfattande mål medför för en lokalenhet. Lagen om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna, som trädde ikraft 1.12.1993, har ökat smidigheten i de lokala åklagarnas verksamhet.

Vid länsstyrelserna finns det 11 länspolisråd och 17 polisinspektörer. Vid länsstyrelsernas polisbyråer finns dessutom avdelnings- och byråsekreterare som delvis också sköter åklagarärenden. Länsåklagarna har i sin verksamhet lyckats relativt bra med sin uppgift att övervaka och handleda åklagarna. Länsåklagarna har inspekterat verksamheten vid åklagarenheterna i det egna länet i genomsnitt en gång per år enligt justitiekanslerns anvisningar, avgjort klagomål över åklagarnas verksamhet samt ordnat utbildning för åklagarna inom det egna området.

När det gäller sådana svåra brottmål med vittgående samhälleliga konsekvenser som avses i länsåklagarförordningen har man inte i praktiken helt lyckats organisera åklagaruppgifterna. Förordningen kan visserligen fortfarande anses utgå från korrekta premisser. Problemen har berott på den nuvarande

åklagarorganisationen och de knappa resurserna.

Länspolisrådet har i egenskap av högsta polismyndighet inom sitt område koncentrerat sig på att leda polisväsendet samt på att sköta de ökande förvaltningsuppgifterna. Hans möjligheter att delta i åklagarverksamheten har varit små. I praktiken har länsåklagaruppgifterna skötts av polisinspektörerna. För tillfället har sex län två polisinspektörer, av vilka den enas arbetsinsats till stora delar koncentrerats på länsåklagarens uppgifter. I de andra länen, som alltså för närvarande har endast en polisinspektör, har länsåklagarens uppgifter skötts vid sidan av andra tjänsteuppgifter.

Den omständigheten att länsåklagarna tillhör polisorganisationen aktualiserar ett viktigt principiellt problem. Länsåklagarnas uppgifter har i huvudsak kretsat kring polisväsendet, medan åtalsprövningsärenden ägnats mindre uppmärksamhet. När det gäller ärenden där poliser misstänks för tjänstebrott kan det inte anses lyckat att åtalsprövningen utförs av en tjänsteman som tillhör samma organisation. På grund av det stora antalet länsmansdistrikt har länsåklagarna haft synnerligen många förvaltningsuppgifter. Å andra sidan har deras förmansställning nästan helt saknat praktisk betydelse för de största stadsfiskalsämbetena, som traditionellt under fastare former har styrs av justitiekansler-ämbetet.

4.3. Häradsreformens inverkan på åklagarväsendet

Om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen har stiftats en ramlag (126/92). Förordningen om häradsämbete (859/94) gavs 30.4.1994. Genom en ändring av förordningen (1531/95) har det stadgats att den träder i kraft 1.12.1996. Enligt 4 § 2 mom. lokalförvaltningslagen finns vid häradsämbete även i funktionellt hänseende självständiga polis-, åklagar- och utskökningsenheter samt andra behövliga enheter.

Genom lokalförvaltningsreformen differentieras polisväsendet och åklagarväsendet i funktionellt hänseende från varandra. Häradsreformen innebär att det i stället för 233 åklagardistrikt kommer att finnas 90 härad. Statsrådet har beslutat (SrB 1438/95) att det i tretton härad på de största orterna finns s.k. fristående ämbetsverk, medan det i de andra häraden inrättas ett gemensamt häradsämbete

för tre förvaltningsområden. För åklagarväsendet är det viktigt att åklagaruppgifterna i vardera organisationsmodellen sköts av heltidsanställda åklagare.

Det förslag till lag om häradsåklagare som ingick i regeringens proposition nr 24/1994 rd., vilken upptogs till behandling av riksdagen, förföll under 1994 års riksdag. En ny proposition i ärendet, nr 83/1995, ledde till att lagen om häradsåklagare stiftades (195/96). Lagen träder i kraft 1.12.1996.

Som en del av häradsreformen ordnas genom denna lag lokalåklagarorganisationen. I stället för de nuvarande lokalåklagarna, dvs. stadsfiskalerna, länsmännen och de biträddande länsmännen får hela landet heltidsanställda häradsåklagare. Enligt lagens 2 § 1 mom. arbetar häradsåklagaren vid häradets åklagarämbete eller vid häradsämbetets åklagaravdelning. Ämbetet och avdelningen hör till justitieministeriets förvaltningsområde. I de största häraden (Helsingfors, Åbo, Tammerfors, Vasa, Kuopio, Uleåborg, Lahtis, Björneborg, Tavstehus, Kotka, Villmanstrand, Jyväskylä och Joensuu) inrättas fristående åklagarämbeten, medan de andra häraden kommer att ha en särskild åklagaravdelning där i allmänhet 2 eller 3 åklagare arbetar. Åklagardistriktens antal kommer att vara 77 och i 13 av dem finns endast en åklagare.

Enligt 2 § 3 mom. lagen om häradsåklagare kan statsrådet vid vissa härad inrätta olika förvaltningsområden, således även en länsmanstjänst för skötseln av åklagaruppgifterna. Riksdagens lagutskott konstaterade i sitt betänkande (LaUB 14/1995 rd.) att det var fråga om ett undantagsstadgande. I sitt svar på regeringens proposition 83/1995 rd. förutsatte riksdagen att om man går in för att inrätta länsmanstjänster skall stor återhållsamhet iaktas så till vida att tjänster inrättas först efter att det har utretts att antalet åtalsärenden inom häradet är litet och att det inte är ändamålsenligt att ordna åklagaruppgifterna på det sätt som avses i lagens 5 § 2 mom., dvs genom samarbete mellan flera härad. Statsrådet beslöt 9.5.1996 att av sammanlagt sju länsmän endast länsmännen i två härad samtidigt skall vara åklagare.

Enligt huvudregeln i lagens 5 § 1 mom. ordnas åklagarväsendet häradsvis. I paragrafens 2 mom. stadgas vidare om åklagarnas samarbete att justitieministeriet för en ändamålsenlig organisering av det lokala åklagarväsendet kan bestämma att åklagarämbetena i olika härad 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. Häradsåklagarna är likaså direkt med stöd av lagens 6 § behöriga att också utanför sitt eget härad sköta åklagaruppgifter i de ärenden där den tingsrätt är behörig inom vars domkrets åklagarens eget härad finns.

Enligt 9 § 1 mom. lagen om strafforderförfarande (692/93) utfärdas strafforder av åklagaren eller i sådana i 2 mom. nämnda vägtrafik- och tullbrott av en polisman eller en tullanställd som på förordnande av justitiestatsrådet handhar uppgiften som biträdande åklagare i sådana ärenden. Genom lagen 196/96 om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande har fr.o.m. 1.1.1999 de stadganden upphävts, med stöd av vilka polisen varit behörig. I sitt betänkande med anledning av revideringen av strafforderförfarandet förutsatte lagutskottet i sitt betänkande (LaUB 12/1993 rd.) att utfärdandet av strafforder skulle ankomma uteslutande på de egentliga åklagarmyndigheterna.

4.4. Om åklagarens ställning och uppgifter

Åklagarens uppgifter kan indelas i två delområden som i princip är helt fristående men som i praktiken är nära förbundna med varandra. För det första ankommer det på åklagaren att avgöra om en rättegång över huvudtaget skall inledas (åtalprövning). I anslutning därtill har åklagaren under förundersökningen och i samband med tvångsmedel vissa uppgifter och en viss behörighet. För det andra är åklagaren part i rättegången och skall i denna egenskap utföra åtal. En målsägande har även rätt att i ett brottmål rikta yrkanden mot svaranden.

Åklagaren skall bedöma om det material som uppkommit under den av polisen verkställda förundersökningen är tillräckligt som underlag för åtalprövning. Åklagaren skall i mån av möjlighet även bedöma om det vid förundersökningen utöver sådant bevismaterial som stöder den åtalades skuld även har beaktats sådana fakta som talar för hans oskuld (objektivitetsprincipen).

Åklagarens viktigaste uppgift är åtalprövningen, där åklagaren på basis av förundersökningsmaterialet avgör om åtal skall väck-

as mot någon. Åklagaren skall bedöma om en gärning uppfyller rekvisitet för ett brott och om det finns tillräckliga bevis för att den misstänkte har begått brottet. Vidare skall åklagaren avgöra om han med stöd av ett därtill berättigande eller förpliktande specialstadgande skall fatta beslut om att inte väcka åtal. De viktigaste stadgandena om detta finns i 15 och 15 a § förordningen om införande av strafflagen. Enligt regeringens proposition nr 82/1995 rd. om revideringen av rättegångsförfarandet i brottmål i underätterna, som för närvarande undergår riksdagsbehandling, skall dessa stadganden överföras till 1 kap. 6-8 §§ i den förslagna lagen om rättegång i brottmål.

Åtalprövningen är rättslig prövning. Åklagaren kan väcka åtal endast om lagliga grunder föreligger. När det gäller bevisningens tillräcklighet, dvs. åtalsavgörandet, kan det i gränsfall vara svårt att ta ställning till frågan om sannolika grunder föreligger, varför det uppkommer en prövningsmarginal som inte i detalj kan styras genom allmänna stadganden och föreskrifter.

Efter att åklagaren bestämt att åtal skall väckas, utför han åtalet som en part i rättegången. Den beskrivning av händelseförloppet som framgår av åtalet begränsar föremålet för rättegången på ett sådant sätt att domstolen varken kan behandla eller avgöra ärendet i vidare omfattning. I brottmål är det åklagaren som har bevisbördan, vilket innebär att han skall bevisa alla straffrättsligt omedelbart relevanta fakta (en akusatorisk process). Vissa brott är s.k. målsägandebrott där det är fråga om en enskild medborgares talerätt i brottmål. Den åtalade kan om han så vill förhålla sig helt passivt under rättegången, dvs. han behöver inte bevisa sin oskuld.

I lagstiftningen har man genom utformningen av de straffrättsliga stadgandena lämnat till rättskiparens - vid sidan av domstolen även åklagaren - prövning i enskilda fall om en gärning skall anses strida mot rättsordningen. Åklagarens prövningsrätt har utökats även genom revidering av systemet med avstående från åtgärder, senast genom en lag som trädde i kraft 1.1.1991 (301/90).

Åklagarens beslutsfattande och verksamhet intar en central ställning vid bedömningen av hur och i vilken utsträckning det straffrättsliga systemets värderingar och mål för verkligas i konkreta fall. Åklagarorganisationens uppbyggnad är av direkt bety-

delse för åklagarens verksamhet. Ju självständigare och oavhängigare åklagarmyndigheten i organisatoriskt hänseende är av den allmänna förvaltningen och ju större resurser den har, desto bättre och effektivare kan den utföra den uppgift som den anförtrots i den straffprocessuella arbetsfördelningen. Denna omständighet är även av betydelse för den enskilde medborgarens rätts-säkerhet.

4.5. Vissa aktuella lagreformer

4.5.1. Revideringen av rättegången i brottmål

Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition nr 82/1995 rd. med förslag till lagstiftning om revidering av rättegångsförfarandet i brottmål vid underrätterna. Avsikten är att garantera domstolarna möjligast effektiva medel för en grundlig behandling av brottmål. Det föreslås därför att i lagen intas stadganden om huvudförhandling i brottmål, som i allmänhet skall genomföras så att ärendet kan avgöras efter ett sammanträde. Förfarandet skall vara muntligt, omedelbart och koncentrerat på det sätt som redan stadgas om rättegångsförfarandet i tvistemål.

Enligt förslaget ankommer det i första hand på allmänna åklagaren att väcka åtal. Målsäganden får med vissa undantag själv väcka åtal endast om åklagaren har beslutat att inte väcka åtal. Å andra sidan skall åklagaren enligt förslaget i allmänhet vara skyldig att på målsägandens begäran driva dennes privaträttsliga yrkanden mot svaranden i ett brottmål.

Förundersökningslagen föreslås ändrad så att åklagaren i andra än enkla brottmål skall underrättas om förundersökningen. På begäran av åklagaren skall förundersökning eller tilläggsundersökning verkställas samt åklagarens övriga föreskrifter om förundersökningen iakttas. Beträffande tvångsmedlen föreslås det att åklagaren skall framställa häktningsyrkande och besluta om reseförbud innan åtal väcks.

På grund av ändringen av sättet för anhålliggörande av åtal kommer det i allmänhet inte att vara tillåtet att ändra ett åtal under rättegångens förlopp. Förundersökningsprotokollet får inte användas som ett skriftligt bevis, vilket ställer allt större krav på åklagarens uppträdande under rättegången. Med

stöd av ett uttryckligt stadgande skall åklagaren ha besvärsmålsrätt också till svarandens fördel.

Av det ovan anförda framgår att ändringen av rättegången i brottmål innebär att de krav som ställs på åklagar ytterligare höjs. Koncentreringen av straffprocessen förutsätter att åklagarna förbereder målen omsorgsfullt, vilket innebär att det skede som föregår sammanträdena kommer att ta mera tid i anspråk. Reformen förutsätter en betydande ökning av åklagarnas resurser och en förbättring av deras yrkesskicklighet. Möjligheterna för åklagarväsendets ledning att följa hur ärendena sköts vid olika åklagarämbeten bör förbättras.

4.5.2. Utvecklandet av hovrättsförfarandet

En av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp har på basis av hovrättskommissionen 1989:s slutbetänkande (1992:20) och utlåtandena därom berett en revidering av stadgandena i 25-27 kap. rättegångsbalken om fullföljd av talan från underrätt till hovrätt och om handläggning av besvärsmål i hovrätt. Högsta domstolen har givit ett utlåtande om förslaget och en regeringsproposition kommer att avlätas till riksdagen under höstsessionen 1996. Avsikten är att ordna hovrättsförfarandet så att det möjliggör ett koncentrerat, omedelbart och muntligt förfarande motsvarande det förfarande som redan nu iakttas i underrätterna vid handläggningen av tvistemål och som föreslagits bli iakttaget även vid handläggningen av brottmål. Därvid skulle förfarandet motsvara de förpliktelser som åvilar Finland enligt den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

I sådana brottmål där svaranden endast dömts till bötesstraff skall han enligt förslaget få tillstånd av hovrätten för att söka ändring i tingsrättens avgörande. Åklagaren och målsäganden behöver tillstånd när det är fråga om ett brott för vilket, begången under de omständigheter som nämns i åtalet, inte har stadgats strängare straff än fängelse i ett år och sex månader. Om hovrätten finner det sannolikt att tingsrättens avgörande är felaktigt, skall tillstånd beviljas.

I hovrätten skall muntlig huvudförhandling hållas när avgörandet av besvärstillståndsansökan är beroende av hur trovärdig den bevisning som tagits emot muntligen i tingsrätten är, samt med vissa undantag när målsäganden eller svaranden i ett brottmål kräver

det. I andra fall kan ärendet avgöras genom skriftligt förfarande såsom för närvarande. Allmänna åklagaren skall vara närvarande vid huvudförhandlingen i ett brottmål som han driver. Detta kommer att medföra mera arbete för åklagarna.

4.5.3. Revideringen av ministeransvarighetssystemet

En av justitieministeriet tillsatt ministeransvarighetsarbetsgrupp har i sitt 10.1.1994 daterade betänkande föreslagit att riksätten dras in och behandlingen av sådana åtal som ankommer på den överförs till högsta domstolen. Rätten att väcka åtal mot ministrar skall enligt betänkandet fortsättningsvis tillkomma riksdagen, men själva åtalsbeslutet skall fattas av grundlagsutskottet. Även justitiekanslern skall ha rätt att framställa om att lagligheten i en ministers tjänsteåtgärder granskas. Åklagare i sådana mål är i allmänhet riksdagens justitieombudsman.

Den fortsatta beredningen av ministeransvarighetssystemet har sammankopplats med beredningen av en enda, enhetlig grundlag, för vilket ändamål kommissionen Grundlagen 2000 har tillsatts. En av justitieministeriet 12.5.1995 tillsatt grundlagsarbetsgrupp föreslog i sitt 5.1.1996 daterade betänkande att det i den nya grundlagen stadgas om anhängiggörande av ett ministeransvarighetsärende, beslut om ministeråtal, förutsättningarna för väckande av åtal samt behandlingen av ministeråtal. I detta sammanhang vore det skäl att bedöma riksåklagarens ställning i samband med anhängiggörandet av ett ministeråtal samt vid utförandet av åtalet.

Den arbetsgruppen som utredde riksdagens justitieombudsmans ställning och uppgifter avläst sitt betänkande 18.6.1996. Arbetsgruppens förslag har inget direkt samband med denna proposition.

5. Propositionens mål och alternativ för genomförandet

5.1. Behovet av att omorganisera åklagarväsendet

5.1.1. Reformens utgångspunkter och mål

Som en följd av den historiska utvecklingen har Finlands åklagarväsende blivit split-

rat till sin organisationsform. En del av de lokala åklagarna har varit under justitieministeriet lydande stadsfiskaler medan en del har varit länsmän och biträdande länsmän som varit underställda inrikesförvaltningen och som även skött andra uppgifter. Åklagarväsendets mellaninstans har bestått av personer som tillhört länsstyrelsens polisledning. Den högsta åklagaren, dvs. justitiekanslern, arbetar i anslutning till och utövar tillsyn över statsrådet och sköter dessutom andra laglighetsövervakningsuppgifter.

När lokalförvaltningsreformen genomförs kommer alla häradsåklagare att höra till justitieministeriets förvaltningsområde. Härdenas åklagaruppgifter kommer att skötas av heltidsanställda lokala åklagare och som skall vara så oberoende som möjligt av den övriga förvaltningen. Även de åklagare som är högre än lokalåklagarna borde vara underställda justitieministeriet. Lagstiftnings- och budgetfrågor med anknytning till åklagarväsendet samt de viktigaste personalfrågorna kommer att behandlas vid justitieministeriet. Lokalnivån, där särskilda lokala förhållanden kan beaktas, kommer även i fortsättningen att utgöra åklagarverksamhetens tyngdpunktsområde. Relationerna till förundersökningsmyndigheterna, domstolen och andra influensgrupper blir direkta och smidiga. När man dryftar de högre åklagarnas uppgifter och organisationsmodeller är en viktig utgångspunkt att verksamheten på lokalnivå stöds.

Åklagarens utvidgade prövningsrätt och allt mer krävande uppgifter ökar betydelsen av åklagarutbildningen samt av handledningen och övervakningen av åklagarna. Denna uppgift ankommer på de högre åklagarmyndigheterna. Strävan är en effektiv men samtidigt enhetlig och kriminalpolitiskt ändamålsenlig åklagarverksamhet. Den nuvarande organisationen saknar förutsättningar för en sådan stringent ledning som åklagarverksamhetens betydelse och nivå förutsätter.

Utgående från detta bör målet för revideringen av åklagarorganisationen vara att å ena sidan förbättra hela åklagarväsendets verksamhetsförutsättningar och å andra sida att eliminera de problem som följer av de högre åklagarnas olika uppgifter och roller. Målsättningen är att skapa organisatoriska förutsättningar för en åklagarmyndighet som arbetar enhetligt, förutsägbart och effektivt.

För justitiekanslerns vidkommande innebär reformen att uppgifterna som högsta åklaga-

re överförs från honom till en riksåklagare. Några andra ändringar i justitiekanslerns statsförfattningsrättsliga ställning görs inte. En överföring av uppgifterna som högsta åklagare till en specialmyndighet som inrättas för detta ändamål innebär även en förbättring av justitiekanslerns möjligheter att sköta sina uppgifter som ett organ inom statsrådet och som högsta laglighetsövervakare.

Av de skäl som redovisas nedan i avsnitt 5.5.2. har man vid organiseringen av åklagarna på högre nivå än lokalplanet kommit fram till att det inte behövs någon särskild mellannivå av åklagare under den högsta åklagaren och att de uppgifter som för närvarande ankommer på länsåklagaren beroende på ärendets natur kan skötas av de lokala åklagarna eller av de statsåklagare som arbetar vid riksåklagarämbetet.

Högsta åklagaren bör i ledningen av åklagarväsendet och i de därtill anslutna handlednings-, utbildnings-, utvecklings- och övervakningsuppgifterna biträdas av en tillräckligt sakkunnig personal. Ovanför de lokala åklagarna måste det finnas tillgång till åklagare med speciell sakkunskap och erfarenhet för omfattande och svåra brottmål. Dessa bör på ett smidigt sätt vid behov kunna arbeta över hela landet.

5.1.2. Vissa principiella frågor

Åklagaren har en viktig roll i vårt rättssystem. Efter att polisen slutfört förundersökningen utför åklagaren åtalsprövningen samt bevakar det allmännas intresse genom att framställa sitt straffyrkande i domstolen. Åklagarens ställning bör därför ordnas på ett sätt som gör honom så oberoende som möjligt.

I sitt uppdrag skall åklagaren följa objektivitetsprincipen, dvs. se till att ett ärende utreds omsorgsfullt med beaktande även av de omständigheter som talar för den misstänktes oskuld. Det är möjligt att genom åklagaråtgärder under olika skeden av processen ingripa i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. I sitt uppdrag har åklagaren en prövningsrätt som regleras av rättsregler och -principer.

Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/90), som tillkommit för att skydda avtal om mänskliga rättigheter och de grundläggande rättigheterna, innehåller inga uttryckliga stadganden

om hur åklagarväsendet skall ordnas. Artikel 6.1 stadgar emellertid att envar är berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid (fair trial) inför en oavhängig och opartisk domstol bl.a. när han anklagas för en brottslig gärning. I artikel 6.3 uppräknas vissa minimirättigheter som tillkommer den åtalade och som rättegångsförfarandet måste garantera för att vara rättvist på det sätt som konventionen förutsätter. Bestämmelserna i artikeln förutsätter bl.a. att parterna i rättegången har samma rättigheter (equality of arms) och att den åtalade garanteras vissa minimirättigheter redan under förundersökningen.

Enligt den resolution som antogs av FN:s kriminalpolitiska världskongress i Havanna 1990 skall staterna se till att åklagarna kan fullgöra sina uppgifter fria från påtryckningar, hinder, störningar, osakliga influenser eller osakligt civil- och straffrättsligt ansvar samt att åklagarens beslutsprocess är klart fristående från förvaltningen.

Rättssäkerhetssynpunkterna är av stor betydelse när man dryftar frågor i anslutning till både domstolarnas och åklagarväsendets organisation. Åklagaren skall för sin del övervaka att varken målsägandens eller den misstänktes rättssäkerhet kränks i det enskilda fallet. Åklagarens oavhängighet förutsätter att han är oberoende av både domstolen och polisen. Inom åklagarväsendet förverkligas oavhängigheten så att en högre åklagare kan förordna att åtal skall väckas, men inte förbjuda en underlydande åklagare att utföra ett åtal, utan måste i så fall själv överta ärendet för avgörande.

