

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om fullföljd av talan från tingsrätt

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om fullföljd av talan från tingsrätt (RP 105/2009 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Maarit Leppänen, justitieministeriet
- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Matti Pellonpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att de bestämmelser i rättegångsbalken som gäller fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt och behandling av besvärärenden i hovrätten ska ändras. Vidare föreslås rättegångsbalken bli kompletterad med bestämmelser som gör det möjligt att få högsta domstolens prejudikat genom påskyndat förfarande.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska ha ett begränsat tillämpningsområde. Tillståndssystemets räckvidd och tillståndsvillkoren ska anges i lagen. Frågan om meddelande av tillstånd till fortsatt handläggning ska behandlas i skriftligt förfarande i hovrätten.

Huvudförhandling ska i princip hållas bara när en part kräver det. Hovrätten ska självmant få hålla huvudförhandling när den anser det vara nödvändigt. Huvudförhandling ska inte behöva

hållas, om muntlig bevisning inte behöver tas emot och om det också i övrigt är klart onödigt att hålla huvudförhandling, särskilt med beaktande av målets art och dess betydelse för parten.

Lagarna avses träda i kraft ungefär sex månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt motiven till lagstiftningsordningen har bestämmelserna i grundlagen och de förpliktelser som följer av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna beaktats vid beredningen av förslaget. I den allmänna motivering granskas fullföljdsförfarandet mot 21 § i grundlagen, artikel 6 i Europakonventionen och artikel 2 i konventionens sjunde tilläggsprotokoll, rättspraxis i Europadomstolen och artikel 14 i konventionen om medborgerliga och politis-

ka rättigheter. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Men den anser det tillrådligt att begära utlåtande i saken av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter

Regeringen föreslår att bestämmelserna om fullföljd av talan från tingsrätt och behandling av besvärssärenden i hovrätt ska ändras. De nuvarande bestämmelserna om sällningsförfarande och behandling av besvärssärenden i hovrätt i 26 kap. i rättegångsbalken har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 35/2002 rd). En rättvis rättegång kräver i vissa situationer att muntlig förhandling hålls i fullföljdsinstans. Därför ansåg utskottet i sitt utlåtande om sällningsförfarandet att behandlingen av ett ärende inte kan avslutas i sällningsfasen, om parternas rättsskydd kräver fullständig prövning. Det föreslog att man i lagen ska nämna åtminstone muntlig förhandling och andra sådana faktorer av väsentlig betydelse för parternas rättsskydd som gör att besvären måste tas upp till fullständig behandling (GrUU 35/2002 rd).

Lagutskottet tog behörig hänsyn till grundlagsutskottets synpunkter och föreslog att bestämmelsen i propositionen skulle preciseras (LaUB 27/2002 rd). De nuvarande bestämmelserna om sällningsförfarande i rättegångsbalken stiftades enligt lagutskottets betänkande.

Enligt gällande 26 kap. 2 § 1 mom. i rättegångsbalken fortsätter prövningen av besvären inte, om hovrätten i sällningsförfarandet enhälligt konstaterar att det är klart att 1) huvudförhandling med stöd av 15 § inte behöver hållas i saken, 2) tingsrättens avgörande eller det förfarande som har iakttagits där inte är oriktigt och 3) att en parts rättsskydd med beaktande av sakens natur inte heller av någon annan orsak förutsätter att behandlingen av besvären fortsätter. Utifrån den 15 § som nämns i paragrafens 1 punkt ska hovrätten hålla huvudförhandling, om avgörandet av saken beror på tilltron till muntlig bevisning som tagits emot i tingsrätten eller till

iakttagelser som gjorts när tingsrätten förrättat syn eller på ny muntlig bevisning som tas emot i hovrätten. Bevisning som tagits emot i tingsrätten ska då tas emot i behövliga delar och syn förrättas på nytt vid huvudförhandlingen, om inte något hinder föreligger.

Högsta domstolen utgår i sin praxis från att besvär inte kan sällas, om avgörandet i hovrätt beror på trovärdigheten i den muntliga bevisning som tagits emot i tingsrätten på det sätt som avses i 26 kap. 15 § i rättegångsbalken (HD 2004:116, HD 2004:117, HD 2005:11, HD 2005:12). Enligt högsta domstolen spelar det med tanke på bestämmelserna om skyldighet att hålla huvudförhandling till exempel ingen roll om hovrätten tvivlar på att tingsrättens bedömning av bevisningen är riktig eller inte (t.ex. HD 2004:116). Också ett helt omotiverat yrkande kan anses räcka till som grund för huvudförhandling.