5.1.3. Krav som ställs på åklagarväsendet

De krav som ställs på rättegångsförfarandet i brottmål och på åklagarens verksamhet som ett straffrättsligt organ har accentuerats i och med de förändringar som samhället undergått. Åklagarna skall vara skickliga i sitt yrke och i rättsligt hänseende oberoende beslutsfattare. För att ärendena skall bli skötta förutsätts det i praktiken ett gott samarbete med polisen och domstolen samt med andra grupper i samhället. Det att åklagarens arbete har blivit mångsidigare framgår även av att samarbetet med sådana grupper har ökat. Åklagaren förväntas vara en aktiv och initiativrik samarbetspartner och förväntningarna på åklagaren förefaller ha ökat t.ex. inom polisen och hos de sociala myndighe-

terna.

Även om åklagarorganisationen i huvuddrag förblivit oförändrad har åklagarens roll och ställning dock i praktiken utvecklats. Brottmålsrättegångarna genomförs med tillämpning av det ackusatoriska förfarandet, där åklagaren är den aktiva part som ser till att målet blir anhängigt och som lägger fram bevisen. Åklagarens åtal avgränsar föremålet för rättegången på ett sådant sätt att domstolen inte kan döma den åtalade för någon annan gärning än vad som framförts i åtalet. Den makt som av tradition legat hos domstolen har överförs till åklagaren genom utvidgning av åklagarens rätt att efter prövning låta bli att väcka åtal för ett utrett brott (s.k. åtalseftergift av påföljdsnatur) och genom att överföra utfärdandet av strafforder från domstolen till åklagaren. I och med diversifieringen av samhällsfunktionerna har de ärenden som åklagarna ställs inför blivit allt svårare och större. Åtalsprövningen och utförandet av åtalet förutsätter ofta utöver straff- och straffprocessrättslig sakkunskap även kunskaper t.ex. om bokföring och näringsverksamhet.

Denna utveckling kommer att fortgå. Ett av syftena med den pågående revideringen av rättegångsförfarandet i brottmål, dvs. en muntlig, omedelbar och koncentrerad huvudförhandling, innebär nya krav på åklagaren beträffande förberedelser inför och uppträdande under rättegången. Revideringen av hovrättsförfarandet innebär likaså att antalet muntliga förhandlingar kommer att öka även i hovrätten.

Revideringen av strafflagen och utvecklandet av påföljdssystemet ställer också de nya krav på åklagarverksamheten bl.a. på att den skall vara enhetlig. Som exempel kan nämnas juridiska personers straffansvar, till vilket hänförs sig ett specialstadgande om avstående från åtgärder. I de nya stadgandena om narkotikabrott ingår en ny typ av stadgande om avstående från åtgärder som kan tillämpas på villkor att vederbörande förbinder sig att undergå vård. Den fria rörligheten för människor, varor, tjänster och kapital mellan EU-länderna samt övrig internationalisering kan även de kräva nya färdigheter av åklagarna.

Vid bedömningen av åklagarnas verksamhet skall avseende fästas vid deras territoriella, funktionella och sakliga behörighet. I funktionellt hänseende är en lokal åklagare behörig att driva ett mål från tingsrätten till

hovrätten och därifrån vidare till högsta domstolen, dock i fråga om sistnämnda instans endast genom förmedling av högsta åklagaren. I de ärenden som behandlas i hovrätten i första instans har åklagaren specialbehörighet i funktionellt hänseende. När det gäller den sakliga behörighetsfördelningen bör avseende fästas vid behövlig specialkunskap, närmast i samband med åtalsprövningen av de allvarligaste typerna av ekonomiska brott eller tjänstebrott.

En ändring av åklagarnas arbetsuppgifter har även en klar återverkan på högsta åklagarens uppgifter i ledningen för organisationen. För att klara av de förestående uppgifterna förutsätts det att åklagarmyndigheten har tillräckliga resurser. De nya och allt mer krävande arbetsuppgifterna ökar ytterligare vikten av att de högre åklagarmyndigheterna ordnar utbildning för åklagarna, handleder dem även med allmänna anvisningar och forskrifter samt utövar tillsyn över dem.

5.1.4. Specialisering inom åklagarkåren

Ett sätt att effektivare uppnå de kriminalpolitiska mål som ställs på åklagarna med beaktande av att straffprocessen skall vara rättvis, ekonomisk och snabb är att i allt större utsträckning låta åklagarna specialisera sig. Det största problemet för tillfället är den ökade ekonomiska brottsligheten samt undersökningen och åtalsprövningen av misstänkta brott i anslutning till bankverksamhet.

Åtal i samband med ekonomiska brott samt arbets- och miljöbrott förutsätter i allmänhet särskild sakkunskap av åklagaren - något som kan uppnås endast genom specialisering. I samband med delrevideringen av strafflagen har en betydande del av stadgandena om ekonomiska brott förnyats. Samma krav på specialisering gäller tjänstebrott, ifråga om vilka åklagaren även förutsätts ha tillräcklig auktoritet och oavhängighet i relation till parterna för att utomståendes tilltro till myndighetsverksamheten skall kunna garanteras. Ytterligare kan nämnas allvarliga narkotika- och sexualbrott, av de sist nämnda särskilt brott som riktar sig mot barn. Dessa brott är emellertid så fåtaliga att det för lokalåklagarna inte är möjligt att specialisera sig på dem, eventuellt med undantag för stora underåklagarenheter.

Enligt 5 § 2 mom. lagen om häradsåklagare kan justitieministeriet för en ändamålsen-

lig organisering av de lokala åklagarväsendet bestämma att åklagarämbetena i olika härad eller olika häradsämbetens åklagaravdelningar skall sköta åklagaruppgifter i samarbete. Enligt regeringens proposition (83/1995 rd., s. 13) bestämmer ministeriet i sitt beslut vilka uppgifter som skall skötas i samarbete samt hur ledningen inom samarbetsområdet skall ordnas.

I praktiken har det kunnat konstateras att behandlingen av omfattande och svåra åtalsärenden i allmänhet har koncentrerats till de största städernas åklagarämbeten. Eftersom det inte förekommer omfattande och svåra åtalsärenden jämnt fördelat över hela landet, är det inte ändamålsenligt att ordna sådan specialutbildning för samtliga åklagare som behandlingen av denna typ av mål förutsätter. Av samma skäl kan endast en del av åklagarkåren få den praktiska erfarenhet av sådana mål som är nödvändig vid sidan av de kunskapsmässiga färdigheterna.

Inom den nuvarande åklagarorganisationen har man inte heller på högre nivå än lokalplanet alltid beredskap att hantera sådana åtalsärenden som kräver exceptionell sakkunskap och erfarenhet. I flera län har polisinspektörens övriga uppgifter varit så arbetsdryga att man i allmänhet kunnat ägna mindre än ett personarbetsår på länsåklagarnivå åt länsåklagaruppgifter, vilket innebär att redan några krävande åtalsärenden helt skulle hindra länsåklagarens övriga verksamhet. På motsvarande sätt är den lilla personalen vid justitiekanslersämbetets åklagaravdelning tvungen att koncentrera sin arbetsinsatsen till klagomål och utlåtanden, utbildning och information samt granskning och övervakning.

5.2. Tidigare reformprojekt

5.2.1. Arbetsgruppen för åklagarväsendet 1974

I ett betänkande som arbetsgruppen för åklagarväsendet avlät till justitieministeriet år 1974 föreslogs det att en enhetlig, från den övriga förvaltningen fristående, justitieministeriet underställd trestegsorganisation skulle upprättas. Denna lösning motiverades med att man därmed kunde förverkliga kravet på effektivitet, ändamålsenlighet och rättssäkerhet.

Det föreslogs vidare att en statsåklagar-tjänst för de högsta åklagaruppgifterna inrät-

tas. Den högsta ledningen av åklagarväsendet skulle enligt arbetsgruppen fördelas mellan justitieministeriet och den under justitieministeriet lydande högsta åklagaren. Enligt förslaget skulle styrningen av åklagarväsendet genom allmänna anvisningar ankomma på justitieministeriet. Högsta åklagaren skulle ha rätt att för enskilda fall utfärda anvisningar och föreskrifter. I arbetsgruppen framfördes avvikande åsikter om huruvida justitieministeriet skulle ha rätt att utfärda allmänna anvisningar om väckande av åtal.

Enligt förslaget skulle högsta åklagaren fortsättningsvis i enskilda fall ha haft befogenhet att antingen förordna att en lägre åklagare skall utföra ett åtal eller att överföra åtalsuppdraget till en annan, av honom förordnad åklagare. Högsta åklagaren skulle vidare enligt förslaget ha handlagt de ansökningar om besvärstillstånd som de lägre åklagarna riktat till högsta domstolen.

Åklagarväsendets förvaltning skulle enligt förslaget ha ordnats så att justitieministeriet skulle ha utnämnt underåklagarna samt fastställt åklagardistriktens arbetsordningar. Högsta åklagaren skulle för sin del ha skött de högsta förvaltningsuppgifterna inom åklagarväsendet som inte ankom på justitieministeriet. Vid statsåklagarämbetet skulle det ha funnits specialåklagare för svåra åtalsuppgifter.

Arbetsgruppen föreslog att åklagarna på mellannivå skulle utgöras av särskilda regionåklagare, till vilka hovrätternas advokatfiskalers uppgifter i brottmål skulle överförts liksom även polisinspektörernas uppgifter som länsåklagare. Regionåklagarna skulle vidare ha uppträtt som åklagare i hovrätterna och handlagt de besvärsskrifter som underåklagarna riktat till hovrätten. Regionåklagarämbetena skulle enligt förslaget förläggas till hovrättsorterna.

Distriktsåklagarna, som enligt förslaget skulle vara lokala åklagare, skulle ha haft ett verksamhetsområde omfattande en eller flera underrätter inom samma hovrätts domkrets. I detta sammanhang behandlades i arbetsgruppen även frågan om alla åklagare skulle hänföras till polisförvaltningen.

5.2.2. Justitieförvaltningskommittén 1978

Justitieförvaltningskommittén, som avlät sitt betänkande 1978, tog ställning för ett separat åklagarväsende underställt justitieministeriet. Kommittén föreslog inga ändringar

i justitiekanslerns ställning, utan denne skulle ha kvarstått som ledare för åklagarväsendets funktioner.

Länsåklagarsystemet föreslogs bli ersatt med justitiekanslern underställda distriktsåklagare som skulle verka inom hovrätternas domkretsar. I funktionellt hänseende skulle de ha varit underställda justitiekanslern och i ekonomiförvaltningshänseende justitieministeriet. Distriktsåklagaren skulle bl.a. ha haft till uppgift att vara åklagare i hovrätten och specialåklagare i underrätten. Distriktsåklagarämbetena skulle enligt förslaget ha kunnat förläggas t.ex. i anslutning till hovrätterna.

I de senare förslagen har man inte längre behandlat högsta åklagarens uppgifter. Statsrevisorerna konstaterade i sin berättelse för år 1985 att i den ovan nämnda justitieförvaltningskommitténs uppdrag inte ingick att ta ställning till frågor kring högsta åklagaren. När emellertid största delen av justitiekanslerns uppgifter var andra än sådana som anslöt sig till ledningen av åklagarväsendet, ansåg statsrevisorerna att det hade varit motiverat att utreda möjligheterna att inrätta en särskild riksåklagartjänst och ett särskilt riksåklagarämbete.

5.2.3. Distriktsåklagar- och länsåklagararbetsgrupperna 1981-1984

Distriktsåklagararbetsgruppen, som avlät sitt betänkande 1981, hade i uppdrag att revidera åklagarväsendet på mellannivå. Arbetsgruppen föreslog att ett mot hovrätternas domkretsindelning svarande distriktsåklagarsystem inrättas, varvid vissa förvaltningsuppgifter kunde överföras från justitiekanslern till distriktsåklagarna. Justitiekanslerns åtalsuppgifter skulle därvid koncentreras på den allmänna ledningen av verksamheten, planering och utbildning.

Distriktsåklagarna skulle enligt förslaget vara åklagare i ärenden som behandlas av hovrätten i första instans samt även i besvärärenden, om en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna förutsatte detta. Vidare skulle distriktsåklagarna sköta åtalsprövningen i svåra och vittgående brott samt utfört åtal i underrätten. I en avvikande åsikt understöddes en vidareutveckling av länsåklagarsystemet.

Den nuvarande länsåklagarförordningen (736/85) baserar sig på länsåklagararbetsgruppens betänkande av år 1984. Arbets-

gruppen hade i uppgift att utreda hur polisinspektörens ställning som länsåklagare skall utvecklas. Arbetsgruppen föreslog inga ändringar i organisationen eller i behörighetsförhållandena.

Statsrevisorerna återkom i sin berättelse för år 1988 till frågan om åklagarväsendets organisation. I berättelsen anfördes att det förutom total- och delrevisioner av åklagarmyndigheten och domstolsväsendet också vore nödvändigt att sätta igång en utredning om inrättande av en högsta åklagaratjänst och ett högsta åklagarämbete.

5.2.4. Åklagararbetsgruppen 1993

Åklagararbetsgruppen beredde stadgandena om det lokala åklagarsystemet i anslutning till häradsreformen. I det betänkande som arbetsgruppen avlät år 1993 föreslogs det att stadsfiskalerna, länsmännen och de biträdande länsmännen när det gäller åklagaruppgifterna ersätts med heltidsanställda häradsfiskaler. På basis av förslaget bereddades både regeringens proposition nr 24/1994 rd. om häradsåklagare, vilken senare förföll, och en ny proposition RP 83/1995 rd., som resulterade i lagen 195/96 om häradsåklagare.

I fråga om åklagarmyndigheten på mellanivån ansåg arbetsgruppen att det inte var ändamålsenligt att upprätthålla en särskild mellaninstansförvaltning i länen. Det föreslogs att de åklagaruppgifter som ankommer på länspolisråden och de biträdande polisinspektörerna överförs till sex regionala åklagarmyndigheter, som enligt förslaget skall kallas häradsfiskaler.

Justitieministeriet skulle enligt förslaget bestämma vilka åklagardistrikts chefer som är ledande häradsåklagare. Dessa skulle vara förmän för lokalåklagarna på området och ha fler förvaltningsuppgifter än de nuvarande länsåklagarna. Därutöver skulle de enligt förslaget vara specialåklagare i underrätterna samt åklagare i hovrätterna vid muntliga handläggningar.

En åklagare på mellannivå skulle inte ha något eget ämbetsverk utan samtidigt vara chef för ett av åklagardistriktet på området. Inom samma enhet kunde även sådana åklagare som specialiserat sig på vissa brottmål placeras. Arbetsgruppens förslag beträffande mellaninstansåklagarna förverkligades aldrig.

5.3. Åklagarkommissionens betänkande och utlåtandena om det

5.3.1. Kommissionens uppdrag

Den av justitieministeriet 4.2.1994 tillsatta åklagarkommissionen avlät sitt betänkande 31.3.1995 (KB 1995:7). I enlighet med uppdraget skulle kommissionen bereda ett förslag om avskiljande av ledningen av åklagarväsendet från justitiekanslerns behörighet och inrättande av en särskild högsta åklagartjänst. Vidare skulle kommissionen ta ställning till denna myndighets statsförvaltningsrättsliga ställning. För det andra skulle kommissionen uppgöra ett förslag till hur åklagararbetet på mellannivå skall ordnas och bl.a. utreda om det behövs åklagare på mellannivå och i så fall hur detta skall ordnas.

5.3.2. Högsta åklagaren

Kommissionen föreslog enhälligt att uppgifterna som högsta åklagare överförs på en riksåklagare och att ett riksåklagarämbete inrättas. Ämbetet skall ledas av riksåklagaren och utgöra en självständig enhet inom justitieministeriets förvaltningsområde.

5.3.3. Åklagarväsendets förvaltningsnivåer

Kommissionen granskade möjligheterna att organisera åklagarväsendet i två eller tre steg enligt följande fem alternativ:

I. För en tvåstegsmodell föreslogs två alternativa organisationsformer. I enlighet med vad som framförts i åklagararbetsgruppens betänkande (punkt 5.2.4) är den ledande härad åklagaren i varje hovrättsstad samtidigt förman för de andra åklagarna på området. Detta vore uppenbarligen det billigaste sättet att organisera åklagarväsendet. Kommissionen ansåg emellertid att detta alternativ kunde kritiseras i det avseendet att förmannen för en lokalenhet samtidigt skulle vara förman för de andra åklagarna inom samma område. Det skulle inte vara lätt att uppnå den auktoritet som en sådan förmanställning förutsätter. Ur förvaltningssynvinkel och även med tanke på resurserna vore det bättre om åklagarenheterna på lokalnivå var sinsemellan jämställda.

De parter som är missnöjda med en lokal åklagares avgörande skulle uppenbarligen inte heller ha tilltro till en övervakning som

ordnats så att en härad åklagare övervakar en annan. Klagomålsärenden borde i så fall behandlas vid riksåklagarämbetet. Det vore inte heller lätt att ordna granskningsverksamheten och åklagarsamarbetet.

II. Den andra modellen för ett åklagarväsende i två steg skulle enligt kommissionen basera sig på att riksåklagarämbetet skulle ges tillräckliga resurser för att i hela landet sköta åklagarväsendets förvaltning samt åtalsuppgifterna i samband med allvarliga brott.

Med hjälp av modern teknik skulle det vara möjligt att från riksåklagarämbetet i Helsingfors leda alla lokala åklagarenheter. Specialåklagarna skulle dessutom kunna utnyttjas effektivt, eftersom resurserna lätt kunde sättas in på rätt ställe. Utredningen av svåra och omfattande brottsbaser kunde koncentreras, varvid informationsutbytet skulle för snabbas och möjligheterna att skaffa fram bevis säkras. När det gäller vissa brott är kunskaper och erfarenheter av större betydelse än lokalkännedom, vilket kunde beaktas vid rekryteringen av personal.

III. När det gällde alternativa trestegsmodeller konstaterade kommissionen att länsåklagarsystemet är ett sätt organisera mellaninstansen. Samtidigt borde dock de nuvarande länsåklagarna lösas från länets polisledning och överföras till justitieministeriets förvaltningsområde, också i de fall att de arbetar i anslutning till länsstyrelserna. Kommissionen påpekade även att om det fortsättningsvis skall finnas en länsåklagare i varje län, blir de enheter som bildas, med undantag för länen i södra Finland, ämbetsverk med endast en åklagare. För att inte resurser skall slösas på överlappande uppgifter föreslog kommissionen att det inte behövs länsåklagare i varje länsstyrelse, utan att en ändamålsenlig storlek på enheterna uppnås genom att länsåklagarna i regel placeras i de största länsstyrelserna.

Eftersom landet i förvaltningshänseende indelas i län och härad, är länsindelningen i och för sig logisk i detta sammanhang. Med tanke på utvecklingen av åklagarväsendet är en sådan ändring emellertid otillräcklig, eftersom områdesenheterna ändå skulle bli för små. I Sverige samlades länsåklagarna i tiden till regionåklagarämbeten. Kommissionen påpekade också att det i regeringens proposition nr 23/1994 rd. om revideringen av lagstiftningen om utsökningsmyndigheter mm. inte föreslogs någon egentlig mel-

laninstans för utsokningsförvaltningen, även om vissa specialuppgifter skulle ha kvarstått hos länsstyrelserna. Om detta stadgades senare i lagen om ändring av utsokningslagen (197/96).

IV. En annan trestegsmodell som kommissionen granskade utgick från regionåklagarämbeten som följer hovrättsdomkretsindelningen. De skulle enligt förslaget vid sidan av förvaltnings- och granskningssuppgifter även sköta åtal i allvarliga brott samt uppträtt i hovrätterna antingen i alla mål eller åtminstone i tjänstebrott som behandlas av hovrätten i första instans.

Om trestegsorganisationer i allmänhet konstaterade kommissionen att de framstår som klara både från organisationens egen synpunkt och även för utomstående. En fördel med ett regionåklagarssystem vore att speciella lokala förhållanden väl kunde beaktas. Dessutom skulle systemet möjliggöra en klar karriär för åklagarna. Å andra sidan kommer åklagarnas antal i Finland att uppgå till ca 300 tjänster, och med tanke på en så liten personal kan en trestegsmodell anses både byråkratisk och dyr. Överlappande uppgifter t.ex. i förvaltnings- och ekonomiska ärenden skulle utgöra ett problem. Merparten av åtalsärenden skulle även i fortsättningen skötas av de lokala åklagarna. Administreringen av detta antal tjänstemän kan ske koncentrerat utgående från riksåklagarämbetet.

V. Kommissionen konstaterade att en fördelning av resurserna mellan ett riksåklagarämbete och regionåklagarämbeten kunde leda till otillräckliga resurser på alla nivåer. Den effektivaste modellen koncentrerar ärendena till ett centralt ämbetsverk. Majoriteten av kommissionen stannade emellertid inte för att rekommendera en ren tvåstegsmodell, utan föreslog närmast med hänsyn till geografiska synpunkter att det inrättas tre eller fyra regionbyråer inom riksåklagarämbetet som inte är självständiga ämbetsverk utan utgör enheter under riksåklagarämbetet. Fördelningen av uppgifterna mellan regionbyråerna och högsta åklagaren kunde enligt förslaget ske i samråd mellan riksåklagarämbetet och regionbyråerna på det sätt som anses ändamålsenligt och så att det är lätt att ändra på uppgiftsfördelningen.

VI. Till kommissionens betänkande inlämnades två avvikande åsikter. I den ena understöddes en trestegsorganisation (alternativ III) på grund av dess entydighet. Enligt den andra avvikande meningen ansågs den rena

tvåstegsmodellen (alternativ II) bäst, eftersom den gör det möjligt att inrikta de vid riksåklagarämbetet arbetande statsåklagarnas arbetsinsats på det mest ändamålsenliga sättet.

5.3.4. Utlåtanden

Samtliga 51 myndigheter och organisationer som gav sitt utlåtande om betänkandet understödde förslaget att inrätta en självständig och oberoende högsta åklagarmyndighet.

Beträffande förvaltningsnivåerna understödde tolv remissinstanser, bl.a. justitiekanslern i statsrådet, inrikesministeriet, Vasa, Östra Finlands, Helsingfors och Kouvola hovrätter, tullstyrelsen och Finlands Advokatförbund kommissionens förslag till regionbyråer inom riksåklagarämbetet.

En ren tvåstegsmodell understöddes av 9 remissinstanser, bl.a. Rovaniemi hovrätt, tingsrätterna i Helsingfors och Lahtis, stadsfiskalsämbetena i Helsingfors, Lahtis, Kuopio och Karleby samt Tingsdomarna r.f. och Finlands Demokratiska Jurister r.f.

Andra, däribland riksdagens justitieombudsman, länsstyrelserna, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry., Suomen kaupunginviskaaliyhdistys ry., de länsmän som givit utlåtanden samt Suomen nimismiesyhdistys ry. understödde en fullständig trestegsorganisation.

5.4. Organiseringen av åklagarväsendets högsta ledning

5.4.1. Högsta åklagarens oberoende ställning

Ledningen och övervakningen av åklagarväsendet samt åtalsprövningsrätten i enskilda brott är väsentliga frågor både ur statsförfattnings- och förvaltningsrättslig synvinkel. Avskiljandet av uppgifterna som högsta åklagare från justitiekanslerns uppgifter förutsätter ett beslut om högsta åklagarens ställning i relation till andra myndigheter.

Kravet på att åklagarna skall vara oberoende tar i första hand sikte på att förhindra utomstående påverkan på åklagarverksamheten. Det att åklagarens uppgifter och ställning under straffprocessen ändras leder till att åklagaren, trots hans partsställning, bör garanteras ett oberoende som påminner om domstolarnas. Deras uppgifter är likartade

och lagstiftaren har utvidgat åtalsprövningsrätten.

Justitiekanslerns ställning som högsta åklagare är med vissa undantag oberoende av andra myndigheter och politiska beslutsfattare såsom statsrådet och riksdagen. Justitiekanslern har heller inget för det parlamentariska systemet utmärkande politisk ansvar för sin verksamhet på samma sätt som statsrådets medlemmar. Å andra sidan avger justitiekanslern årligen en berättelse till republikens president. I sin egenskap av s.k. förtroendeåtnjutande tjänsteman är justitiekanslerns rätt att kvarstå i tjänsten svagare än tjänstemännens i allmänhet.

Högsta åklagarens ställning skall göras så oberoende som möjligt. Detta står inte i konflikt med att riksåklagarämbetet under ledning av högsta åklagaren samtidigt föreslås vara den ledande centralförvaltningsmyndigheten inom sitt område. Åklagarväsendet skulle via justitieministeriet underställas parlamentarisk kontroll.

Justitiekanslerns mångskiftande uppgifter har i konkreta situationer ofta gjort hans ställning svår bl.a. för att hans uppgifter baserar sig på olika befogenheter. På grund av uppgifternas natur uppstår lätt en konflikt mellan å ena sidan en för brott misstänkts intressen och å andra sidan den myndighet som företräder det allmännas intresse. Justitiekanslern skall enligt regeringsformen och sitt reglemente övervaka att de rättigheter som enligt lagstiftningen och internationella konventioner tillkommer enskilda individer inte kränks.

I Sverige har riksåklagaren sedan 1985 till sin hjälp haft en nämnd som utses av regeringen för viss tid. Nämnden skall konsulteras i de viktigaste eller principiellt mest betydelsefulla frågorna. Nämnden kan inte behandla enskilda åtalsprövningsärenden.

En nordisk jämförelse visar att i Norge är det konungen i statsrådet och i Danmark justitieministern som kan utfärda allmänna anvisningar och föreskrifter för åklagarmyndigheten. De är dessutom behöriga att utfärda föreskrifter för enskilda fall. I Sverige ger regeringen inte direkt några anvisningar för åklagarna och inblandning i ett enskilt åtalsärende är exceptionellt och det skall enligt lag finnas särskilda skäl därtill.

I Finland kan justitieministeriet inte genom allmänna anvisningar styra åtalsprövningen eftersom endast justitiekanslern är behörig i detta avseende. Åklagarens verksamhet avvi-

ker sålunda från verksamheten på vissa andra närstående förvaltningsområden. I sin egenskap av högsta åklagare är justitiekanslern inte underställd något ministerium.

5.4.2. Åklagarväsendet som en del av justitieministeriets förvaltningsområde

I samband med reformen har man diskuterat om riksåklagaren kunde vara direkt underställd statsrådet. Enligt den finländska förvaltningskulturen skall emellertid myndigheterna vara underställda ett ministerium. Det vore naturligt att placera riksåklagaren i anslutning till statsrådets kansli, även om det närmaste jämförelseobjektet, dvs. domstolsförvaltningen, hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

Justitieministeriets ställning i förhållande till åklagarväsendet är viktig. Å andra sidan skall åklagarnas verksamhet vara oberoende av den egentliga förvaltningen. Gränsdragningen mellan justitieministeriet och en under ministeriet lydande ämbetsverkschef, dvs. riksåklagaren, måste vara så entydig som möjligt. Justitieministeriet skall sköta lagstiftningsfrågor samt beredningen av utnämningar av de högre åklagarna. Resultatstyrningen och det därtill anslutna utvecklingsarbetet skall huvudsakligen ankomma på högsta åklagaren. Motsvarande myndigheter som i statsbudgeten hänförs till justitieministeriets utgiftsklass men som är fristående från dess organisation och bestämmanderätt är konkursombudsmannen och dataombudsmannen, som har sina kanslier i anslutning till justitieministeriet och som utnämns till sina tjänster för viss tid av republikens president på förslag av statsrådet.

När man utrett riksåklagarens förhållande till justitieministeriet har man även utrett möjligheterna att såsom i Sverige tillsätta en rådgivande nämnd i anslutning till riksåklagarämbetet. En sådan nämnd kan emellertid inte anvisas några meningsfulla uppgifter. Riksåklagaren skall ha möjlighet att ta egna initiativ i sin egenskap av ledare för åklagarväsendet.

På basis av det ovan anförda föreslås det att riksåklagaren både i enskilda åtalsprövningsärenden och i ledningen för åklagarmyndigheten skall vara oberoende av statsrådet och justitieministeriet. Beträffande allmänna anvisningar kan justitieministeriet medverka ordnas t.ex. så att riksåklagaren i samband med beredningen av anvisningar

skall höra justitieministeriet eller delge ministeriet dem innan de offentliggörs.

5.5. Åklagarväsendets organisationsnivåer

5.5.1. Allmänna synpunkter

Vid förnyandet av åklagarväsendet har en viktig målsättning varit att skilja åklagarens och polisens uppgifter från varandra både på lokal- och regionnivå. Avsikten är att i samband med häradsreformen avskilja åklagarens uppgifter från polisens uppgifter, varefter lokalåklagarnas förman på lokalnivå inte längre är en polisman. Däremot kommer länsåklagarna, som samtidigt är polismyndigheter, att vara förmän för häradsåklagarna från det att häradsreformen träder i kraft 1.12.1996 till dess att de nu föreslagna lagarna träder i kraft.

I vissa länder är åtalsprövningsrätten klart fördelad mellan åklagarna enligt rättsinstans. I Finland finns ingen av instans beroende behörighetsfördelning mellan åklagarna i denna form. I praktiken handlar de lokala åklagarna mycket självständigt i sina åklagarpuppgifter och det finns inte heller några starka grunder för att införa en behörighetsfördelning enligt instans. Trots det kan det finnas grunder för att högsta åklagaren utnyttjar sin åtalsprövningsrätt och utför åtal. En långt driven specialisering kan förutsätta ett verksamhetsområde som omfattar hela landet, varvid specialåklagarna lämpligen kunde placeras vid riksåklagarämbetet.

Åklagarväsendets tyngdpunktsområde skall läggas vid de lokala åklagarnas arbete. I häradena kommer det att finnas 233 åklagartjänster för skötseln av merparten av åtalsärendena. Riksåklagarämbetets statsåklagare kommer närmast att ansvara för samhälligt betydelsefulla, vittgående och svåra ekonomiska brott och tjänstebrott samt för sådana åtalsärenden som behandlas av hovrätten i första instans.

I tidigare reformförslag har man i allmänhet utgått från att det behövs en mellannivå på motsvarande sätt som t.ex. i Sverige, där det finns ett särskilt, i tre steg organiserat åklagarväsende. När man övervägt antalet organisationsnivåer inom åklagarväsendet, har det beaktats att det i dagens läge splittrade underåklagarsystemet förenhetligas i och med att de lokala åklagarna arbetar på heltid, att deras tjänstebenenämning oberoende av verksamhetsställe är häradsåklagare och att

de alla hör till justitieministeriets förvaltningsområde. När antalet åklagardistrikt minskar i och med lokalförvaltningsreformen är det inte längre ändamålsenligt att bibehålla systemet med särskilda åklagare på mellannivå. Häradsens antal blir 90 och tingsrätternas 69, och de lokala åklagarnas samarbete ordnas med beaktande av lokala förhållanden och till buds stående resurser.

Lagen om häradsåklagare utgår från att åklagarna är heltidsanställda. Detta kommer att förverkligas i hela landet utom i två härad i Lapplands län. I praktiken kommer en betydande del av åklagardistriktet att ha två eller tre åklagartjänster. De fristående häradsåklagarämbetena kommer att vara de största underåklagarenheterna vad beträffar personalen. Chef för åklagarämbetet och även häradsämbetets åklagaravdelning är ledande häradsåklagaren, som ansvarar för dess verksamhet och resultat.

5.5.2. Tvåstegsorganisationen

I denna proposition föreslås att åklagarväsendet skall ha en tvåstegsorganisation. Utöver de lokala åklagarna skall enligt förslaget finnas ett riksåklagarämbete i Helsingfors som central myndighet för hela landet. Vid ämbetsverket finns en riksåklagare vars behörighetsområde omfattar hela landet. De nuvarande länsåklagarpuppgifterna överförs till statsåklagarna, som arbetar vid riksåklagarämbetet. Systemet förutsätter en klar arbetsfördelning mellan lokalåklagarna och statsåklagarna vid riksåklagarämbetet.

Övervakningen av åklagarväsendet och verkställandet av granskningen koncentreras direkt till den högsta åklagarens ämbetsverk. Detta är ändamålsenligt med tanke på utvecklingen av en enhetlig gransknings- och övervakningspraxis. Samma fördelar uppnås genom koncentration av utbildning och annan handledning till riksåklagarämbetet. I samband med inspektionerna framkommer det t.ex. i vilka frågor det behövs utbildning och på vilka håll i landet.

Såsom påpekats i avsnitt 5.1.4. kan skötseln av sådana åtalsärenden som kräver speciell sakkunskap ordnas i samarbete mellan de lokala åklagarna på det sätt som nämns i 5 § 2 mom. lagen om häradsåklagare. Riksåklagaren kan förordna inte bara en statsåklagare vid det egna ämbetsverket utan också någon lokal åklagare att utanför sitt tjänstområde sköta ett enskilt åtalsärende som

kräver speciell sakkunskap. För skötseln av åtalsärenden av speciell natur behövs således inte någon åklagarkår på mellannivå och inte heller särskilda regionbyråer vid riksåklagarämbetet. Det vore dessutom svårt att bilda regionbyråer med lika stor arbetsmängd, eftersom de svåraste och mest omfattande åtalsärendena är koncentrerade till södra Finland. Upprätthållandet av mindre enheter i ett länsåklagarsystem skulle innebära så få åklagartjänster att specialisering inte vore möjligt.

Riksåklagarämbetet kan anvisas ett tämligen begränsat antal statsåklagare, varför de utöver åtal som behandlas i hovrätten i första instans kommer att behandla endast särskilt betydelsefulla åtalsärenden. De åtalsärenden som en högre åklagare anser det nödvändigt att överta är i allmänhet så beskaffade att lokala förhållanden inte har särskilt stor betydelse. I ärenden, där någon genom ett brott kränkt t.ex. starka lokala affärsintressen, kan det tvärtom vara en fördel att orsborna inte sedan tidigare känner åklagaren. Behovet av lokalkännedom är således inte något skäl för att bygga upp en mellannivå inom åklagarmyndigheten.

Den omständigheten att åklagarväsendets hela personal och därigenom mängden förvaltningsärenden är relativt liten talar likaså för en förvaltningsmodell i två steg. När häradsreformen genomförs kommer åklagardistriktet ytterligare att minska till ungefär en tredjedel av det nuvarande antalet. Tjänstemännen vid riksåklagarämbetet kan i tillräcklig utsträckning sätta sig in i deras verksamhet bl.a. i samband med resultatförhandlingarna. De fristående åklagarämbetenas samt häradsämbetenas åklagaravdelningars administration kan ordnas så att de som en del av resultatstyrningen huvudsakligen själva avgör de förvaltningsfrågor som berör deras egen verksamhet medan de viktigaste ärendena kan skötas centralt av riksåklagarämbetet. Utvecklingen på datakommunikationens område innebär att det inte heller för granskningsverksamheten nödvändigtvis behövs verksamhetsställen på andra håll än i Helsingfors. För åklagarväsendets stödfunktioner behövs därför inte uttryckligen en mellannivå. Det står likaså i överensstämmelse med de allmänna utvecklingsprinciperna för förvaltningen att inga separata organisationer skapas mellan centralförvaltningen och lokalförvaltningen. Också polisens riksomfattande enheter, t.ex. centralkriminal-

polisen, är organiserad som ett enda ämbetsverk.

En förvaltningsmodell med regionbyråer liksom även en fullständig trestegsmodell skulle orsaka större kostnader än den klara tvåstegsmodell som nu förslås. Åklagarnas karriärutveckling kan också utan en särskild mellanåklagarnivå tryggas genom övergång från en lokalenhet till en annan och i större lokalenheter genom avancemang till grupp- och andra chefstjänster samt genom personalutbyte med riksåklagarämbetet.

Åklagarväsendet föreslås därför organiserat enligt en tvåstegsmodell: riksåklagaren är högsta åklagare och på lokalnivån arbetar häradsåklagarna. Det föreslås inte något särskilt specialåklagarämbete enligt nordisk modell för ekonomiska brott, utan vid riksåklagarämbetet kan det finnas statsåklagare som specialåklagare, vilka har hela landet som sitt verksamhetsområde. Därmed måste riksåklagarämbetet även sköta de praktiska åklagaruppgifterna i samband med de viktigaste brotten, vilket är väsentligt för att bibehålla och utveckla de statsåklagares sakkunskap som arbetar vid ämbetsverket.

Det föreslagna tvåstegssystemet förutsätter att informationsutbytet mellan lokalnivån och riksåklagarämbetet fungerar bra. Riksåklagaren skall på ett effektivt sätt kunna följa hur åtalsärendena sköts på olika håll i landet och vid behov själv överta ärenden eller förordna någon annan åklagare att utföra åtal. Åklagarverksamhetens tyngdpunkt läggs dock på lokalnivån, och uppmärksamhet bör i praktiken fästas vid utvecklandet av samarbetet mellan distriktet.

Resultatstyrningen av åklagarverksamheten föreslås koncentrerad till riksåklagarämbetet. Ämbetsverket skall sköta denna uppgift inom ramen för de mål som justitieministeriet, till vars huvudtitel ämbetsverket hör i statsbudgeten, uppställt och de medel ministeriet beviljat. Beträffande förvaltningsärenden kunde en del av behörigheten överföras till de ledande häradsåklagarna, t.ex. rätten att bevilja tjänstledighet och organisera vikariat samt skötseln av samarbetsfrågor. Inom riksåklagarämbetet kan uppgifterna fördelas mellan avdelningscheferna och riksåklagaren för avgörande.

På riksåklagarämbetet ankommer enligt förslaget att granska och övervaka de lokala åklagarnas verksamhet. Klagomål över de lokala åklagarnas avgöranden och förfarande behandlas vid riksåklagarämbetet. I ämbets-

verkets arbetsordning kan det bestämmas hur klagomålen skall fördelas mellan statsåklagarna, avdelningscheferna och riksåklagaren. Riksåklagarämbetet blir således den primära klagomålsmyndigheten i frågor som gäller åklagarna. Rätten att anföra klagomål hos riksdagens justitieombudsman eller justitiekanslern begränsas emellertid inte. Dessa laglighetsövervakningsmyndigheter är behöriga att behandla klagomål över riksåklagarämbetets avgöranden. Tillsynen över strafforderförfarandet till den del det gäller behöriga åklagare överförs enligt 9 § lagen om strafforderförfarande från justitiekanslersämbetet till riksåklagarämbetet.

5.6. Om åklagarjäv

Huvudsyftet med reformen är att organisera de högre åklagarnas verksamhet. Det är emellertid nödvändigt att i propositionen även behandla vissa frågor som gäller åklagarna i allmänhet.

Lagstiftningen saknar uttryckliga stadganden om jäv för åklagare. I praktiken har på dem tillämpats stadgandena i 13 kap. rättegångsbalken om domarjäv, vilka ur praktisk synvinkel emellertid är mycket föråldrade. För att avgöra frågor i anslutning till åklagarjäv har man därför varit tvungen att vid sidan av domarjävssadgandena även tillämpa jävssadgandena i lagen om förvaltningsförfarande. I förundersökningslagen finns likaså ett stadgande om jäv för förundersökningsledare och undersökare (16 § i lagen 449/87).

Vid behandlingen av riksdagens justitieombudsmans särskilda berättelse (K 13/1993 rd.) fäste riksdagen lagutskottet uppmärksamhet vid bristfälligheterna i stadgandena om åklagarjäv. I sitt utlåtande (LaUB 3/1994 rd.) konstaterade utskottet att det vore skäl att i samband med förnyandet av åklagarväsendets organisation i lagstadga om åklagarjäv. Vidare ansåg utskottet i sitt betänkande med anledning av regeringens proposition med förslag till lag om häradsåklagare (LaUB 14/1995 rd.) med hänvisning till sitt ovan refererade tidigare utlåtande att det vore lämpligast att ta in dessa stadganden i den nu föreslagna lagen om allmänna åklagare.

Det finns tre alternativa sätt att stadga om åklagarjäv. Antingen kan stadgandena om domarjäv tillämpas direkt på åklagarna, specialstadganden kan ges om jäv för åklagare

eller också kan stadganden motsvarande 10 och 11 §§ lagen om förvaltningsförfarande tillämpas på åklagarna.

Eftersom stadgandena om domarjäv är föråldrade och den arbetsgrupp som dryftat revideringen av dem helt nyligen avslutat sitt betänkande, (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 2/1996) och när lagen om förvaltningsförfarande inte berör åklagarna till övriga delar, föreslås det att om åklagarjäv skall stadgas särskilt.

5.7. Undersökning av polisbrott

Det har i olika sammanhang hävdats att förundersökningen av brott som poliser misstänks ha begått skall skötas av åklagarmyndigheterna. Bakgrunden till detta har varit oron över att tilltron till förundersökningens opartiskhet äventyras om den som misstänks för ett brott tillhör samma organisation som den som verkställer undersökningen. I ett 8.9.1990 daterat betänkande av inrikesministeriets polisbrotsarbetsgrupp (inrikesministeriets polisavdelnings publikationer, serie A 3/1990) granskades undersökningen av brott som poliser begått i tjänsten. Det ansågs motiverat att vidta åtgärder som ökar tilltron till undersökningen av polisbrott. I betänkandet nämndes bl.a. att undersökningen skall ledas av en åklagare. Vid den tidpunkt då arbetsgruppen avlät sitt betänkande var stadsfiskalerna de enda åklagare som stod utanför polisorganisationen, och uppgiften skulle därför ha fallit på dem.

Man dryftade även möjligheten att inrätta ett särskilt undersökningsorgan t.ex. i anslutning till länsstyrelsen på samma sätt som i Norge. Denna lösning skulle emellertid ha medfört en tyngre organisation och större kostnadseffekter. Smärre brott i tjänsteutövningen, som t.ex. trafikbrott, hade inte behövt upptas till behandling i undersökningsorganet. Om det hade inrättats fyra undersökningsorgan för hela landet, skulle vart och ett av dem ha fått 10-30 ärenden på sin lott årligen.

Med beaktande av det relativt obetydliga antalet ärenden och med beaktande även av att lagstiftningen från början av december 1996 skiljer åt polis- och åklagarfunktionerna även på landet, kan det inte anses nödvändigt att inrätta ett särskilt undersökningsorgan. Sålunda kan åklagarna fungera som förundersökningsledare när det gäller brott som poliser misstänks ha begått i tjänsten.

Verkställandet av en förundersökning förutsätter speciella kunskaper och särskild skicklighet. Med ett visst undantag för tullen och huvudstaben finns det inga andra statliga myndigheter än polisen som uppfyller de kraven. Själva undersökningen kan därför inte överföras på någon annan myndighet utan att nivån på undersökningens innehåll uppenbarligen sjunker. Polisen, som har den bästa kännedomen om det polisiära arbetet, är därför bäst lämpad att sköta undersökningen också av brott som poliser misstänks för. Det behövs sålunda inga nya stadganden om själva verkställandet av undersökningen utan i stället om hur en saklig förundersökning tryggas. Det föreslås därför stadganden om ledningen av förundersökningen av brott som poliser misstänks ha begått. Inrikesministeriet kunde utfärda närmare anvisningar om inom vilken polisenhet själva undersökningen skall verkställas samt om andra praktiska frågor.

För att allmänheten skall kunna vara säker på att även sådana brott som polisen misstänks ha begått i tjänsten undersöks på ett sakligt sätt, borde alla för förundersökningen väsentliga beslut fattas av en utomstående undersökningsledare. Denne fattar beslut om att med stöd av 2 § förundersökningslagen inleda eller inte inleda förundersökning, leder undersökningen och ger handledning, bestämmer om behövliga tilläggsutredningar och tilläggsförhör samt om avslutande av förundersökningen, även om avslutande på grund av bristande bevisning eller av någon annan orsak. Det finns dock fall där åklagarens uppgift, t.ex. på grund av att brottet är obetydligt, närmast skulle vara att följa att förundersökningen avancerar på ett sakligt sätt.

Vid undersökningen av brott som polismän misstänks ha begått i tjänsten skulle sålunda åklagaren leda polisens arbete, trots att det är fråga om av varandra oberoende myndigheter inom olika förvaltningsområden. Också av dessa organisatoriska skäl bör det stadgas om saken i lag. Vid behov ges närmare stadganden genom förordning.

Den nu föreslagna regleringen gäller endast brott som polismän misstänks ha begått i tjänsten. Några specialstadganden om undersökning av brott som polismän begått såsom privatpersoner utom tjänsten, t.ex. på sin fritid, behövs inte. Utom tjänsten är poliserna i detta avseende i samma ställning som övriga medborgare, och det är därför

inte motiverat att ordna ledningen av förundersökningen på ett annat sätt. Inte heller i ärenden där polismän uppträder som målsägande finns det skäl att stadga att ledningen av förundersökningen skall skötas av en utomstående, eftersom risken för osakligheter i undersökningen inte är stor med beaktande av stadgandet i 7 § 2 mom. förundersökningslagen om skyldigheten att bemöta en misstänkt som oskyldig samt den misstänktes möjlighet att anföra klagomål om han misstänker att förundersökningen är partisk.