Sällningsförfarandet har inte uppfyllt förväntningarna, utan hovrätterna har fått lov att behandla på nytt en stor del av de mål som hänvisats till den. Det har bidragit till ärenden anhopats och rättegångar dragit ut på tiden i hovrätterna. Förfarandet har inte heller i tillräcklig utsträckning möjliggjort för hovrätterna att fokusera sitt arbete på lämpligt sätt.

När utskottet behandlade regeringens proposition RP 87/2005 rd med förslag till bestämmelser i rättegångsbalken om behandlingen av besvärssärenden i hovrätten ansåg det att det krävdes en fördomsfri bedömning — med behörig hänsyn till bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättighetsförpliktelser — av bestämmelserna om behandling av besvärssärenden och om huvudförhandling i hovrätt. I det sammanhanget bör det också bedömas vilka utsikter det finns att upprätta till exempel ett tydligare besvärstillståndssystem än det nuvarande sällningsförfarandet och om det är

nödvändigt att tillämpa sållningsförfarandet eller motsvarande såsom nu på alla besvär som tas till behandling i hovrätten (GrUU 30/2006 rd).

Tillstånd till fortsatt handläggning

Fullföljden av tviste- och brottmål från tingsrätt till hovrätt föreslås bli ändrad genom att det nuvarande sållningsförfarandet ersätts med tillstånd för fortsatt handläggning. Enligt 25 a kap. 5 § i lagförslag 1 behövs tillstånd till fortsatt handläggning, om tingsrättens avgörande går parten emot bara i fråga om en fordran och det inte handlar om en större summa pengar än 10 000 euro. I ett brottmål behöver svaranden enligt 6 § tillstånd till fortsatt handläggning, om inte svaranden har dömts till strängare straff än fängelse i fyra månader. Allmänna åklagaren och målsäganden behöver tillstånd, om besvaren gäller ett brott för vilket straffet under de omständigheter som anges i åtalet inte är strängare än böter eller fängelse i högst två år. I 9 § räknas en rad ärenden upp där tillstånd till fortsatt handläggning inte behövs.

Tillstånd till fortsatt handläggning ska enligt 11 § meddelas om det finns anledning att betvivla att tingsrättens domslut är riktigt, det inte är möjligt att bedöma om tingsrättens domslut är riktigt utan att tillstånd till fortsatt handläggning meddelas, det är viktigt att meddela tillstånd med tanke på lagens tillämpning i andra likadana mål eller om det finns andra vägande skäl till att meddela tillstånd.

Tillstånd till fortsatt handläggning begränsar inte besvärsrätten, utan det ska vara tillåtet att överklaga alla avgöranden i tingsrätten hos hovrätten. Hovrätten behandlar frågan om tillstånd till fortsatt handläggning i skriftligt förfarande, vilket inte svarar mot fullständig behandling av ett besvärärende i hovrätt.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 21 § i grundlagen, artikel 6 i Europakonventionen, artikel 2 i protokoll 7 till konventionen och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen).

Utifrån 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat

dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol. Samma paragrafs 2 mom. föreskriver att garantier för en rättvis rättegång, som inbegriper offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, ska tryggas i lag. Grundlagsbestämmelsen hindrar inte att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång så länge undantagen inte rubbar rättsskyddsgarantiernas status som huvudregel eller äventyrar den enskildes rätt till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, GrUU 35/2002 rd, GrUU 31/2005 rd).

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en, vid prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Artikeln förutsätter inte att besvärsrätten ska tryggas, men om det i konventionsstaten är möjligt att få ett ärende som avgjorts i första instans upptaget till behandling i en fullföljdsdomstol, bör förfarandet också i andra instans uppfylla kraven i artikel 6. I de kraven ingår också rätt till muntlig förhandling. Men artikeln kräver inte att besvärprocessen i alla avseenden är likadan som rättegången i första instans, och kravet på att muntlig förhandling ska hållas i andra instans är inte ovillkorligt. Så kan till exempel ett besvärstillstånds-förfarande eller ett förfarande enkom för att lösa de rättsliga frågorna uppfylla kraven i artikeln, även om den överklagande inte får en möjlighet att bli hörd personligen i fullföljdsdomstolen.