Även om ett brott är ringa, t.ex. äventyrande av trafiksäkerheten, skall det enligt förslaget omfattas av undersökningsledningsstadgandet, vilket innebär att ledningen av förundersökningen av sådana brott också skall skötas av en åklagare. Detta är motiverat också med beaktande av att t.ex. i fråga om trafikbrott består bevismaterialet huvudsakligen av polisens mätningar och ritningar på platsen, varför det är skäl att undersökningen leds av en utomstående myndighet. Av samma orsak skall det inte heller vara möjligt att i fråga om brott som en polisman misstänks ha begått i tjänsten verkställa s.k. summarisk förundersökning, för vilken det enligt 44 § 2 mom. förundersökningslagen inte krävs någon undersökningsledare.

Riksåklagarämbetet har inte kontinuerlig kontakt med någon lokalpolisenhet. På statsåklagarna, som arbetar vid riksåklagarämbetet, ankommer bl.a. att inspektera de lokala åklagarnas verksamhet. När det gäller brott som polismän misstänks för kunde på motsvarande sätt, beroende på hur allvarligt brottet är, antingen en statsåklagare vid riksåklagarämbetet utföra åtalet eller också kunde ämbetsverket förordna vilken lokal åklagare som skall utföra åtalet så att ingen misstanke om åklagarens oavhängighet uppstår i de fall, där en lokal åklagare redan har varit förundersökningsledare. Om detta föreslås stadgat i den ändrade 14 § förundersökningslagen.

I regeringens proposition rörande rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna nr 82/1995 rd. ingår ett förslag till ändring av 15 § förundersökningslagen, enligt vilken polisen skall underrätta åklagaren om ett brottsärende som har kommit till polisen för undersökning, när någon kan misstänkas för brottet och saken inte är enkel. För klarhetens skull kunde till denna paragrafs 2 mom. fogas en mening, enligt vilken åklagaren

dock alltid skall underrättas om ett brott som en polisman påstås ha begått. I dessa ärenden kan anmälan alltså inte lämnas ogjord med hänvisning till att ärendet är obetydligt. Stadgandet bör ändras i samband med riksdagsbehandlingen av denna proposition.

6. Förslagen till organiseringen av åklagarväsendets centralförvaltning

6.1. Förverkligandet av förslaget

I 46 § 2 mom. regeringsformen stadgas om justitiekanslerns uppgifter som högsta åklagare. Det föreslås att från detta stadgande slopas de punkter som gäller högsta åklagarens ställning. Justitiekanslern kan dock fortfarande i ett ärende som faller inom ramen för laglighetsövervakningen förordna att åtal skall väckas vid allmän domstol för tjänstebrott, om ärendets natur kräver det.

Det föreslås att i regeringsformens V kapitel intas ett specialstadgande, enligt vilket åklagarväsendet står under ledning av en riksåklagare som är högsta åklagare och att det stadgas särskilt om åklagarväsendet i lag. Det har inte ansetts nödvändigt att i detta skede ändra övriga stadganden i regeringsformen om justitiekanslern.

De viktigaste punkterna i föreliggande proposition ingår i förslaget till lag om allmänna åklagare. I denna lag regleras de viktigaste frågorna rörande riksåklagaren och riksåklagarämbetet, som leds av riksåklagaren. Dessutom finns det hänvisningsstadganden som gäller de lokala åklagarna och specialåklagarna. I lagen föreslås ytterligare stadganden om behörighetsförhållanden och jäv som gäller alla åklagare.

Av andra lagförslag som ingår i propositionen kan nämnas ändringar i de lagar som reglerar åklagarväsendets organisationsformer, dvs. i detta fall lagen om häradsåklagare, om landskapsåklagare i landskapet Åland och om den specialåklagare som uppträder vid militära rättegångar.

Stadganden om normering och ledning av förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått i tjänsten föreslås intagna i 14 § förundersökningslagen. Lagens 44 § föreslås preciserad så att i dessa ärenden inte får göras sådan summarisk förundersökning som nämns i lagrummet.

Eftersom 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande, enligt vilka även en av justitiekanslern förordnad polisman eller an-

nan biträdande åklagare har varit behörig att avgöra ärenden, genom lagen 196/96 har upphävt räknat från 1.1.1999, föreslås det inte i detta sammanhang några ändringar i lagen om strafforderförfarande, utan saken kan under övergångsperioden ordnas så att justitiekanslern inte ger några nya förordnanden till uppgiften som biträdande åklagare i strafforderärenden.

Förslaget till ändring av 1 § lagen om insändande av vissa handlingar till domstol hänger samman med rättegångsförfarandet. Hänvisningen till justitiekanslern som högsta åklagare i stadgandena om tillämpningsområdet för finsk straffrätt och i vissa stadganden om internationellt samarbete vid verkställighet av straffdomar föreslås ändrade så att i dem hänvisas till riksåklagaren.

Avsikten är att genom en särskild förordning stadga om riksåklagarämbetet. Ett förslag till författningsgtext ingår som bilaga till denna proposition.

6.2. Riksåklagarens förhållande till vissa andra myndigheter

Om uppgifterna mellan justitiekanslern och den högsta åklagaren fördelas på det sätt som föreslagits ovan, kvarstår hos justitiekanslern behörigheten att utföra åtal i anslutning till tillsynsuppgiften samt behörigheten att med stöd av 47 § regeringsformen, 12 § lagen om högsta domstolen och 1 § lagen om riksrätten utföra åtal mot medlemmarna i statsrådet och de högsta domstolarna samt mot republikens president. Justitiekanslern är därmed en specialåklagare precis som riksdagens justitieombudsman. Det kan anses att de högsta laglighetsövervakarna även skall utöva tillsyn över riksåklagaren.

Reformen påverkar inte direkt riksdagens justitieombudsmans ställning. Klagomål kan anföras både hos justitieombudsmannen och justitiekanslern över åklagarnas verksamhet, och kommande praxis får utvisa i vilken utsträckning dessa överför klagomålsärenden till riksåklagaren för behandling. Övriga åtalsprövningsärenden än sådana som gäller tjänstemän eller personer som fullgör andra offentliga uppdrag kommer uteslutande att höra till riksåklagarens verksamhetsområde. Reglementet för justitiekanslern har nyligen justerats (1436/94) till den del det gäller hans verksamhet som specialåklagare.

Riksåklagaren skall enligt förslaget leda riksåklagarämbetet, som hänförs till justitie-

ministeriets förvaltningsområde. I fråga om utnämningssrätten och anslagsallokeringen intar han samma ställning som övriga chefer för centrala myndigheter. I sitt huvuduppdrag som åklagare skall riksåklagaren vara oberoende av politiska beslutsfattare. Enligt förslaget är han inte behörig i mål som behandlas i riksrätten.

Åklagarväsendets personal- och ekonomiförvaltning sköts enligt förslaget vid riksåklagarämbetet inom de ramar som statsbudgeten uppställer. Tillsättningen av de högsta tjänsterna inom åklagarväsendet sker delvis på åtgärd av republiken president, delvis på åtgärd av statsrådet. Riksåklagaren utnämner de lokala åklagarna.

6.3. Riksåklagarens uppgifter som högsta åklagare

Också i fortsättningen ankommer ledningen, övervakningen och utvecklingen av åklagarväsendet på högsta åklagaren. Riksåklagaren leder riksåklagarämbetet, som är central förvaltningsmyndighet för verksamhetsområdet. Det föreslagna systemet, enligt vilket det för åtalsuppgifter i allvarliga brottmål finns tillgång till statsåklagare som specialiserat sig på sådana mål, gör det dessutom möjligt att sköta nya funktioner. Riksåklagaren skall vid behov delta i utvecklingen av lagstiftningen inom sitt verksamhetsområde och sträva efter att avhjälpa missförhållanden i lagstiftningen.

Det är skäl att stadga att utbildningen av åklagarna hör till riksåklagarens ansvarsområde. En centraliserad utbildning i kombination med det specialkunnande som finns på den högsta nivån inom organisationen är ett effektivt sätt att utveckla åklagarnas yrkesmässiga färdigheter. Vissa uppgifter som är nära förknippade med utbildning, t.ex. forskning och information om rättspraxis, sköts bäst av högsta åklagaren. Ytterligare skall han delta i beredningen av sådan lagstiftning som rör åklagarmyndigheten samt ge utlåtanden i anslutning därtill.

När straffprocessen förnyas är det fortsättningsvis nödvändigt att en och samma åklagare sköter ett mål även i besvärinstansen. Detta innebär inte att den högsta åklagaren inte i enlighet med sin devolutionsrätt skulle kunna besluta om huruvida ändring skall sökas hos högsta domstolen. I fråga om extraordinära rättsmedel är även justiekanslern och riksdagens justitieombudsman

behöriga i samband med laglighetsövervakningen.

Åklagarna kommer i sitt arbete i allt högre grad än tidigare att få internationella uppgifter i och med att brottsligheten förändras och handräckningssamarbetet mellan staterna ökar. I samband med revideringen av stadgandena om strafflagens territoriella tillämpningsområde (RP 1/96 rd.) har man dock försökt förhindra att de finländska domstolarnas behörighet skall sträcka sig alltför långt. För brott som begåtts utanför Finland kan därför åtal i regel väckas endast efter förordnande av högsta åklagaren. Det är skäl att också i fortsättningen kvarhålla de uppgifter som ansluter sig till internationellt samarbete på högsta nivå inom åklagarväsendet.

6.4. Riksåklagarämbetets organisation

Riksåklagarens uppgiftsområde kan indelas i tre grupper: åklagarväsendets förvaltning, behandlingen av åtalsfrågor och övervakning av åklagarväsendet. Alla dessa grupper är viktiga, varför avsikten är att organisera ämbetsverket i avdelningar som motsvarar nämnda grupper. Riksåklagaren biträds av en biträdande riksåklagare, som samtidigt är chef för en av avdelningarna. Den som sköter riksåklagarens uppgifter som ställföreträdare föreslås utnämnd i samma ordning som ämbetsverkets chef.

När riksåklagarämbetets organisation fastställs kan det konstateras att både högsta åklagarens och länsåklagarnas resurser redan nu är mycket knappa. I samband med reformen bör högsta åklagaren anvisas tillräckliga resurser för skötseln av de uppgifter som ankommer på honom och för att uppfylla de krav som samhället därmed ställer på honom.

I ett åklagarsystem som är organiserat i två steg är riksåklagarämbetet den centrala förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet, under vilken alla lokala åklagare lyder. Det föreslås att riksåklagarämbetet organiseras avdelningsvis. Antalet avdelningar är tre: administrativa avdelningen, avdelningen för åtalsärenden och en granskningsavdelning. Av avdelningarnas namn framgår vad de har för uppgifter. Antalet lokala åklagare, efter häradsreformen 233, är så litet att de administrativa uppgifterna kan skötas centralt vid riksåklagarämbetets administrativa avdelning.

För Finlands del föreslås inte enligt modell från de övriga nordiska länderna särskilda åklagarämbeten för stora ekonomiska brott. Dessa ärenden skall uttryckligen skötas av riksåklagarämbetets avdelning för åtalsärenden. De åklagare som det här är fråga om skall enligt förslaget benämnas statsåklagare.

Vid fördelningen av uppgifter skall särskilt avseende fästas vid den sakkunskap som krävs av åklagaren. En åklagare som sköter ett stort ekonomiskt mål skall, för att ärendet inte skall dra ut på tiden, garanteras möjlighet att fri från andra uppgifter koncentrera sig på åtalsprövningen. Under stora brottmål som gäller ekonomiska brott borde flera åklagare kunna sköta vissa delområden. Sålunda kunde en högre åklagare sköta åklagaruppgifterna i sådana mål samtidigt som han biträds av en lokal åklagare som har förberett ärendet. Det är således fråga både om sakkunskap och resurser.

En annan kategori av mål som visat sig utgöra ett problem för åklagarna är åtalsprövningen i tjänstebrott. I fråga om domare övergick åtalsprövningen 1.5.1994 till justitiekanslern och i fråga om andra tjänstemän, vars mål behandlas av hovrätten i första instans, till länsåklagaren. Det är dock möjligt att svåra tjänstebrottsärenden aktualiseras även på lokalnivå, t.ex. när det gäller kommundirektörers eller kommunala förtroendevaldas förfarande. Beträffande ledningen och undersökningen av brott som poliser misstänks ha begått i tjänsten föreslås i denna proposition specialstadganden i förundersökningslagen.

7. Propositionens verkningar

7.1. Inverkan på justitiekanslerns uppgifter

Justitiekanslerns ställning ändrar i och med reformen i det avseendet att om de i 46 § 2 mom. regeringsformen nämnda uppgifterna som högsta åklagare avskiljs från hans verksamhetsområde, överförs en betydande del av hans uppgifter på en ny myndighet. När uppgifterna som högsta åklagare överförs från justitiekanslern blir hans ställning klarare och sådana konflikter som uppstår i dagens läge förekommer inte i framtiden.

Till riksåklagarämbetet överförs de ärenden som för närvarande bereds vid justitiekanslersämbetets åklagaravdelning, dvs: - den allmänna ledningen, handledningen och övervakningen av åklagarväsendet,

- åklagarväsendets personalärenden,
- utbildningen av åklagarna och informationsverksamheten,
- utlåtanden som berör åklagarväsendet,
- företrädandet av åklagarna i de högsta domstolarna,
- klagomål över åklagare,
- granskning och övervakning av straffordrändomen,
- ärenden som gäller internationell handräckning.

Ändringen berör i övrigt inte de laglighetsövervakningsuppgifter som ankommer på justitiekanslern. Den viktigaste av dem, dvs. tillsynen över statsrådet enligt 47 § regeringsformen, kvarstår oförändrad. Justitiekanslerns behörighet i ministeråtalsärenden är likaså oförändrad. Även justitiekanslerns uppgifter som åklagare i riksrätten och i vissa fall i högsta domstolen kvarstår.

Ett annat viktigt område inom vilket justitiekanslern fortsättningsvis är behörig är laglighetsövervakningen av myndighetsverksamheten och den offentliga verksamheten, närmast utgående från medborgarnas klagomål. Han skall utöva tillsyn över både förvaltningen och domstolarna. Åtalsprövningen i tjänsteåtalsärenden, även när det gäller överrätternas och de högsta domstolarnas medlemmar, kvarstår hos justitiekanslern.

Övervakningen av åklagarna skall justitiekanslern utföra inom ramen för den allmänna laglighetsövervakningen. Möjligheten att överföra klagomål över åklagarna till riksåklagaren är uppenbarligen motiverad och nödvändig när det är fråga om klagomål som har karaktären av ändringssökande i ett åtalsprövningsärende (GrUB nr 9/1990 rd.).

Åtalsrätten för tjänstebrott begångna av riksåklagaren och biträdande riksåklagaren anförtros justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman. Justitiekanslern skall även i övrigt ha ställning av specialåklagare i sådana tjänstebrottsärenden, där han om ärendets beskaffenhet kräver det kan förordna att åtal skall väckas. I praktiken utför justitiekanslern inte själv sådana åtal, utan riksåklagarämbetet ansvarar för de fortsatta åtgärderna i ärendet.

Justitiekanslern skall enligt förslaget även i fortsättningen övervaka advokatväsendet. Enligt lagen om advokater (496/58) består tillsynsuppgiften dels av granskning av disciplinbeslut som fattats av Finlands Advokatförbunds disciplinnämnd och styrelse, dels av prövning av klagomål som gäller

advokater. Det vore nödvändigt för justitiekanslern att få uppgifter om åtal som väcks mot advokater.

7.2. Organisatoriska verkningar och verkningar i fråga om personal

Inrättandet av ett riksåklagarämbete innebär att det inom justitieministeriets verksamhetsområde uppstår en ny centralförvaltningsenhet. Vid riksåklagarämbetet skall enligt förslaget inrättas inalles 25 tjänster. Utöver riksåklagartjänsten och tjänsten som biträdande riksåklagare betraktas även två statsåklagartjänster som avdelningschefer såsom ledande tjänster. Vid ämbetsverket skall därutöver finnas åtta andra statsåklagare. Den biträdande personalen uppgår till 13 personer. Från justitiekanslersämbetet överförs enligt planerna åtta tjänster till riksåklagarämbetet, närmast till motsvarande uppgifter som för närvarande handhas vid justitiekanslersämbetets åklagaravdelning. Från länsstyrelserna överförs tolv tjänster, av vilka hälften är polisinspektörstjänster och hälften kanslipersonaltjänster. Av övriga tjänster inom justitieministeriets förvaltningsområde överförs ytterligare tre till riksåklagarämbetet.

Särskilt när det gäller att stävja ekonomiska brott är det viktigt att högsta åklagaren har ett tillräckligt antal statsåklagare för de allvarligaste brotten. I sitt principbeslut av 1.12.1996 om avvärjande av ekonomiska brott fäste statsrådet avseende vid behovet av åklagare som satt sig in i dessa frågor. Till stora delar är det fråga om de lokala åklagarmyndigheternas resurser, men i samband med reformen kommer uppenbarligen en del av se mest arbetsdryga och svåra åtalsprövningsfrågorna att överföras från de lokala åklagarna till statsåklagarna för avgörande. Det är mycket svårt även på kort sikt att bedöma hur många och hur omfattande dessa ärenden kommer att vara.

7.3. Ekonomiska verkningar

Riksåklagarämbetets allmänna ledning skall enligt förslaget bestå av 4 personer medan personalbehovet vid avdelningarna i övrigt är 21 tjänstemän. Lönekostnaderna uppgår därmed till 6,8 miljoner mark.

Enligt uträkningar motsvarar de tjänster som överförs från justitiekanslersämbetet, länsstyrelserna och från justitieministeriets

förvaltningsområde 23 personarbetsår. Om arrangemangen förverkligas enligt förslaget behövs vid riksåklagarämbetet ytterligare sammanlagt två tjänster. Inom justitieministeriets förvaltningsområde indras i stället två tjänster.

Kostnaderna för de lokaler, materiel och apparater samt övriga verksamhetsutgifter som den planerade organisationen behöver beräknas uppgå till ca 1,7 miljoner mark per år.

På justitiekanslersämbetet och länsstyrelserna har reformen inga andra kostnadseffekter än den inbesparing som följer av att personal överförs.

8. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

8.1. Tidtabellen för genomförandet

Inrättandet av en riksåklagartjänst förutsätter en ändring av regeringsformen. Det föreslås att reformen genomförs från början av december 1997, men för de åtgärder som inrättandet av det nya ämbetsverket kräver föreslås det dock att riksåklagarämbetet inrättas redan fr.o.m. 1.10.1997.

8.2. Samband med andra propositioner

Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition nr 82/1995 rd. angående revidering av rättegångsförfarandet i brottmål. Den föreslagna lagen inverkar på denna reform närmast när det gäller åklagarväsendets resursbehov. Även det förslag som framförs i samband med revideringen av hovrättsförfarandet om åklagarens skyldighet att vara närvarande vid huvudförhandlingen i brottmål i hovrätten har motsvarande effekt.

Den fortsatta beredningen av de förslag som gäller ministeransvarighetssystemet hänförs till totalrevideringen av grundlagen, varför det i föreliggande proposition inte ingår några förslag i denna fråga.

9. Ärendets beredning

Ovan i punkt 5.2. redogörs för vissa reformprojekt inom åklagarväsendet åren 1974-1993. Den av justitieministeriet tillsatta åklagarkommissionen avlät i mars 1995 sitt betänkande om högsta åklagarens uppgifter och organiseringen av åklagarväsendet (KB

1995:7). Inrikesministeriets polisbrottsarbetsgrupp avlät för sin del ett betänkande redan 1990. Föreliggande proposition har på basis av dessa betänkanden och remissutlåtandena om det först nämnda beretts vid justitieministeriet som ett tjänsteuppdrag och utgående från att åklagarväsendet byggs upp kring en tvåstegsorganisation.

Justitieministeriet har berett statsrådets justitiekansler, riksdagens justitieombuds-

man, inrikesministeriet, centralkriminalpolisen, Finlands Juristförbund rf., Tingsrättsdomarna rf., Finlands Advokatförbund, Suomen kaupunginviskaaliyhdistys, Poliisin lääninjohtoon viranhaltijat ry., Helsingfors polisinsrättning, länsmannen i Pernar distrikt, Suomen Nimismiesyhdistys ry. och Finlands Demokratiska Jurister rf. tillfälle att avge utlåtanden om förslaget till regeringens proposition.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Regeringsformen för Finland

46 §. I 46 § 2 mom. regeringsformen stadgas om justitiekanslerns uppgifter som högsta åklagare. Enligt stadgandet tillhör det justitiekansler att vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen företräda åtalsmyndigheten samt i övrigt bevaka statsverkets rätt, så ock vid övriga domstolar utföra eller låta utföra åtal, där han finner sådant erforderligt. Som högsta åklagare bör justitiekanslern övervaka allmänna åklagare, som är skyldiga att efterkomma hans förordnanden.

Det föreslås att uppgifterna som högsta åklagare överförs från justitiekanslern till en särskild riksåklagare. Från 46 § 2 mom. regeringsformen stryks därför omnämmandet av justitiekanslern som högsta åklagare. Om justitiekanslerns uppgifter som högsta åklagare stadgas även i 1 § 2 mom. och 11-14 §§ reglementet för justitiekanslern i statsrådet, vilka till största del föreslås upphävd.

Enligt 46 § 1 mom. regeringsformen övervakar justitiekanslern att myndigheterna och tjänstemännen i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. I anslutning till detta bör justitiekanslern om han prövar det riktigt kunna förordna att åtal skall väckas för tjänstebrott. Emedan övervakningen av domstolarnas verksamhet ankommer på justitiekanslern bör han också i fortsättningen ha åtalsprövningsrätt med avseende på domarna.

I 46 § 2 mom. regeringsformen skall således intas ett stadgande om justitiekanslern som specialåklagare i tjänstebrottsärenden. I 12 § reglementet för justitiekanslern i statsrådet skall ingå ett kompletterande stadgande om åtalsprövningsärenden när det gäller domstolarnas tjänstemän. Avsikten är inte att justitiekanslern själv utför åtal i dessa ärenden, utan detta ankommer på riksåklagaren och de statsåklagare som är underställda honom. Riksdagens justitieombudsman har enligt 49 § 2 mom. regeringsformen i princip en parallell behörighet att utföra eller låta utföra åtal för tjänstebrott.

Justitiekanslern skall enligt förslaget fortsättningsvis utöva tillsyn över statsrådets

verksamhet. Likaså skall han utföra åtal i riksrätten om republikens president har förordnat att åtal skall väckas mot en medlem av statsrådet. Med stöd av 47 § 2 mom. skall justitiekanslern utföra åtal mot republikens president för högförräderi och landsförräderi. Inga ändringar föreslås i fråga om dessa uppgifter.

Justitiekanslerns uppgiftsområde kommer också efter reformen att vara mycket omfattande. Därför är det fortfarande behövligt att justitiekanslern biträds av justitiekanslersadjointen, som även är hans ställföreträdare. Inga ändringar föreslås därför i 37 § regeringsformen.

60 a §. Till regeringsformens V kap. föreslås fogat en ny 60 a § om åklagarväsendet, enligt vilken åklagarväsendet står under ledning av en riksåklagare som är högsta åklagare. Om åklagarväsendet stadgas närmare i lag.

Det är inte skäl att på grund av riksåklagartjänsten ändra stadgandena i X kap. regeringsformen om de offentliga tjänsterna. Om utnämning av riksåklagaren stadgas på det sätt som avses i 88 § 2 mom. regeringsformen i 13 § 1 mom. lagen om allmänna åklagare. Republikens president är utnämmande myndighet. Enligt 7 § (950/94) statstjänstemannalagen skall riksåklagaren vara finsk medborgare. Om riksåklagarens rätt att kvarstå i tjänsten bestäms i statstjänstemannalagen och förordningen (971/94).

Förslaget till ändring av Regeringsformen för Finland skall behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen.

1.2. Lagen om allmänna åklagare

1 §. *Åklagarens ställning och uppgifter.* Åklagaren skall enligt 1 mom. på samhällets vägnar yrka straffrättsligt ansvar. Åklagaren förverkligar det straffrättsliga systemets mål och kan därför inte ha några personliga förväntningar eller syften med avseende på saken eller parterna.

Förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret börjar vid förundersökningen, som verkställs av polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet. Åklagaren har i förundersöknings- och tvångsmedelslagarna givits vissa fullmakter att bl.a. verkställa tilläggsutredningar. Åklagaren skall under

förundersökningen eller därefter utvärdera undersökningen och se till att den fokuserats på ett sådant sätt att det inträffade blir utrett till alla delar. Det material som förundersökningen utmynnar i skall utgöra en tillräcklig grund för åtalsprövningen.

Vid åtalsprövningen skall åklagaren för det första bedöma om de allmänna förutsättningarna för straffrättsligt ansvar är för handen och framförallt om gärningen uppfyller rekvisitet för något brott. För det andra skall åklagaren bedöma om det finns sådana bevis för den misstänktes skuld som väckande av åtal förutsätter (den s.k. åtalströskeln). Även om det finns tillräcklig bevisning för den åtalades skuld skall åklagaren ännu överväga om en rättegång och ett straff är nödvändigt eller om det är möjligt att avstå från åtgärder (s.k. åtalseftergift av påföljdsnatur).

Om åklagaren väcker åtal fortsätter förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret genom rättegången, där åklagaren är den part som aktivt för saken framåt. Efter att behandlingen i underrätten avslutats skall åklagaren pröva om resultatet står i samklang med det allmännas bästa samt vid behov söka ändring i underrättens avgörande.

Förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret är inte det enda mål som åklagaren skall försöka uppnå i sin verksamhet. Det allmännas bästa kan förutsätta att systemet inte i onödan belastas med smärre brott, varvid allvarigare brott inte kan ägnas den uppmärksamhet som de borde. När åklagaren överväger olika lösningar skall han också beakta målsägandens intressen, särskilt möjligheten att få ett skadestånd utdömt i samband med behandlingen av åtalet. I vissa fall gagnar det både parterna och det allmännas bästa att ett ärende inte behandlas inom det straffrättsliga systemet utan genom ett s.k. förlikningsförfarande.

I den andra meningen i förslaget till 1 mom. betonas vissa principer som skall iaktas i åklagarverksamheten. Det förutsätts att en brottmålsrättegång är rättvis, ekonomisk och snabb. En grundläggande förutsättningen för god åklagarverksamhet är objektivitet, varmed inte enbart avses opartiskhet utan även andra dimensioner av jämlikhetsprincipen. För den misstänkte och målsäganden samt för att rättegången skall vara framgångsrik är det viktigt att åklagaren fattar sina beslut utan onödigt dröjsmål.

Med kravet på att åklagarverksamheten skall vara ekonomisk avses att åklagaren

alltid skall välja det processmedel som i varje enskilt fall är mest ändamålsenligt och medför lägsta möjliga kostnader. Om åklagaren anser att bötesstraff är en tillräcklig påföljd skall han undersöka om ärendet kan behandlas genom strafforderförfarande. På samma sätt skall åklagaren utreda om ärendet kan behandlas vid endomarsammanträde.

Enligt paragrafens 2 mom. har åklagaren rätt att självständigt utföra åtalsprövning i de ärenden som han behandlar. Det har ansetts att den enskilda åklagarens självständighet och oberoende är en av åklagarverksamhetens hörnstenar. Ingen myndighet eller tjänsteman kan ge åklagaren bindande föreskrifter om hur han skall avgöra ett ärende. Inte ens de högre åklagarna kan i ett enskilt fall ge sådana föreskrifter. Om behörighetsförhållandena inom åklagarväsendet stadgas i lagens 9 §.

I paragrafens 3 mom. hänvisas till lagen om strafforderförfarande (692/93), enligt vilken åklagaren utövar domsmakt i de ärenden som nämns i lagen. Strafforder för brott mot vägtrafiklagen eller med stöd av den utfärdade föreskrifter eller för tullbrott kan även utfärdas av en sådan biträdande åklagare som avses i lagens 9 § 2 mom. Behörigheten för de polis- och tullmän som verkar som biträdande åklagare att utfärda strafforder upphör när lagrummen enligt lagen om upphävande av 9 § 2 och 3 mom. lagen om strafforderförfarande (196/96) upphävs från början av år 1999.

2 §. *Allmänna åklagare.* I förslaget till 2 § uppräknas sammanfattningsvis alla allmänna åklagare.

Högsta åklagare är enligt förslaget riksåklagaren, till vilken ledningen av åklagarväsendet, som för närvarande ankommer på justitiekanslern, överförs. Den föreslagna tjänstebenenämningen på den högsta åklagaren motsvarar den benämning som används i de övriga nordiska länderna (i Sverige riksåklagaren, i Norge riksadvokaten och i Danmark rigsadvokaten). Benämningen har sedan en rätt lång tid använts i Finland för att beskriva en särskild högsta åklagare. Riksåklagarens ställföreträdare och biträde skall enligt förslaget benämnas biträdande riksåklagare.

Direkt underställda riksåklagaren är enligt förslaget statsåklagarna. Den föreslagna benämningen motsvarar den som används i de övriga nordiska länderna (i Sverige statsåklagare, i Norge och Danmark statsadvokater).

kat). Benämningen beskriver också statsåklagarnas ställning som behöriga åklagare i hela landet och knutna till det av riksåklagaren ledda riksåklagarämbetet.

Allmänna åklagare på lokalnivå är från och med lokalförvaltningsreformens genomförande häradsåklagarna i stället för de nuvarande stadsfiskalerna, länsmännen och biträdande länsmännen. I landskapet Åland är landskapsåklagaren fortsättningsvis allmän åklagare.

Enligt 7 § lagen om häradsåklagare kan allmänna åklagarens uppgifter skötas av biträdande åklagare med de begränsningar av behörigheten som nämns i 8 §.

Enligt 4 § 2 mom. 6 punkten statstjänstemannalagen (750/94) är de tjänster som chefer för andra under ett ministerium direkt lydande ämbetsverk med undantag för tjänster som stadgas genom förordning sådana tjänster som inte specificeras i statsbudgeten. De är tjänster som är av central betydelse för ämbetsverkets organisation och verksamhet. Enligt 1 § 2 punkten statstjänstemannaförordningen (971/94) specificeras inte i statsbudgeten tjänsterna som chef för åklagarämbeten och exekutionsverk. Med detta avses bl.a. tjänsterna som förste stadsfiskal, vilka för närvarande i administrativt hänseende är direkt underställda justitieministeriet. Riksåklagarens ställning förutsätter i sig att tjänsten betraktas som en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten.

Enligt 9 § 2 mom. statstjänstemannalagen kan en tjänst besättas för viss tid eller annars tidsbegränsat, om därtill finns grundad anledning som sammanhänger med tjänstens art eller ämbetsverkets verksamhet det kräver. Några sådana grunder finns inte i fråga om den högsta åklagaren, medan det däremot i fråga om statsåklagarna i exceptionella fall kan finnas behov att besätta en tjänst för viss tid.

De tjänstemän som uppräknas i 26 § statstjänstemannalagen, t.ex. justitiekanslern och polisöverdirektören, kan sägas upp då skäl därtill föreligger. Enligt paragrafens 5 punkt gäller detta även cheferna för de ämbetsverk som anges genom förordning. Sådana är enligt 28 § statstjänstemannaförordningen cheferna för de ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium och vilkas tjänst specificeras i statsbudgeten. Detta har motiverats med att de högsta tjänstemännen handhar sådana uppgifter, att förlusten av det särskilda förtroende de åtnjuter eller den omstän-

digheten att uppställda mål av skäl som beror på dem inte uppnås skall berättiga till avslutande av tjänstgöringsförhållandet.

Om riksåklagartjänsten är en s.k. specificerad tjänst bör hans rätt att kvarstå i tjänsten dock med beaktande av hans uppgifter ordnas på samma sätt som för tjänstemän i allmänhet. Avsikten är att för riksåklagarens del ordna detta genom ett specialstadgande i 28 § statstjänstemannaförordningen.

3 §. *Riksåklagaren*. Paragrafen innehåller stadganden om riksåklagarens ställning som högsta åklagare. Han är samtidigt enligt förslaget chef för riksåklagarämbetet.

I sin egenskap av högsta åklagare skall riksåklagaren främja och övervaka lagligheten och enhetligheten i åklagarverksamheten samt se till att den sköts utan onödigt dröjsmål och på ett snabbt och ändamålsenligt sätt. Riksåklagaren avgör de principiellt viktigaste och mest vittgående ärendena som behandlas vid ämbetsverket. Han ansvarar även för utvecklingen av åklagarväsendet samt för verksamhetens resultat, dvs. för att åklagarverksamheten ordnas så att åtalsprövning och ställande under åtal samt utförande av åtal sker enligt lag, utan dröjsmål och med en ändamålsenlig allokering av resurserna. Hans huvudsakliga uppgift är sålunda att leda åklagarväsendet. Själva åklagarverksamheten, dvs. enskilda åtalsärenden, sköts däremot av statsåklagarna vid riksåklagarämbetet.

Stadgandet i 1 mom. uttrycker riksåklagarens självständiga och oavhängiga åtalsprövningsrätt. En avvikelse från denna huvudregel utgörs av de åtalsåtgärder som nämns i regeringsformen och riksdagsordningen. I övrigt kan riksåklagaren inte meddelas några föreskrifter om väckande av åtal. Riksåklagaren utövar den högsta åtalsprövningsrätten förutom i ovan nämnda ärenden och i sådana ärenden där justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller justitieministeriet enligt lag utövar åtalsprövningsrätt (vissa tjänste- och tryckfrihetsbrott). På ovan nämnt sätt ankommer åklagaruppgifterna på riksåklagarämbetets statsåklagare enligt vad som bestäms i arbetsordningen och riksåklagarens direktiv.

Enligt 2 mom. kan riksåklagaren meddela allmänna föreskrifter och anvisningar om åklagarverksamheten. Denna rätt tillkommer för närvarande justitiekanslern enligt 46 § 2 mom. regeringsformen.

Enligt 14 § statstjänstemannalagen skall en

tjänsteman iakttä bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. De egentliga subordinationförhållandena gäller, med stöd av de stadganden och föreskrifter för olika ämbetsverk, i allmänhet endast de interna relationerna mellan dem som arbetar vid samma ämbetsverk. Av de stadganden som utfärdats om t.ex. polisen framgår emellertid att det inom organisationen finns tjänstemän som är i förmansställning också i förhållande till den personal som arbetar vid ett ämbetsverk som är underställt det egna ämbetsverket. Ledningsförhållandena inom åklagarväsendet föreslås ordnade på sist nämnda sätt.

Statsrådet fattade 17.6.1993 ett principbeslut om åtgärder för förnyande av centralförvaltningen och regionförvaltningen, enligt vilket behörigheten att ge bindande föreskrifter överfördes från verksamhetsenheterna till vederbörande ministerium. Principbeslutet hindrar emellertid inte att det för ett visst ämbetsverks vidkommande stadgas anordningar om normgivningsbefogenheterna.

Riksåklagaren kan enligt förslaget för sitt förvaltningsområde ge anvisningar som gäller resultatet av och effektiviteten i åklagarämbetenas verksamhet, t.ex. om att åklagarämbetena skall samarbeta med undersökning och åtalsprövning i vissa typer av ärenden eller om hur åklagartjänsterna vid de lokala myndigheterna skall inriktas med tanke på skötseln av olika typer av ärenden. Den föreslagna styrningsbefogenheten är även avsedd att omfatta direktiv om förfarande samt formella direktiv t.ex. om förande av åklagariarium och statistik samt om skyldighet att underrätta högre åklagare om vissa ärenden. Allmänna föreskrifter behövs likaså om de blanketter och dokumentunderlag som används i åklagarverksamheten. Anvisningar skall även kunna ges t.ex. om hur åtalet skall utformas och saken framställas i en stämningsansökan i brottmål. Riksåklagaren kan även utfärda direktiv om prioriteringen av ärenden så, att vissa typer av åtalsärenden skall avgöras vid åklagarämbetena i brådskande ordning.

Riksåklagarens ställningstaganden till den materiella sidan av åtalsprövningen skall inte betraktas som förpliktande utan som anvisningar. Om en lägre åklagare handlar i strid med riksåklagarens anvisningar kan denne ingripa genom att utnyttja befogenheterna enligt 9 § i lagen, dvs. överta ärendet för avgörande vid riksåklagarämbetet eller överföra det till en annan åklagare som förord-

nats för uppdraget (devolution och substitution).

Riksåklagaren kan inte utfärda sådana förpliktande direktiv som i praktiken innebär att åklagarens självständiga åtalsprövningsrätt enligt 1 § 2 mom. lagförslaget åsidosätts. Sålunda kan han inte bestämma att åklagarna alltid när vissa av riksåklagaren fastställda omständigheter råder skall avstå från åtgärder eller att ändring i vissa fall alltid skall sökas i underrättens avgörande.

Av de skäl som nämns i den allmänna motiveringen skall riksåklagaren samarbeta med justitieministeriet när han bereder sina föreskrifter. Avsikten är att genom förordning stadga att justitieministeriet skall delges föreskrifterna och anvisningarna innan de offentliggörs.

4 §. *Riksåklagarens uppgifter.* I paragrafens 1 mom. uppräknas riksåklagarens viktigaste uppgifter. Dessa är den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt övervakningen av åklagarna. Riksåklagaren skall sköta åklagaruppgifterna i sådana ärenden som enligt lag ankommer på honom eller som han åtar sig. Dessutom företräder riksåklagaren åklagarna i högsta domstolen.

Den allmänna lednings- och utvecklingsuppgift som ankommer på riksåklagarämbetets chef enligt 1 punkten omfattar främjande och övervakning av lagligheten, enhetligheten, snabbheten och effektiviteten i åklagarverksamheten. Tillämpningsdirektiv och information samt utbildning är av betydelse för åklagarnas verksamhet. Även samarbetet mellan åklagarna och andra myndigheter skall skötas. Riksåklagaren skall dessutom ansvara för sådan forskning inom området som är behövlig för den kriminalpolitiska handledningen av åklagarna och som stöd vid åtalsprövningen i exceptionellt svåra fall.

Övervakningen av åklagarna fortgår i form av granskningsverksamhet och prövning av klagomål som gäller åklagare. Riksåklagaren ger allmänna anvisningar om hur inspektioner skall verkställas och hur de skall inriktas. I praktiken sköts inspektionerna av statsåklagarna och andra tjänstemän vid ämbetsverkets granskningsavdelning. Övervakningen av de lokala åklagarnas avgöranden i strafforderärenden utgör likaså en del av granskningsverksamheten.

Riksåklagaren kan enligt förslaget avgöra klagomål som anförts över åklagarnas verk-

samhet. I praktiken överförs klagomålen till statsåklagarna för avgörande. Om en åklagare fattar beslut om att avstå från åtgärder innebär det att ärendet inte upptas till domstolsbehandling. Både målsäganden och den som sålunda inte åtalats kan för sin del föra ärendet till domstol. Om detta stadgas i 1 kap. 10 och 14 §§ i det förslag till lag om rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna som ingår i regeringens proposition 82/1995 rd. Den som är missnöjd med statsåklagarens avgörande med anledning av ett klagomål kan klaga hos riksåklagaren, som enligt prövning kan uppta ärendet till ny behandling.

I allmänhet avgör riksåklagaren själv klagomål som gäller påståenden om att en lokal åklagare har förfarit brottsligt. Det förfarande som skall iakttas kan regleras närmare genom riksåklagarens anvisningar.

I 2 punkten i momentet hänvisas till riksåklagarens åklagaruppgifter. Riksåklagaren avgör självständigt i vilka ärenden han själv utför åtalsprövning. Det är endast genom lag möjligt att förordna om i vilka åklagaruppgifter riksåklagaren har uteslutande behörighet.

Eftersom utfärdandet av åtalsförordnande med stöd av 1 kap. strafflagen eller någon annan lag för brott som begåtts utanför Finlands gränser inte är egentlig åklagarverksamhet, stadgas det särskilt i 3 punkten i momentet om riksåklagarens uppgifter i detta avseende.

Enligt 4 punkten i momentet överförs till riksåklagaren uppgiften att företräda åklagarna i högsta domstolen, vilket för närvarande ankommer på justiekanslern. Tjänsteåtal mot hovrättens president och medlemmar behandlas i högsta domstolen (3 § 4 punkten lagen om högsta domstolen).

Beträffande stadgandena om ändringssökande hos högsta domstolen kan detta ordnas på samma sätt som för närvarande, dvs. så att åklagarnas ändringsansökningar granskas vid riksåklagarämbetet. Riksåklagaren är även behörig att använda extraordinära rättsmedel till den åtalades fördel. Då justiekanslern eller justitieombudsmannen beslutar om sökande av ändring kan de själva direkt tillställa högsta domstolen handlingarna.

Åklagarens svar med anledning av motpartens ändringsansökningar i sådana ärenden som behandlas av hovrätten i andra instans kunde förenklas så att skriftväxlingen sker

på det sätt som högsta domstolen närmare bestämmer och utan ärendet behandlas vid riksåklagarämbetet. Kallelsen till muntlig handläggning ombesörjs i regel enligt 30 kap. 20 och 21 §§ rättegångsbalken av högsta domstolen.

I paragrafens 2 mom. föreslås ett stadgande som förtydligar behörighetsförhållandena. Riksåklagarens uppgifter kan alltid utan särskilt befullmäktigande i lag, förordning eller arbetsordning skötas av biträdande riksåklagaren. Han är således riksåklagarens ställföreträdare när denne är förhindrad och är dessutom också i övrigt behörig att sköta alla riksåklagaruppgifter. Detta är viktigt för att säkerställa ämbetsverkets arbete under alla förhållanden. Ämbetsverkets avdelningschefer och enskilda statsåklagare är behöriga att sköta de till ämbetsverkets verksamhetsområde hörande uppgifter om vilka stadgas i lag eller förordning eller bestäms i riksåklagarens arbetsordning. Sådana uppgifter är t.ex. avgörande av åtalsärenden och klagomål som statsåklagarna sköter med stöd av 6 §.

5 §. *Riksåklagarämbetet.* Enligt paragrafens 1 mom. är riksåklagarämbetet central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Ämbetsverket leds av riksåklagaren. När han är förhindrad fungerar biträdande riksåklagaren som hans ställföreträdare. Denne är även chef för en av ämbetsverkets avdelningar. När biträdande riksåklagaren vidtar åtgärder som ankommer på riksåklagaren, utövar han samma befogenheter som riksåklagaren. Om arbetsfördelningen mellan dem stadgas i övrigt genom förordning och i ämbetsverkets reglemente. Riksåklagaren kan överta beslutsrätten i ett ärende som en annan tjänsteman annars skulle få avgöra.

Enligt 2 mom. stadgas det närmare genom förordning om riksåklagarämbetets avdelningar. Ämbetsverkets interna organisation kan därvid ändras på ett smidigt sätt så att det motsvarar behoven vid olika tillfällen. I arbetsordningen kan det bestämmas om andra verksamhetsenheter och deras uppgifter. Avsikten är att genom förordning stadga att avdelningscheferna förordnas av riksåklagaren.

Ett ändamålsenligt antal avdelningar är tre, varvid en avdelning sköter personalärenden, utbildning, information och internationella ärenden (administrativa avdelningen), en sköter de egentliga åtalsärendena (avdelningen för åtalsärenden) och den tredje klogo-

mål och granskningsärenden (granskningsavdelningen). Administrativa avdelningen kunde ytterligare sköta sådan forskning som är behövlig för åklagarverksamheten och som även har anknytning till åklagarutbildningen.

Av åklagarväsendets förvaltningsärenden skall resultatstyrningen koncentreras till riksåklagarämbetets administrativa avdelning. Ärenden i anslutning till personalförvaltningen kunde däremot genom förordning delegeras till de ledande häradsåklagarna sålunda att de t.ex. beviljar tjänstledigheter och anställer vikarier samt beslutar om samarbete i enlighet med 5 § 2 mom. lagen om häradsåklagare.

Vid avdelningen för åtalsärenden behandlas de från samhällets synpunkt viktigaste åtalsprövningsärendena på det sätt som närmare bestäms i förordning eller i arbetsordningen. På avdelningen för åtalsärenden ankommer dessutom sådana t.ex. tjänste- eller ekonomiska brott som riksåklagaren har förordnat att avdelningen skall behandla. Avdelningen för åtalsärenden skall även sköta sådana ärenden som sammanhänger med företräddandet av åklagarna i högsta domstolen. Statsåklagarna är åklagare i ärenden som behandlas av hovrätten i första instans. Vid behov kan de även uppträda under muntliga behandlingar också i sådana besvärärenden som ursprungligen har sköts av lokala åklagare. I allmänhet skall dock samma åklagare utföra åtal i alla rättsinstanser.

Avsikten är att genom förordning stadga att de lokala åklagarmyndigheterna på det sätt som riksåklagaren bestämmer skall underätta riksåklagaren om sådana allvariga och för samhället skadliga eller farliga brottmål som kommit till deras kännedom. Stadgandet motsvarar gällande 6 § länsåklagarförordningen (736/85).

Vid granskningsavdelningen behandlas utöver klagomål och granskningar, däribland granskningar av strafforderärenden, dessutom ärenden som gäller tillsynen över åklagare. Åtal i sådana ärenden kan utföras av en statsåklagare vid granskningsavdelningen eller avdelningen för åtalsärenden beroende på vad som är ändamålsenligt.

I ledningen för riksåklagarämbetet står riksåklagaren biträdd av biträdande riksåklagaren och två andra avdelningschefer såsom statsåklagare. Egentliga åtalsärenden sköts vid ämbetsverket av tjänstemän som går under benämningen statsåklagare. De har själv-

ständig åtalsprövningsrätt i de ärenden som enligt lag eller ämbetsverkets arbetsordning ankommer på dem. Riksåklagaren kan om särskilda skäl föreligger överta ett ärende som en statsåklagare har behandlat, men i normala fall avgör statsåklagaren själv de åtals- m.fl. ärenden som anförts trots honom.

Avdelningscheferna vid riksåklagarämbetet är administrativa förmän i de ärenden som hänförs till verksamhetsområdet för respektive avdelning och kan delegera uppgifter till den övriga personalen. En statsåklagare som avdelningschef har emellertid inte i relation till de andra statsåklagarna de befogenheter som framgår av 9 §. För att ärendena vid avdelningen för åtalsärenden skall kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt, är det till fördel om avdelningschefen är åklagarförmän för de övriga statsåklagarna. Det är därför naturligt att biträdande riksåklagaren samtidigt är chef för avdelningen för åtalsärenden.

För administrativa uppgifter skall enligt förslaget vid riksåklagarämbetet finnas en personalsekreterare, en ekonomisekreterare, en utbildningsplanerare, avdelnings- och byråsekreterare samt annan teknisk personal. Vid avdelningen för åtalsärenden skall på motsvarande sätt finnas sekreterare som bistår statsåklagarna och vid granskningsavdelningen kan dessutom finnas föredraganden och biträdande personal.

Enligt paragrafens 3 mom. hör riksåklagarämbetet till justitieministeriets förvaltningsområde och får sitt verksamhetsanslag från justitieministeriets huvudtitel. Militärjurister som specialåklagare är i administrativt hänseende underställda försvarsministeriet.

6 §. *Statsåklagarna.* Den föreslagna tvåstegsstrukturen för åklagarorganisationen framgår av lagens 6 § 1 mom., vari stadgas att de åklagare som är närmast överordnade de lokala åklagarna, dvs. statsåklagarna, tillhör riksåklagarämbetet. De uppgifter som ankommer på högsta åklagaren och den beslutanderätt han utövar (t.ex. avgörande av klagomål) kan då på ett naturligt sätt delegeras till statsåklagarna. Då alla statsåklagare hör till riksåklagarämbetet, där tjänsterna även kommer att inrättas, kan statsåklagarresurserna utnyttjas och inriktas flexibelt och effektivt på det sätt som aktuella uppgifter kräver.

Ett naturligt element i den föreslagna organisationstrukturen är också att statsåklagarna är behöriga att handha åtalsuppgifter i

hela landet, vilket bidrar till att göra åklagarnas verksamhet smidig i detta avseende. Statsåklagarna skall bl.a. utreda sådana omfattande brottmål, som i de andra nordiska länderna har koncentrerats till specialenheter inom åklagarväsendet, vilka har behörighet i hela landet.

En och samma statsåklagare kan sålunda vid behov t.ex. sköta ärenden som hör till samma grupp av mål på olika håll i landet eller speciellt svåra mål av samma typ i fråga om vilka just han har särskild sakkunskap och erfarenhet. Statsåklagarna kan även sköta sådana mål tillsammans med de lokala åklagarna.

På motsvarande sätt kan olika tingsrätter vara forum i en helhet av klagomålsärenden eller så kan klagomålet gälla flera åklagare, vilkas verksamhetsställen kan finnas på olika håll i landet. De statsåklagare vid riksåklagarämbetet som handhar åtals- och klagomålsärenden bör under alla omständigheter vara behöriga i hela landet.

I paragrafens 2 mom. föreslås stadgat i vilka ärenden statsåklagarna skall sköta åtalsprövningen och utföra åtal. Sådana ärenden kan vara för det första vissa ekonomiska, miljö- och arbetsbrott samt vissa tjänstebrott, t.ex. om åtalen gäller en tjänsteman i stat eller kommun eller en polisman. I dessa ärenden är i allmänhet tingsrätten behörig domstol.

Brottsmål i anslutning till ny lagstiftning eller till ett nytt samhällsfenomen kan av ändamålsenlighetsskäl koncentreras till statsåklagarna, till dess rättspraxis blir stabil. En närmare definition av vilka dessa ärenden eller grupper av ärenden är görs av riksåklagaren genom anvisningar, varvid en tillräcklig smidighet uppnås.

På statsåklagarna ankommer också att utföra sådana åtal som riksdagen i en situation som avses i 13 § riksdagsordningen, justitieministeriet i fall som avses i 42 § tryckfrihetslagen samt justitiekanslern eller justitieombudsmannen enligt 46 och 49 §§ regeringsformen har beslutat att skall väckas. Dessa fall gäller från samhällets synpunkt så betydande brottmål, att det är motiverat att specialiserade åklagare handhar dem. I sitt mellanbetänkande (kommittébetänkande 1996:2) föreslår den av justitieministeriet 24.8.1995 tillsatta tryckfrihetskommittén att det i en kommande lag skall stadgas att åtalsprövningen i tryckfrihetsbrott överförs till högsta åklagaren för att åtalströskeln

skall hållas tillräckligt hög och för att garantera en enhetlig praxis.

Det faller sig även naturligt att statsåklagarnas behörighet omfattar sådana brottmål som behandlas av hovrätten i första instans. Ett undantag utgörs dock av tjänsteåtal mot domare, om vilka det stadgats att åtalsprövningen handhas av justitiekanslern, dock så att de åtal som denne bestämmer att skall väckas utförs av vederbörande statsåklagare.

Emedan det i 14 § förundersökningslagen föreslås stadgat att åklagaren leder förundersökningen av brott som polismän misstänks ha begått i tjänsten, måste åklagaruppgiften i dessa ärenden ordnas så att åtalet utförs av någon annan än den åklagare som har lett förundersökningen. Beroende på hur allvarligt fallet är kan åtalet utföras antingen av en statsåklagare eller av en av riksåklagaren förordnad lokal åklagare eller t.o.m. utan särskilt förordnande av en annan åklagare vid samma häradsämbete än den som har lett förundersökningen.

Enligt paragrafens 3 mom. stadgas det särskilt om statsåklagarens övriga uppgifter. Om uppgiftsfördelningen mellan statsåklagarna beslutar riksåklagaren, närmast i ämbetsverkets arbetsordning.

För att personalen skall kunna arbeta effektivt och smidigt vore det ändamålsenligt om även vissa andra tjänstemän inom riksåklagarämbetet hade statsåklagarstatus. En del av dem kan arbeta vid administrativa eller granskningsavdelningen, huvudsakligen med andra uppgifter än sådana som gäller åtalsprövningsärenden. Vid behov kunde också de sköta sådana ärenden som förutsätter åklagarbehörighet och förmansställning.

7 §. *Lokala åklagare.* Av paragrafen framgår att det stadgas särskilt om de lokala åklagarna. För närvarande finns det stadganden om lokala åklagare i lagen om stadsfiskalerna och länsmännen som åklagare vid tingsrätterna (1436/92). Efter att lagen om häradsåklagare (195/96) träder ikraft den 1 december 1996 gäller hänvisningen i paragrafen denna lag. I lagen 872/77 stadgas om landskapsåklagaren i landskapet Åland.

De lokala åklagarna är enligt 2 § allmänna åklagare. De kan på det sätt som stadgas i 7 och 8 §§ lagen om häradsåklagare ha lagfarna biträden som går under benämningen biträdande åklagare. De lokala åklagarna är heltidsanställda häradsåklagare förutom i vissa härad i norra Finland, där det finns länsmän som samtidigt är åklagare i enlighet

med vad som stadgas i 2 § 3 mom. lagen om häradsåklagare.

8 §. *Specialåklagare.* Lagförslaget gäller inte sådana specialåklagare, vilkas behörighet har begränsats till vissa ärenden. Ett undantag utgörs av jävsstadgandena i 9 och 11 §§.

Specialåklagare är riksdagens justitieombudsman och militärjuristerna samt efter reformen även justitiekanslern. Även en av justitieministeriet förordnad åklagare i tryckfrihetsärenden kan betraktas som en specialåklagare.

9 §. *Behörighetsförhållanden.* Paragrafen innehåller stadganden om behörighetsförhållandena mellan de allmänna åklagarna. Riksåklagaren som enligt 1 mom. är förman för alla åklagare, har de rättigheter som paragrafen nämner gentemot alla allmänna åklagare samt med stöd av militära rättegångslagen även i förhållande till åklagarna i militära rättegångsärenden.

De lokala åklagarna lyder i första hand under riksåklagarämbetet. Statsåklagarna vid riksåklagarämbetet bör sålunda med tanke på granskningsärenden och klagomål ha i 2 mom. nämnd behörighet i förhållande till alla lokala åklagare. Riksåklagaren kan meddela närmare föreskrifter om relationen förman-underlydande mellan statsåklagarna och de lokala åklagarna. En sådan bestämmanderätt är förenlig med riksåklagarens ställning, emedan han har substitutions- och devolutionsrätt i förhållande till samtliga åklagare.

En sådan högre åklagare som avses ovan kan enligt förslaget till 2 mom. överta avgörandet av ett ärende eller förordna att en underlydande åklagare skall utföra åtal, varvid ansvaret för åtalsprövningen vilar på den högre åklagaren. En högre åklagare kan även utfärda ett åklagarförordnande, varvid åtalsprövningen åvilar den åklagare som förordnas. Genom ett åtalsförordnande kan en högre åklagare bl.a. försäkra sig om att åtalsprövningen beroende på ärendets natur utförs av en åklagare med speciell sakkunskap. Det kan också bli aktuellt att en högre åklagare övertar ett ärende för att sedan låta ärendet förfalla. Den behörighet som stadgandet ger en högre åklagare kan han utnyttja i vilket skede som helst av behandlingen av ett brottmål.

Förslaget motsvarar de nuvarande principerna för behörighetsförhållandena mellan åklagarna, även om chefen för de lokala åklagarämbetena, för närvarande första

stadsfiskalerna och i den nya lagen de ledande häradsåklagarna, inte har de rättigheter som avses i paragrafen.

10 §. *Rätt att få upplysningar.* För skötseln av sina uppgifter behöver riksåklagaren utan hinder av sekretessbestämmelserna få behövliga upplysningar och utredningar både från underlydande åklagare och från förundersökningsmyndigheter. Ett motsvarande stadgande finns i 17 § (1097/92) reglementet för justitiekanslern.

I fråga om högsta åklagaren är det nödvändigt att stadga om detta i lag, eftersom skyldigheten att lämna upplysningar inte bara gäller åklagarna utan även polisen och andra förundersökningsmyndigheter. Avsikten med stadganden är att garantera att sekretessstadgandena inte utgör ett hinder för skötseln av de uppgifter som faller under riksåklagarens behörighet.

11 §. *Jäv.* Paragrafen innehåller stadganden om åklagarjäv. För närvarande finns det inget uttryckligt stadgande om detta, men i den juridiska litteraturen och i rättspraxis har man i praktiken även på åklagarna tillämpat de jävsgrunder som gäller för domare. Eftersom rättegångsbalkens stadganden om domarjäv är föråldrade och revideringen av dem först nyligen påbörjats, är det skäl att här stadga särskilt om åklagarjäv.

Den förteckning som ingår i paragrafens 1 och 2 mom. om jävsgrunderna motsvarar de grunder som nämns i 10 § lagen om förvaltningsförfarande (598/82) och 16 § förundersökningslagen (449/87). Vid tolkningen av de föreslagna jävsgrunderna kan man i tillämpliga delar iaktta den praxis som följs i fråga om ovan nämnda lagar. Medlemskap av ett förvaltningsråd utgör dock inte enligt 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande en jävsgrund i motsats till vad 16 § 1 mom. 5 punkten förundersökningslagen stadgar. I regeringens förslag till lag om förvaltningsförfarande (nr 88/1991 rd.) konstateras det att medlemskap i ett aktiebolags förvaltningsråd kan grunda jäv enligt 6 punkten om misstankar beträffande en tjänstemans opartiskhet skulle kunna uppkomma bland allmänheten.

Åklagaren blir inte jävig till följd av de tjänsteåtgärder han har vidtagit i ett tidigare skede av ärendets behandling, t.ex. på grund av de beslut han fattat under förundersökningen.

Varje åklagare ansvarar själv för att han vid jäv inte vidtar andra än i 3 mom. avsed-

da åtgärder som inte tål uppskov, utan underrättar sin förman om jävet. Användningen av tvångsmedel kan t.ex. kräva brådskanie åtgärder. Förslaget motsvarar 16 § 3 mom. förundersökningslagen.

12 §. *Behörighetskrav.* I paragrafen nämns de formella behörighetskraven för riksåklagaren, biträdande riksåklagaren (1 mom.) och för statsåklagarna (2 mom.).

Eftersom avsikten är att till statsåklagarna koncentrera åtalsprövningsärenden som förutsätter särskild sakkunskap samt andra för åklagarväsendets verksamhet viktiga uppgifter, betonas skicklighet och erfarenhet, dvs. de faktiska förutsättningarna för en framgångsrik skötsel av uppgiften, bland utnämningssgrunderna.

Om behörighetskraven för de lokala åklagarna stadgas i 3 § lagen om häradsåklagare.

13 §. *Utnämning.* Enligt 1 mom. utnämns riksåklagaren och biträdande riksåklagaren av republikens president på framställning av statsrådet. Detta understryker åklagarväsendets två högsta tjänstemäns viktiga ställning.

Enligt 2 mom. utnämns statsåklagarna av statsrådet på framställning av riksåklagaren, vilket är av betydelse för statsåklagarnas ställning och oavhängighet.

Riksåklagaren ansvarar för hela åklagarväsendets verksamhet, varför han bör ha möjlighet att utnämna personal. Sålunda föreslås det att riksåklagaren också utnämner häradsåklagarna. Det föreslås särskilt att 4 § lagen om häradsåklagare ändras i detta avseende.

Genom förordning stadgas att övriga tjänstemän vid riksåklagarämbetet utnämns av riksåklagaren, om inte denna rätt genom arbetsordningen har delegerats till någon annan tjänsteman. Motsvarande behörighet gäller även utnämning av personer i tjänstgöringsförhållande på viss tid.

14 §. *Forum i tjänsteåtal.* Enligt paragrafens 1 mom. åtalas riksåklagaren och biträdande riksåklagaren för tjänstebrott i högsta domstolen. Som åklagare verkar antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman.

Enligt 2 mom. åtalas statsåklagarna för tjänstebrott i hovrätten. Samma forum föreslås även för häradsåklagarna. Forum i tjänsteåtal mot riksåklagarämbetets övriga personal är enligt förslaget tingsrätten.

15 §. *Närmare stadganden.* Närmare stadganden om verkställighet och tillämpning av denna lag utfärdas genom förordning (1 mom.).

Föreskrifter om hur arbetet skall ordnas vid riksåklagarämbetet meddelas i arbetsordningen, som riksåklagaren fastställer efter att ha hört olika personalgrupper (2 mom.). I arbetsordningen bestäms bl.a. om styrningen av åklagarväsendet, tjänstemännens uppgifter, beredningen av ärenden och om vilka ärenden respektive tjänsteman avgör.

Ovan har i samband med olika stadganden nämnts om vilka frågor det skall stadgas genom förordning. Genom förordning skall enligt förslaget även stadgas att om samarbete mellan riksåklagarämbetet och dess personal iakttas vad som i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/88) samt med stöd av den ingångna avtal överenskommits.

16 §. *Ikraftträdande.* Avsikten är att lagen om allmänna åklagare skall träda i kraft från början av december 1997 (1 mom.).

Enligt förslaget till 2 mom. upphävs 9 § lagen om högsta domstolen och 10 § lagen om högsta förvaltningsdomstolen. Det rör sig om hänvisningsstadganden till prokuratorns uppgifter vilka numera saknar praktisk betydelse. Avsikten är att genom förordning upphäva länsåklagarförordningen från 1985.

Enligt 3 mom. får åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter vidtas innan den träder i kraft. De personer vid justitiekanslersämbetet och länsstyrelserna som sköter ärenden som gäller åklagarväsendet kan när lagen träder i kraft överföras till motsvarande uppgifter vid riksåklagarämbetet utan att tjänsterna ledigförklaras. Efter som det är fråga om en avvikelse från det system som stadgas i 5 § statstjänstemannalagen (750/94), enligt vilken endast tjänster kan överföras, måste det stadgas i lag om detta. Om genomförandet av överföringarna beslutar justitieministeriet efter att ha hört justitiekanslersämbetet och vederbörande länsstyrelse.

Avsikten är att genom förordning stadga att de anhängiga ärenden vid justitiekanslersämbetet som ankommer på riksåklagaren överförs till riksåklagarämbetet efter beslut av justitiekanslern. De ärenden som länsåklagarna behandlar och som ankommer på riksåklagaren överförs likaså efter en övergångsperiod till riksåklagarämbetet för behandling.

1.3. Lagen om häradsåklagare

På grund av omorganiseringen av högsta åklagarens uppgifter måste lagen (195/96) och förordningen (352/96) om häradsåklagare justeras.

I § 11 § 2 mom. lagen om häradsåklagare stadgas att häradsåklagaren i sin åklagarverksamhet lyder under justitiekanslern och länsåklagaren. Stadgandet föreslås ändrat så att häradsåklagaren, som är lokal åklagarmyndighet, i sin åklagarverksamhet lyder under riksåklagaren och dennes riksåklagarämbete i stället för under justitiekanslern och länsåklagaren.

4 §. I paragrafen stadgas om utnämning av ledande häradsåklagare och häradsåklagare. Utnämningssätten bör ankomma på riksåklagaren såsom högsta åklagare. Stadgandet föreslås ändrat på detta sätt.

1.4. Lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland

Enligt en speciallag om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (872/77) finns i landskapet Åland ett eget landskapsåklagarämbete som hör till justitieministeriets verksamhetsområde. Chefen för ämbetsverket är direkt underställd justitiekanslerns bestämmanderätt.

Då vissa av justitiekanslerns uppgifter övergår på riksåklagaren måste även lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland ändras. Det anses i och för sig ändamålsenligt att i en särskild lag stadga om landskapsåklagaren. De ändringar som föreslås i lagen är närmast av teknisk natur. Det är även skäl att ändra förordningen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (237/78).

2 §. Enligt förslaget till 1 mom. finns vid landskapsåklagarämbetet en landskapsåklagartjänst. Paragrafens förteckning över tjänstemän har förenklats och till den har fogats möjligheten att ha biträdande åklagare. Om detta stadgas närmare i 7 § lagen om häradsåklagare.

Enligt 7 § sagda förordning har justitiekanslern utnämnt landskapsåklagaren till hans tjänst. Av de skäl som framgår av motiveringen till den föreslagna 13 § lagen om allmänna åklagare föreslås det i 2 mom. att landskapsåklagaren utnämns till sin tjänst av riksåklagaren. Om behörighetsvillkoren för landskapsåklagaren stadgas enligt förslaget i

3 mom.

3 §. Allmän åklagare i landskapet Åland är landskapsåklagaren. I sin uppgift är han direkt underställd justitiekanslerns, och enligt förslaget i fortsättningen riksåklagarens bestämmanderätt. Av de skäl som nämns i allmänna motiveringen är det motiverat att i lag stadga om vid vilken domstol landskapsåklagaren åtalas för tjänstebrott.

5 §. Enligt förslaget skall för landskapsåklagarämbetet i övrigt i tillämpliga delar iakttas vad som stadgas i lagen om häradsåklagare. För närvarande innehåller 5 § en hänvisning till lagen om stadsfiskaler, vilken fr.o.m. 1.12.1996 upphävs genom lagen om häradsåklagare.

1.5. Militära rättegångslagen

Militära rättegångsärenden, av vilka de viktigaste gäller militära brott, behandlas vid genom lag (327/83) bestämda tingsrätter, vid vilka det finns militära medlemmar. Åtal mot kommandör för truppförband eller officer av minst majors grad eller mot en person i motsvarande annan militärtjänst behandlas dock vid Helsingfors hovrätt i första instans. Åklagare i underrätten har varit en militärjurist, medan advokatfiskalen fram till 30.4.1994 var åklagare i hovrätten.

Följande ändringar föreslås i militära rättegångslagen (326/83).

4 §. Militärjuristen är som åklagare för närvarande direkt underställd justitiekanslerns bestämmanderätt. Stadgandet föreslås ändrat så att det i stället för åklagaren vid allmän underrätt gäller åklagaren vid tingsrätten i militära rättegångsärenden och att militärjuristen som åklagare är direkt underställd riksåklagarens bestämmanderätt. Efter som det enligt 1 § militära rättegångslagen vid handläggning av militära rättegångsärenden iakttas de allmänna stadganden om rättegång i brottmål, gäller de föreslagna jävsstadgandena i 11 § lagen om allmänna åklagare även militäråklagare.

Enligt de stadganden som gäller försvarsmakten skall en militärjurist ha avlagt juris kandidatexamen. Militärjuristerna är heltidsanställda och utnämns till tjänsten av huvudstaben.

Vid militära rättegångsärenden som behandlas av Helsingfors hovrätt i första instans kan endast en statsåklagare verka som åklagare.

23 §. Stadgandet gäller krigstida åklagare

vid krigsrätt. Enligt lagen kan under krigstid under vissa förutsättningar krigsrätter tillsättas för att behandla brottmål som ankommer på allmän underrätt. Även efter att sådana tillsatts är hovrätten fullföljdsinstans och högsta domstolen högsta instans. En krigsrätt kan endast tillsättas på ett område som förklarats i krigstillstånd.

Allmän åklagare vid krigsrätt och en suppleant för denne förordnas av huvudstaben. Enligt den nuvarande lagen är åklagaren vid en krigsrätt direkt underställd justitiekanslerns bestämmanderätt. Det föreslås att åklagaren i detta hänseende skall underställas riksåklagaren. Därmed övervakar den högsta åklagarmyndigheten också krigsrätternas åklagare. I regeringens proposition nr 86/1982 konstaterades det att åklagaren vid en krigsrätt, såsom alla andra åklagare, skall ha avlagt juris kandidatexamen. Avsikten är att genom förordning stadga om behörighetsvillkoren för åklagare.

1.6. Förundersökningslagen

I 13 § förundersökningslagen (449/87) stadgas att förundersökning görs av polisen, om inte annat stadgas särskilt. Enligt lagens 14 § leds förundersökningen av en undersökningsledare som är en i 1 kap. 6 § tvångsmedelslagen (50/87) nämnd anställningsberättigad tjänsteman. Av särskilda skäl får en kriminalöverkonstapel eller överkonstapel vara undersökningsledare vid förundersökning som görs av polisen och vid förundersökning som görs av någon annan myndighet får en sådan tjänsteman som i lag särskilt givits denna rättighet vara undersökningsledare, trots att dessa inte är anställningsberättigade. Enligt 1 kap. 6 § tvångsmedelslagen, som hänvisningen gäller, är anställningsberättigade tjänstemän utöver de polismän som uppräknas i 1 punkten med stöd av 2 punkten även allmän åklagare samt de tjänstemän vid tullen och gränsbevakningsväsendet som nämns i punkterna 3 och 4. I lagens 44 § stadgas om s.k. summarisk förundersökning i enkla och klara ärenden. Enligt paragrafens 2 mom. finns ingen förundersökningsledare vid sådan förundersökning.

För att säkerställa en saklig förundersökning av brott som en polisman misstänks ha begått i tjänsten och för att bland allmänheten bevara tilltron till förundersökningens opartiskhet föreslås i 14 § stadgat att förun-

dersökningen av sådana brott alltid skall leda av allmänna åklagaren. Lagens 44 § 1 mom. föreslås ändrat så att i dessa ärenden inte kan göras en summarisk förundersökning.

14 §. Huvudregeln är fortfarande att polisen leder och verkställer förundersökningen. I fråga om brott som en polisman misstänks ha begått i tjänsten fogas till paragrafen ett nytt 2 mom., vari stadgas att åklagaren leder förundersökningen av sådana brott som en polisman påstås ha begått i tjänsten. Av de skäl som framförts i allmänna motiveringen är det för att säkerställa att förundersökningen i dessa ärenden görs utan påverkan av den åtalades ställning och för att bevara allmänhetens tilltro till förundersökningens opartiskhet nödvändigt att ordna ledningen av undersökningen så att det inte är möjligt att genom ett av polismyndigheten fattat beslut avsluta förundersökningen av ett brott som en polisman misstänks ha begått. Själva undersökningen görs däremot av polismyndigheten enligt den åklagares handledning som leder undersökningen och lämpligast av centralkriminalpolisen eller, om en tjänsteinnehavare vid centralkriminalpolisen är misstänkt, av polisinspektionen i en stor stad. Åklagarna behöver utbildning i förundersökningsledning även om de på basis av sin erfarenhet har den grundläggande yrkesskickligheten. Den viktigaste uppgiften blir att följa förundersökningar. Den som är missnöjd med åklagarens avgöranden såsom undersökningsledare kan anförda klagomål först hos en högre åklagare och därefter hos de allmänna laglighetsövervakarna.

Frågan om vilken åklagare som skall leda förundersökningen är beroende dels av hur allvarligt det misstänkta brottet är, dels i viss mån av den misstänktes ställning inom polisorganisationen. Frågan avgörs genom internt beslutsfattande inom åklagarväsendet. I normala fall skall undersökningsledaren vara åklagaren på den ort där det brott som polisen misstänks för har begåtts, förutsatt att han inte samtidigt är länsman med polisuppgifter. I allvarliga fall och beroende på omständigheterna kan, när den misstänkte tillhör polisens högre befäl, även riksåklagarämbetet förordna en häradsåklagare på en annan ort eller en statsåklagare att leda förundersökningen. Om behörighetsförhållandena kan vid behov meddelas administrativa föreskrifter.

Åtal i ett mål som gäller brott som en po-

lisman misstänks ha begått i tjänsten utförs givetvis av en annan åklagare än den som har lett förundersökningen. Beroende på målet kan i lindriga eller klara fall åtalet utföras av en annan åklagare på orten och i allvarliga eller i annars principiellt viktiga fall av en av riksåklagarämbetet förordnad åklagare på en annan ort eller av en av ämbetsverkets egna statsåklagare.

44 §. Med utgångspunkt i de förtroendesynpunkter som framförs i den allmänna motiveringen föreslås det att paragrafens 1 mom. preciseras så att det i sådana ärenden som avses i föreslagna 14 § 2 mom. förundersökningslagen inte får göras summarisk förundersökning. Detta innebär att undersökningen av även ett enkelt eller klart brott som en polisman misstänks ha begått i tjänsten alltid skall övervakas av en undersökningsledare, som alltså med stöd av 14 § 2 mom. är allmänna åklagaren.

1.7. Lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar

Ansökningar om ändring skall inlämnas till de domstolar, i vilkas avgöranden ändring söks. Enligt gällande 25 kap. 12 och 19 §§ (661/78) rättegångsbalken skall till hovrätten riktade besvär över tingsrättens avgörande tillställas tingsrättens kansli. På motsvarande sätt skall en till högsta domstolen riktad fullföljdsskrift tillställas den hovrätt, vars beslut besvären gäller (RB 30:5). I ärenden som hovrätten behandlar i andra instans har ändringssökandet ordnats på ett annat sätt, dvs. så att det ankommer på högsta domstolen att vid behov av motparten begära ett skriftligt bemötande (RB 30:10). Avsikten är att i samband med revideringen av förfarandet i hovrätten föreslå att hovrätten vid behov ber om ett skriftligt bemötande och att detta tillställs hovrätten direkt.

Enligt 1 § 1 mom. (112/79) lagen om insändande av vissa handlingar till domstol får ändringsansökan, bemötande därav samt annan handling, som genom befullmäktigat ombud kan ingivas till hovrätt eller högsta domstolen, på parts eget ansvar insändas till dem såsom betald postförsändelse eller genom bud. Allmänna åklagaren får enligt paragrafens 3 mom. (112/79) sända till hovrätten adresserade handlingar med posten eller genom bud.

Till högsta domstolen adresserade fullföljdshandlingar skall åklagaren enligt 1 § 3

mom. tillställa hovrätten genom förmedling av justitiekanslern i statsrådet. Lagrummet föreslås ändrat så att ansökningar om ändring i hovrättens avgöranden vidareförmelas genom riksåklagaren. Riksåklagaren har sålunda när han granskar åklagarnas ändringsansökningar till högsta domstolen möjlighet att följa denna del av åklagarnas verksamhet. Om han anser att åklagarens besvärstillståndsansökan och besvärsskrift är motiverade, sänds ansökan jämte bilagor från riksåklagarämbetet till den hovrätt, vars avgörande det är fråga om. Då justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman söker ändring skall de sända sina handlingar direkt till högsta domstolen.

Lagrummet föreslås vidare ändrat så att högsta domstolen själv bestämmer vilket förfarande som skall iakttas vid begäran om bemötande. När högsta domstolen på det sätt som stadgas i 30 kap. 10 § (104/79) rättegångsbalken bereder någon tillfälle att inge bemötande, skall den upplysa åklagaren om denne skall sända bemötandet direkt till högsta domstolen eller i särskilda fall genom riksåklagarämbetets förmedling. Högsta domstolen kan likaså själv avgöra hur kallelse till muntlig handläggning tillställs åklagaren. För att handläggningen skall kunna ske utan dröjsmål är det i allmänhet mest ändamålsenligt att direkt brevväxla med den åklagare som har utövat talerätt i de lägre domstolarna.

I ett ärende som behandlas av hovrätten i första instans och där ändringssökandens motpart har rätt att direkt bemöta besvären, skall åklagarens svar tillställas högsta domstolen genom riksåklagarämbetets förmedling (RB 30:14).

1.8. 1 kap. strafflagen

Enligt 1 kap. 1 § (626/96) strafflagen om tillämpningsområdet för finsk straffrätt skall på brott som har begåtts i Finland tillämpas finsk lag. Finsk strafflag tillämpas även under vissa förutsättningar på utomlands begångna brott som riktar sig mot Finland (3 §), är tjänstebrott (4 §), riktar sig mot finska medborgare eller ett finskt samfund (5 §) eller som har begåtts av finsk medborgare (6 §). För väckande av åtal för brott som har begåtts utanför Finland krävs i vissa fall ett förordnande av justitiekanslern. Denne agerar då i egenskap av högsta åklagare.

Enligt 13 § samma kapitel utgör en utom-

lands given dom i allmänhet ett hinder för väckande av åtal i Finland för samma brott. Justitiekanslern kan emellertid i de fall som nämns i 2 mom. utan hinder av att en dom har givits utomlands förordna att åtal skall väckas i Finland.

I detta skede är det skäl att justera stadgandena i detta kapitel så att i stället för justitiekanslern anges riksåklagaren som den som förordnar om väckande av åtal. Reformen förutsätter följande lagtekniska ändringar i 1 kap. strafflagen.

12 §. I paragrafen stadgas när justitiekanslerns förordnande behövs för väckande av åtal för brott som har begåtts utanför Finland och när åtal kan väckas utan förordnande.

13 §. Stadgandet gäller verkan av en utomlands given, lagakraftvunnen dom på en ny behandling av samma ärende i Finland. En sådan behandling har i allmänhet förutsett justitiekanslerns åtalsförordnande.

I vartdera lagrummet föreslås det att utfärdandet av åtalsförordnande skall överföras från justitiekanslern till riksåklagaren, på vilken dessa ärenden enligt förslaget till 4 § 3 mom. lagen om allmänna åklagare ankommer.

1.9. Lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål

I 25 § lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål (326/63) ingår likaså vissa bestämmelser om åtalsförordnande. Även i detta lagrum skall hänvisningen gälla riksåklagaren som den som förordnar om väckande av åtal.

1.10. Lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder

Det är skäl att justera 3 § 3 mom. (9/94) lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder så att i stället för justitiekanslern skulle riksåklagaren som högssta åklagaren utfärda ett i lagrummet hänvisade åtalsförordnande ägnat att förhindra verkställigheten av en utländsk dom avseende samma ärende.

1.11 Lagen om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från öppen sjö

Enligt 1 § 1 mom. ovan nämnda lag (135/32) straffas såsom för smuggling av alkoholdrycker är stadgat även den som i öppen sjö utanför Finlands tullgräns uppenbarligen befrämjar eller söker befrämja olovlig införsel av alkoholdrycker genom att möjliggöra dess lossning från fartyg för att föras i land eller annorledes. Enligt paragrafens 2 mom. anses det likaså som ett brott att fartyg, som i sin last har större mängd alkoholdrycker än vad som bör anses erforderligt för besättningens och passagerarnas behov, uppehåller sig i öppen sjö utanför Finlands territorialvatten under sådana förhållanden att därmed uppenbarligen avses att möjliggöra olovlig införsel av alkoholdrycker.

I 3 § 1 mom. stadgas att besiktning av ett fartyg och dess last utanför Finlands territorialvatten och beslag med anledning av brott förutsätter förordnande av justitiekanslern. Eftersom åtgärden är en del av förundersökningen och hänför sig till åklagarverksamheten föreslås rätten att utfärda förordnande överförd på riksåklagaren.

Enligt paragrafens 2 mom. ankommer det på justitiekanslern att bestämma när åtal och annat anspråk på grund av denna lag skall väckas mot utlänning. Momentet bör ändras så att justitiekanslerns uppgifter som högssta åklagare också i detta fall överförs på riksåklagaren.

Paragrafens språkdräkt har samtidigt justerats.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Avsikten är att med stöd av fullmaktstadgandet i lagen om allmänna åklagare ge en förordning om riksåklagarämbetet. Samtidigt upphävs länsåklagarförordningen (736/85). Förordningen om häradsåklagare (352/96) och statstjänstemannaförordningen (971/94) behöver likaså justeras i vissa avseenden.

Reglementet för justitiekanslern i statsrådet (1697/92) och förordningen om justitiekanslersämbetet (1698/92), vilka på förordningsnivå reglerar justitiekanslerns verksamhet, skall likaså ändras. Det är skäl att samtidigt justera vissa andra förordningar som gäller justitiekanslerns verksamhet, bl.a. 67 a §

(444/81) förordningen om verkställighet av bötesstraff och 8 § förordningen om internationellt samarbete vid verkställigheten av vissa straffrättsliga påföljder (15/94).

3. Lagstiftningsordning och ikraftträdande

Eftersom överföringen av justitiekanslerns uppgifter såsom högsta åklagare förutsätter

en ändring av regeringsformen skall förslaget till denna del behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen förutsätter. Denna omständighet påverkar även reformens ikraftträdelse tidpunkt. Avsikten är att de föreslagna lagarna kan träda i kraft från och med december 1997.

Med stöd av det som anføres ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av Regeringsformen för Finland**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver,

ändras 46 § 2 mom. Regeringsformen för Finland samt fogas till lagen en ny 60 a § som följer:

46 §

Justitiekanslern kan i ärenden som hör till hans laglighetsövervakning bestämma att åtal för tjänstebrott skall väckas vid allmän domstol.

V. Domstolarna

60 a §

Åklagarväsendet står under ledning av en riksåklagare som är högsta åklagare. Om åklagarväsendet stadgas i lag.

Denna lag träder i kraft den 199 .

2.

Lag**om allmänna åklagare**

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Åklagarens ställning och uppgifter

Åklagaren skall sköta om förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret vid behandlingen av brottmål samt vid åtalsprövning och rättegångar, enligt vad parternas rättsskydd och allmän fördel kräver. I samband med därtill hörande rättsliga avgöranden och övriga åtgärder skall åklagaren vara opartisk samt sköta sina uppgifter utan onödigt dröjsmål och på ett ekonomisk sätt.

Åklagaren utövar självständig åtalsprövningsrätt i de ärenden som han behandlar.

Åklagaren har också till uppgift att utfärda strafforder enligt vad som stadgas särskilt.

2 §

Allmänna åklagare

Allmänna åklagare är

1) riksåklagaren och biträdande riksåklaga-

ren,

2) statsåklagarna samt

3) häradsåklagarna och Ålands landskapsåklagare.

3 §

Riksåklagaren

I egenskap av högsta åklagare utövar riksåklagaren självständig och oberoende åtalsprövningsrätt, om inte annorlunda stadgas i någon annan lag.

Riksåklagaren kan meddela allmänna föreskrifter och anvisningar om åklagarverksamheten.

4 §

Riksåklagarens uppgifter

Riksåklagaren skall

1) svara för den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt

för övervakningen av åklagarna,

2) sköta åklagaruppgifterna i ärenden som enligt lag ankommer på honom eller som han åtar sig,

3) utfärda sådana åtalsförordnanden som avses i 1 kap. strafflagen eller i någon annan lag, samt

4) företräda åklagarna i högsta domstolen.

Riksåklagarens uppgifter kan skötas av biträdande riksåklagaren samt, enligt vad som särskilt stadgas i lag eller förordning eller bestäms i riksåklagarämbetets arbetsordning, av ämbetsverkets avdelningschefer och av statsåklagarna.

5 §

Riksåklagarämbetet

Riksåklagarämbetet är central förvaltningsmyndighet för de allmänna åklagarna. Ämbetsverket leds av riksåklagaren vars ställföreträdare är biträdande riksåklagaren.

Vid riksåklagarämbetet finns avdelningar, om vilka stadgas närmare genom förordning.

Riksåklagarämbetet hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

6 §

Statsåklagarna

Vid riksåklagarämbetet finns under riksåklagaren lydande statsåklagare som är behöriga att sköta åklagaruppgifter i hela landet.

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

Om statsåklagarnas övriga uppgifter stadgas särskilt. Om fördelningen av uppgifter mellan statsåklagarna beslutar riksåklagaren.

7 §

Lokala åklagare

Om häradsåklagarna och landskapsåklagaren i landskapet Åland samt om de biträdande åklagarna stadgas särskilt.

8 §

Specialåklagare

Om åklagare i militära rättegångsmål och om övriga specialåklagare stadgas särskilt.

9 §

Behörighetsförhållanden

Riksåklagaren är förman för samtliga allmänna åklagare. De lokala åklagarna lyder dessutom under statsåklagarna enligt vad riksåklagaren bestämmer närmare.

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

10 §

Rätt att få upplysningar

Riksåklagaren har utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att få för skötseln av sina uppgifter behövliga upplysningar och utredningar både av underlydande åklagare och av förundersökningsmyndigheter.

11 §

Jäv

En åklagare är jävig

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

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

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

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

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

6) om tilltron till hans opartiskhet av andra särskilda skäl äventyras.

Nära släkting till en åklagare är de personer som avses i 10 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande (598/82).

Åklagaren får även om han är jävig vidta åtgärder som inte tål uppskov. Åklagaren skall om sitt jäv underrätta den som det åligger att utse en ställföreträdare för honom.

12 §

Behörighetskrav

Riksåklagaren och biträdande riksåklagaren skall ha avlagt juris kandidatexamen och vara väl förtrogen med åklagar- eller domarverksamhet och med förvaltningsuppgifter.

Statsåklagarna skall ha avlagt juris kandidatexamen och ha den skicklighet och erfarenhet som behövs för uppgiften.

13 §

Utnämning

Riksåklagaren och biträdande riksåklagaren utnämns av republikens president på framställning av statsrådet.

Statsåklagarna utnämns av statsrådet på framställning av riksåklagaren. Om utnämning av riksåklagarämbetets övriga tjänstemän stadgas genom förordning.

14 §

Forum i tjänsteåtal

Riksåklagaren och biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott vid högsta domstolen. Åklagare är det antingen justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman.

Statsåklagarna åtalas för tjänstebrott vid hovrätten.

15 §

Närmare stadganden

Närmare stadganden om verkställighet och tillämpning av denna lag utfärdas genom förordning.

Föreskrifter om hur arbetet skall ordnas vid riksåklagarämbetet meddelas i arbetsordningen, som riksåklagaren fastställer efter att ha hört olika personalgrupper.

16 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 199 .

Genom denna lag upphävs

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

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

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

De personer vid justitiekanslersämbetet och länsstyrelserna som sköter ärenden som gäller åklagarväsendet kan när lagen träder i kraft överföras till motsvarande uppgifter vid riksåklagarämbetet, utan att tjänsterna ledigförklaras. Justitieministeriet beslutar om överföringarna.

3.

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

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

1 §

Lokal åklagarmyndighet

4 §

Utnämning

Häradsåklagaren lyder i sin åklagarverk-
samhet under riksåklagarämbetet i enlighet
med lagen om allmänna åklagare (/).

Ledande häradsåklagaren och häradsåkla-
garen utnämns av riksåklagaren.

Denna lag träder i kraft den 199 .

4.

Lag**om ändring av lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 2, 3 och 5 §§ lagen den 2 december 1977 om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (872/77) som följer:

2 §

Vid landskapsåklagarämbetet finns en landskapsåklagartjänst. Dessutom kan vid landskapsåklagarämbetet finnas biträdande åklagare samt personal i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande.

Landskapsåklagarämbetets chef är landskapsåklagaren, som utnämns till tjänsten av riksåklagaren.

Landskapsåklagaren skall ha avlagt juris kandidatexamen och ha den skicklighet och erfarenhet som behövs för uppgiften.

3 §

Landskapsåklagaren är allmän åklagare i

landskapet Åland. Landskapsåklagaren är direkt underställd riksåklagarens bestämmanderätt.

Landskapsåklagaren åtalas för tjänstefel vid Åbo hovrätt.

5 §

Om landskapsåklagaren och biträdande åklagare gäller i övrigt i tillämpliga delar vad som stadgas i lagen om häradsåklagare (195/96).

Denna lag träder i kraft den 199 .

5.

Lag**om ändring av 4 och 23 §§ militära rättegångslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 4 § 1 mom. och 23 § 1 mom. militära rättegångslagen av den 25 mars 1983 (326/83) som följer:

4 §

Åklagare vid handläggningen av militära rättegångsärenden vid en tingsrätt som har militära ledamöter är en militärjurist. Såsom åklagare är militärjuristen underställd riksåklagarens omedelbara bestämmanderätt.

23 §

Allmän åklagare vid krigsrätt och en suppleant för denne förordnas av huvudstaben. Åklagaren vid krigsrätt är underställd riksåklagarens omedelbara bestämmanderätt.

Denna lag träder i kraft den 199 .

6.

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

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förundersökningslagen av den 30 april 1987 (449/87) 44 § 1 mom. och *fogas* till 14 §, sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 7 april 1995 (498/95), ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

14 §

Förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått i tjänsten leds emellertid alltid av allmänna åklagaren.

44 §

I enkla och klara ärenden, dock inte i sådana ärenden som avses i 14 § 2 mom., får *summarisk förundersökning* göras, om för gärningen inte stadgas annat straff än böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 199 .

7.

Lag

om ändring av 1 § lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 3 mom. lagen den 7 maj 1965 om insändande av vissa handlingar till domstolar (248/65),
 sådant detta lagrum lyder i lag av den 2 februari 1979 (112/79), som följer:

1 §

Till hovrätten adresserade handlingar som nämns i 1 mom. får av allmänna åklagaren insändas med posten eller genom bud. Till högsta domstolen adresserade fullföljdshan-

dlingar skall allmänna åklagaren tillställa hovrätten genom förmedling av riksåklagaren och övriga handlingar på det sätt som högsta domstolen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 199 .

8.

Lag

om ändring av 1 kap. strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 kap. 12 och 13 §§ strafflagen,
 sådana de lyder i lag av den 16 augusti 1996 (626/96) som följer:

1 kap.

Om tillämpningsområdet för finsk straffrätt

12 §

Riksåklagarens åtalsföreläggande

Brottmål får inte prövas i Finland utan riksåklagarens åtalsföreläggande, om

1) brottet har begåtts utanför Finland, eller om

2) en utlänning har begått ett brott ombord på ett utländskt fartyg då det befunnit sig på Finlands territorialvatten, eller ombord på ett utländskt luftfartyg då det befunnit sig i Finlands luftrum, och brottet inte riktat sig mot Finland, en finsk medborgare, en i Finland varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt samfund, en finsk stiftelse eller någon annan finsk juridisk person.

Riksåklagarens föreläggande behövs dock inte, om

1) gärningsmannen är finsk medborgare eller en person som enligt 6 § jämställs med finska medborgare och brottet har riktat sig

mot Finland, en finsk medborgare, en i Finland varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt samfund, en finsk stiftelse eller någon annan finsk juridisk person,

2) brottet har begåtts i Danmark, Island, Norge eller Sverige och allmänna åklagaren på gärningsorten har framställt en begäran om att brottet skall behandlas vid en finsk domstol,

3) brottet har begåtts ombord på ett finskt fartyg då det befunnit sig på öppna havet eller inom ett område som inte tillhör någon stat eller ombord på ett finskt luftfartyg då det befunnit sig inom ett sådant område eller ovanför det,

4) brottet har begåtts ombord på ett fartyg eller luftfartyg medan det befunnit sig i reguljär trafik mellan orter i Finland eller mellan en ort i Finland och någon ort i Danmark, Island, Norge eller Sverige,

5) brottet skall behandlas som ett brottmål som avses i militära rättegångslagen (326/83), eller om

6) det enligt lag är republikens president som bestämmer om väckande av åtal.

13 §

Oberoende av 1 mom. får riksåklagaren förordna att åtal skall väckas i Finland, om en utomlands given dom inte grundar sig på en begäran som har framförts av en finsk myndighet och

1) brottet enligt 3 § anses rikta sig mot Finland,

2) brottet är ett sådant tjänstebrott eller militärt brott som avses i 4 §,

3) brottet är ett internationellt brott som avses i 7 §, eller

4) brottet enligt 10 § anses begånget även i Finland.

Denna lag träder i kraft den 199 .

9.

Lag

om ändring av 25 § lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 25 § 1 mom. lagen den 20 juni 1963 om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål (326/63) som följer:

25 §

En dom, som i Danmark, Island, Norge eller Sverige har givits för ett brott för vilket åtal är anhängigt vid, eller genom en laga kraft vunnen dom har avgjorts av en finsk domstol eller för vilket riksåklagaren har

förordnat om väckande av åtal, får inte verkställas i Finland.

Denna lag träder i kraft den 199 .

10.

Lag

om ändring av 3 § lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 3 § 3 mom. lagen den 16 januari 1987 om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder (21/87),

sådan detta lagrum lyder i lag av den 5 januari 1994 (9/94), som följer:

3 §

En påföljd som har bestämts i en främmande stat får inte verkställas i Finland, om åtal för det brott som påföljden avser är anhängigt eller, i fråga om förverkandepåföljd, särskilt utförd talan är anhängig här, eller

om saken har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft eller om riksåklagaren har förordnat att åtal skall väckas för brottet.

Denna lag träder i kraft den 199 .

11.**Lag**

om ändring av 3 § lagen om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från öppen sjö

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 3 § lagen den 9 maj 1932 om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från
öppen sjö (135/32),
sådant detta lagrum lyder i lag av den 20 juni 1963 (321/63), som följer:

3 §

—————
Besiktning av ett utländskt fartyg och dess
last utanför Finlands territorialvatten för
uppdagande av brott som nämns i 1 § samt
deras beslagtagande med anledning av
nämnda brott skall verkställas då riksåklaga-
ren sålunda förordnar, efter att ha prövat att

internationellrättsliga och andra rättsliga
förutsättningar finns.

På riksåklagaren ankommer också att be-
stämma när åtal och annat anspråk på grund
av denna lag skall väckas mot en utlänning.

—————
Denna lag träder i kraft den 199 .

—————
Helsingfors den 27 september 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Olli-Pekka Heinonen

1.

Lag**om ändring av Regeringsformen för Finland**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver,

ändras 46 § 2 mom. Regeringsformen för Finland samt fogas till V kap. en ny 60 a § som följer:

Gällande lydelse

46 §

Det tillhör justitiekanslern att vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen företräda åtalsmyndigheten samt i övrigt bevaka statsverkets rätt, så ock vid övriga domstolar utföra eller låta utföra åtal, där han finner sådant erforderligt. Som högsta åklagare bör justitiekanslern ock utöva uppsikt överallmänna åklagare, vilka äro skyldiga att efterkomma hans förordnanden.

Föreslagen lydelse

46 §

Justitiekanslern kan i ärenden som hör till hans laglighetsövervakning bestämma att åtal skall väckas vid allmän domstol för tjänstebrott.

V. Domstolarna

60 a §

Åklagarväsendet står under ledning av en riksåklagare som är högsta åklagare. Om åklagarväsendet stadgas i lag.

Denna lag träder i kraft den 199 .

3.

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

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

*Gällande lydelse**Förslagen lydelse*

1 §

1 §

*Lokal åklagarmyndighet**Lokal åklagarmyndighet*

Häradsåklagaren lyder i sin åklagarverk-
samhet under justitiekanslern och länsåkla-
garen.

Häradsåklagaren lyder i sin åklagarverk-
samhet under *riksåklagarämbetet i enlighet*
med lagen om allmänna åklagare (/).

4 §

4 §

*Utnämning**Utnämning*

Ledande häradsåklagaren och häradsåkla-
garen utnämns av justitiekanslern.

Ledande häradsåklagaren och häradsåkla-
garen utnämns av *riksåklagaren*.

Denna lag träder i kraft den

199 .

4.

Lag

om ändring av lagen om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2, 3 och 5 §§ lagen den 2 december 1977 om landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland (872/77) som följer:

Gällande lydelse

2 §

Vid landskapsåklagarämbetet finns en landskapsåklagartjänst *med grundlön*. Dessutom kan vid landskapsåklagarämbetet finnas extraordinarie befattningshavare och tillfälliga funktionärer samt personal i arbetsavtalsförhållande.

Landskapsåklagarämbetets chef är landskapsåklagaren.

3 §

Landskapsåklagaren är allmän åklagare i landskapet Åland. Landskapsåklagaren är direkt underställd justitiekanslerns bestämmanderätt.

5 §

Vad i lagen om stadsfiskaler (352/76) samt i 5 § lagen om överföring av rådstuvurätterna och städernas åklagarväsen till staten (353/76) är stadgat om stadsfiskal och stadsfiskalsämbete gäller icke Mariehamns stad.

Föreslagen lydelse

2 §

Vid landskapsåklagarämbetet finns en landskapsåklagartjänst. Dessutom kan vid landskapsåklagarämbetet finnas *biträdande åklagare samt personal i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande*.

Landskapsåklagarämbetets chef är landskapsåklagaren, *som utnämns till tjänsten av riksåklagaren*.

Landskapsåklagaren skall ha avlagt juris kandidatexamen och ha den skicklighet och erfarenhet som behövs för uppgiften.

3 §

Landskapsåklagaren är allmän åklagare i landskapet Åland. Landskapsåklagaren är direkt underställd *riksåklagarens* bestämmanderätt.

Landskapsåklagaren åtalas för tjänstefel vid Åbo hovrätt.

5 §

Om landskapsåklagaren och biträdande åklagare gäller i övrigt i tillämpliga delar vad som stadgas i lagen om häradsåklagare (195/96).

Denna lag träder i kraft den 199 .

5.

Lag**om ändring av 4 och 23 §§ militära rättegångslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 4 § 1 mom. och 23 § 1 mom. militära rättegångslagen av den 25 mars 1983 (326/83) som följer:

Gällande lydelse

4 §

Åklagare vid handläggning av militärt rättegångsärenden i allmän underrätt som har militära ledamöter är en militärjurist. Såsom åklagare är militärjuristen underställd justitiekanslerns omedelbara bestämmanderätt.

23 §

Allmän åklagare vid krigsrätt och en suppleant för denne förordnas av huvudstaben. Åklagaren vid krigsrätt är underställd *riksåklagarens* omedelbara bestämmanderätt.

Föreslagen lydelse

4 §

Åklagare vid handläggningen av militära rättegångsärenden *vid en tingsrätt* som har militära ledamöter är en militärjurist. Såsom åklagare är militärjuristen underställd *riksåklagarens* omedelbara bestämmanderätt.

23 §

Allmän åklagare vid krigsrätt och en suppleant för denne förordnas av huvudstaben. Åklagaren vid krigsrätt är underställd *riksåklagarens* omedelbara bestämmanderätt.

Denna lag träder i kraft den *199 .*

6.

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

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förundersökningslagen av den 30 april 1987 (449/87) 44 § 1 mom. och
fogas till 14 §, sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 7 april 1995 (498/95) ett
 nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Förundersökningen av brott som en po-
lisman misstänks ha begått i tjänsten leds
emellertid alltid av allmänna åklagaren.

44 §

I enkla och klara ärenden får summarisk
 förundersökning göras, om för gärningen
 inte stadgas annat straff än böter eller fän-
 gelse i högst sex månader.

44 §

I enkla och klara ärenden, *dock inte i så-*
dana ärenden som avses i 14 § 2 mom., får
 summarisk förundersökning göras, om för
 gärningen inte stadgas annat straff än böter
 eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 199 .

7.

Lag**om ändring av 1 § lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 1 § 3 mom. lagen den 7 maj 1965 om insändande av vissa handlingar till domstolar (248/65),

sådant detta lagrum lyder i lag av den 2 februari 1979 (112/79), som följer:

Gällande lydelse

1 §

Till hovrätten adresserade handlingar som nämns i 1 mom. får av allmänna åklagaren insändas med posten eller genom bud. Till högsta domstolen adresserade fullföljdshandlingar skola av allmän åklagare tillställas hovrätten genom förmedling av justiekanslern i statsrådet.

Föreslagen lydelse

1 §

Till hovrätten adresserade handlingar som nämns i 1 mom. får av allmänna åklagaren insändas med posten eller genom bud. Till högsta domstolen adresserade fullföljdshandlingar *skall allmänna åklagaren tillställa hovrätten genom förmedling av riksåklagaren och övriga handlingar på det sätt som högsta domstolen bestämmer.*

Denna lag träder i kraft den

199

8.

Lag

om ändring av 1 kap. strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 kap. 12 och 13 §§ strafflagen,
sådana de lyder i lag av den 16 augusti 1996 (626/96) som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap.

Om tillämpningsområdet för finsk straffrätt

12 §

Justitiekanslerns åtalsförordnande

Brottmål får inte prövas i Finland utan
justitiekanslerns åtalsförordnande, om

1) brottet har begåtts utanför Finland, eller
om

2) en utlänning har begått ett brott ombord
på ett utländskt fartyg då det befunnit sig på
Finlands territorialvatten, eller ombord på ett
utländskt luftfartyg då det befunnit sig i Fin-
lands luftrum, och brottet inte riktat sig mot
Finland, en finsk medborgare, en i Finland
varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt
samfund, en finsk stiftelse eller någon annan
finsk juridisk person.

Justitiekanslerns förordnande behövs dock
inte, om

1) gärningsmannen är finsk medborgare
eller en person som enligt 6 § jämställs med
finska medborgare och brottet har riktat sig
mot Finland, en finsk medborgare, en i Fin-
land varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt
samfund, en finsk stiftelse eller någon annan
finsk juridisk person,

2) brottet har begåtts i Danmark, Island,
Norge eller Sverige och allmänna åklagaren
på gärningsorten har framställt en begäran
om att brottet skall behandlas vid en finsk
domstol,

3) brottet har begåtts ombord på ett finskt
fartyg då det befunnit sig på öppna havet
eller inom ett område som inte tillhör någon
stat eller ombord på ett finskt luftfartyg då
det befunnit sig inom ett sådant område eller
ovanför det,

4) brottet har begåtts ombord på ett fartyg

12 §

Riksåklagarens åtalsförordnande

Brottmål får inte prövas i Finland utan
riksåklagarens åtalsförordnande, om

1) brottet har begåtts utanför Finland, eller
om

2) en utlänning har begått ett brott ombord
på ett utländskt fartyg då det befunnit sig på
Finlands territorialvatten, eller ombord på ett
utländskt luftfartyg då det befunnit sig i Fin-
lands luftrum, och brottet inte riktat sig mot
Finland, en finsk medborgare, en i Finland
varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt
samfund, en finsk stiftelse eller någon annan
finsk juridisk person.

Riksåklagarens förordnande behövs dock
inte, om

1) gärningsmannen är finsk medborgare
eller en person som enligt 6 § jämställs med
finska medborgare och brottet har riktat sig
mot Finland, en finsk medborgare, en i Fin-
land varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt
samfund, en finsk stiftelse eller någon annan
finsk juridisk person,

2) brottet har begåtts i Danmark, Island,
Norge eller Sverige och allmänna åklagaren
på gärningsorten har framställt en begäran
om att brottet skall behandlas vid en finsk
domstol,

3) brottet har begåtts ombord på ett finskt
fartyg då det befunnit sig på öppna havet
eller inom ett område som inte tillhör någon
stat eller ombord på ett finskt luftfartyg då
det befunnit sig inom ett sådant område eller
ovanför det,

4) brottet har begåtts ombord på ett fartyg

Gällande lydelse

eller luftfartyg medan det befunnit sig i reguljär trafik mellan orter i Finland eller mellan en ort i Finland och någon ort i Danmark, Island, Norge eller Sverige,

5) brottet skall behandlas som ett brottmål som avses i militära rättegångslagen (326/83), eller om

6) det enligt lag är republikens president som bestämmer om väckande av åtal.

13 §

Oberoende av 1 mom. får justitiekanslern förordna att åtal skall väckas i Finland, om en utomlands given dom inte grundar sig på en begäran som har framförts av en finsk myndighet och

1) brottet enligt 3 § anses rikta sig mot Finland,

2) brottet är ett sådant tjänstebrott eller militärt brott som avses i 4 §,

3) brottet är ett internationellt brott som avses i 7 §, eller

4) brottet enligt 10 § anses begånget även i Finland.

Föreslagen lydelse

eller luftfartyg medan det befunnit sig i reguljär trafik mellan orter i Finland eller mellan en ort i Finland och någon ort i Danmark, Island, Norge eller Sverige,

5) brottet skall behandlas som ett brottmål som avses i militära rättegångslagen (326/83), eller om

6) det enligt lag är republikens president som bestämmer om väckande av åtal.

13 §

Oberoende av 1 mom. får *riksåklagaren* förordna att åtal skall väckas i Finland, om en utomlands given dom inte grundar sig på en begäran som har framförts av en finsk myndighet och

1) brottet enligt 3 § anses rikta sig mot Finland,

2) brottet är ett sådant tjänstebrott eller militärt brott som avses i 4 §,

3) brottet är ett internationellt brott som avses i 7 §, eller

4) brottet enligt 10 § anses begånget även i Finland.

Denna lag träder i kraft den

199 .

9.

Lag

om ändring av 25 § lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna
vid verkställighet av domar i brottmål

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 25 § 1 mom. lagen den 20 juni 1963 om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål (326/63) som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §

En dom, som i Danmark, Island, Norge eller Sverige har givits för ett brott för vilket åtal är anhängigt vid, eller genom en laga kraft vunnen dom har avgjorts av en finsk domstol eller för vilket justitiekanslern har förordnat om väckande av åtal, får inte verkställas i Finland.

25 §

En dom, som i Danmark, Island, Norge eller Sverige har givits för ett brott för vilket åtal är anhängigt vid eller genom en laga kraft vunnen dom har avgjorts av en finsk domstol eller för vilket *riksåklagaren* har förordnat om väckande av åtal, får inte verkställas i Finland.

Denna lag träder i kraft den

199 .

10.

Lag

om ändring av 3 § lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 3 § 3 mom. lagen den 16 januari 1987 om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder (21/87),
 sådant detta lagrum lyder i lag av den 5 januari 1994 (9/94), som följer:

Gällande lydelse

3 §

En påföljd som har bestämts i en främmande stat får inte verkställas i Finland, om åtal för det brott som påföljden avser är anhängigt eller, i fråga om förverkandepåföljd, särskilt utförd talan är anhängig här, eller om saken har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft eller om justitiekanslern har förordnat att åtal skall väckas för brottet.

Föreslagen lydelse

3 §

En påföljd som har bestämts i en främmande stat får inte verkställas i Finland, om åtal för det brott som påföljden avser är anhängigt eller, i fråga om förverkandepåföljd, särskilt utförd talan är anhängig här, eller om saken har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft eller om *riksåklagaren* har förordnat att åtal skall väckas för brottet.

Denna lag träder i kraft den
 199 .

11.

Lag

om ändring av 3 § lagen om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från öppen sjö

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 3 § lagen den 9 maj 1932 om förekommande av alkoholdryckers insmuggling från öppen sjö (135/32),

sådan detta lagrum lyder i lag av den 20 juni 1963 (321/63), som följer:

Gällande lydelse

3 §

Besiktning av ett utländskt fartyg och dess last utanför Finlands territorialvatten för uppdagande av brott som nämns i 1 § samt deras beslagtagande med anledning av nämnda brott får verkställas då justitiekanslern sålunda förordnar, efter att ha prövat att internationellrättsliga och andra rättsliga förutsättningar finns.

På justitiekanslern ankommer också att bestämma när åtal och anspråk på grund av denna lag skall väckas mot en utlänning.

Föreslagen lydelse

3 §

Besiktning av ett utländskt fartyg och dess last utanför Finlands territorialvatten för uppdagande av brott som nämns i 1 § samt deras beslagtagande med anledning av nämnda brott skall verkställas då *riksåklagaren* sålunda förordnar, efter att ha prövat att internationellrättsliga och andra rättsliga förutsättningar finns.

På *riksåklagaren* ankommer också att bestämma när åtal och annat anspråk på grund av denna lag skall väckas mot en utlänning.

Denna lag träder i kraft den

199 .

Förordning

om riksåklagarämbetet

På föredragning av justitieministern stadgas med stöd av 15 § 1 mom. lagen den 199
om allmänna åklagare (/):

Riksåklagaren

1 §

Utöver vad som i lagen om allmänna åklagare (/) stadgas om riksåklagarens uppgifter och behörighet stadgas skall riksåklagaren i egenskap av högsta åklagare främja och övervaka lagligheten och enhetligheten i åklagarverksamheten samt se till att den handhas utan dröjsmål och på ett ändamålsenligt sätt.

Innan riksåklagarens föreskrifter och anvisningar offentliggörs skall de delges justitieministeriet.

Riksåklagarämbetets organisation

2 §

Vid riksåklagarämbetet finns en administrativ avdelning, en avdelning för åtalsärenden och en granskningsavdelning. Biträdande riksåklagaren är som chef för en av avdelningarna. De övriga avdelningscheferna förordnas av riksåklagaren.

I riksåklagarämbetets arbetsordning kan föreskrivas om andra verksamhetsenheter och dessas uppgifter.

Avdelningarnas uppgifter

3 §

Vid administrativa avdelningen handläggs åklagarväsendets personal- och ekonomiärenden, utbildnings- och informationsärenden samt internationella ärenden. Dessutom handlägger administrativa avdelningen ärenden angående undersökningar som har behövs för åklagarverksamheten.

4 §

Vid avdelningen för åtalsärenden handläggs de åtalsprövningsärenden som är viktigast från samhällets synpunkt. Vid avdelningen för åtalsärenden behandlas också så-

dana ärenden rörande tjänstebrott och ekonomiska brott, vilka riksåklagaren har ålagt avdelningen att behandla. Dessutom handläggs vid avdelningen för åtalsärenden ärenden som gäller företrädande av åklagare vid högsta domstolen.

5 §

Vid granskningsavdelningen handläggs klagomål som berör åklagare och granskas åklagarverksamheten samt handläggs ärenden som har samband med åklagarnas övervakning av handläggningen av brott som gäller polisen.

Anmälningsskyldighet

6 §

De lokala åklagarmyndigheterna skall utan dröjsmål till riksåklagarämbetet, på det sätt som riksåklagaren bestämmer, anmäla om sådana allvarliga och från samhällets synpunkt skadliga eller farliga brottmål som de fått vetskap om.

Arbetsordning

7 §

I riksåklagarämbetets arbetsordning föreskrivs om ledningen av åklagarväsendet, tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare, beredning av ärenden samt om vilka tjänstemän som skall avgöra olika typer av ärenden.

Tjänstemän

8 §

Vid riksåklagarämbetet finns, utöver riksåklagaren och biträdande riksåklagaren, statsåklagare som avdelningschefer samt andra statsåklagare.

Vid ämbetsverket finns också föredragande samt övriga tjänstemän. Vid ämbetsverket

kan dessutom finnas annan personal i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande samt sakkunniga som anställts för specialuppdrag.

Behörighetsvillkor

9 §

Om behörighetsvillkoren för riksåklagare, biträdande riksåklagaren och statsåklagarna stadgas i lagen om allmänna åklagare.

Behörighetsvillkor för riksåklagarämbetets föredragande är juris kandidatexamen samt för de övriga tjänsterna för tjänsten lämplig högskoleexamen eller annan utbildning som tjänsten förutsätter.

Tillsättning av tjänsterna och tjänstledighet

10 §

Om utnämning av riksåklagaren, biträdande riksåklagaren och statsåklagarna stadgas i lagen om allmänna åklagare. Riksåklagar-tjänsten och biträdande riksåklagar-tjänsten tillsätts utan att de ledigförklaras.

De övriga tjänstemännen vid riksåklagarämbetet utnämns av riksåklagaren, om inte utnämningssrätten i arbetsordningen givits någon annan tjänsteman. Motsvarande rätt har den behöriga tjänstemannen vid utnämning till tjänsteförhållande för viss tid.

I arbetsordningen föreskrivs om anställning av personal i arbetsavtalsförhållande.

11 §

Riksåklagaren kan själv ta tjänstledigt och bevilja biträdande riksåklagaren 30 dagar tjänstledighet per år. Tjänstledighet för längre tid beviljas av justitieministeriet och för över ett år av statsrådet.

En statsåklagare beviljas tjänstledighet av riksåklagaren och över ett års tjänstledighet av justitieministeriet.

Avgörande av ärenden

12 §

Riksåklagaren avgör de principiellt viktigaste och mest vittgående ärendena som handläggs vid ämbetsverket. Han kan förbehålla sig avgöranderätten i ett ärende som en tjänsteman annars har rätt att avgöra.

Om fördelningen av uppgifterna mellan riksåklagaren och biträdande riksåklagaren föreskrivs i arbetsordningen. Om de övriga tjänstemännens behörighet föreskrivs närmare i arbetsordningen eller också föreskriver riksåklagaren särskilt om saken.

Samarbete

13 §

I samarbetet mellan riksåklagarämbetet och dess personal skall iakttagas lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/88) och vad som bestäms i de avtal som har ingåtts med stöd av den.

Ikraftträdande

14 §

Denna förordning träder i kraft den 199 .

Genom denna förordning upphävs länsåklagarförordningen av den 23 augusti 1985 (736/85) jämte ändringar.

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

Sådana vid justitiekanslersämbetet anhängiga ärenden som ankommer på riksåklagaren skall genom justitiekanslerns beslut överföras till riksåklagarämbetet. Åtalsärenden som handläggs av länsåklagare övergår på riksåklagarämbetet.