Det föreskrivs särskilt om rätten till överklagande i brottmål i artikel 2 i protokoll 7 till Europakonventionen. var och en som dömts av domstol för brottslig gärning ska enligt artikel 2.1 ha rätt att få skuldsfrågan eller påföljden omprövad av högre domstol. Enligt artikel 2.2 får undantag göras i fråga om mindre grova gärningar, enligt föreskrift i lag, och i vissa andra fall. En konventionsstat har en ganska omfattande prövningsrätt att reglera fullföljdsvillkoren och det förfarande som ska tillämpas. Besvärstillstånds-förfarandet har till exempel i praxis för

övervakning av konventionen inte i sig ansetts stå i strid med kraven i artikeln, och möjligheten att ansöka om tillstånd till fortsatt handläggning kan ses som en adekvat fullföljdmöjlighet med tanke på artikel 2.

Var och en som befunnits skyldig till och dömts för ett brott ska enligt artikel 14.5 i MP-konventionen ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövade av högre instans i enlighet med lag. En konventionsstat kan emellertid reglera fullföljdsrätten genom lagstiftning. Förfarandet i fullföljdsdomstol ska emellertid regleras med hänsyn till kraven på den enskildes rätt till opartisk och offentlig rättegång i artikel 14.1. Muntlig förhandling har ändå inte ansetts nödvändig i besvärstillstånds-förfarande eller besvärsförfarande som begränsats enbart till rättsliga frågor.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är mer begränsat än det nuvarande sällningsförfarandet, eftersom det undantar ekonomiskt betydelsefulla tvistemål, ärenden om grov brottslighet och i lagen särskilt uppräknade ärendegrupper. Därmed står rätten att få tingsrättens avgörande upptaget till prövning i hovrätten kvar som huvudregel enligt 21 § 2 mom. i grundlagen. Räckvidden för tillstånd till fortsatt handläggning är också tillräckligt exakt angiven och noga avgränsad och förteckningen över villkoren för tillstånd uttömmande i lagen. När villkoren för tillstånd är uppfyllda måste hovrätten meddela tillstånd. Systemet med tillstånd för fortsatt handläggning svarar i princip mot utskottets uppfattningar om hur fullföljdssystemet bör utvecklas.

Artikel 2.2 i protokoll 7 till Europakonventionen gör skillnad mellan mindre grova gärningar och brottsliga gärningar när det gäller att trygga fullföljdsrätten. I sin bedömning av det nuvarande sällningsförfarandet föreslog utskottet att man överväger om det inte i lagen bör tas in en bestämmelse om att undanta de grävsta brotten, som kan bestämmas t.ex. utifrån den strafftid som tingsrätten dömt ut, från sällningsförfarandet (GrUU 35/2002 rd). Tillståndet för fortsatt handläggning omfattar de brottmål där svaren inte har dömts till ett strängare straff än

fängelse i fyra månader. Ett brott som man dömts till ett sådant straff för kan inte anses som en mindre grov gärning. Den föreslagna straffgränsen motiveras med att om tillstånd till fortsatt handläggning bara gällde bötesstraff, skulle det inte avlasta hovrätterna i tillräcklig grad. Utskottet föreslår att lagutskottet ännu prövar om inte förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning bör begränsas när det gäller brottmål, till exempel så att ovillkorliga fängelsestraff undantas, och vilken effekt det får för hur lämpligt och effektivt förfarandet i hovrätt är.

Motpartens bemötande när tillstånd till fortsatt handläggning behandlas

Innan hovrätten avgör ett ärende om tillstånd till fortsatt handläggning, ska den enligt 25 a kap. 13 § i lagförslag 1 i förekommande fall uppmana ändringssökandens motpart att skriftligt bemöta besvären. I motiven (s. 64/II) sägs huvudregeln vara att bemötande inte ska begäras förrän frågan om meddelande av tillstånd till fortsatt handläggning har avgjorts. Enligt 19 § får ett beslut genom vilket tillstånd till fortsatt handläggning har meddelats inte överklagas.

Kraven i artikel 6 i Europakonventionen är i princip tillämpliga på förfarandet för att meddela tillstånd till fortsatt handläggning. I dem ingår rätten att bli hörd. Om tillstånd meddelas, får ändringssökandens motpart framföra sina synpunkter när handläggningen av besvärsärendet fortsätter i hovrätten. Om hovrätten låter bli att begära bemötande i behandlingen av ett ärende om meddelande av tillstånd till fortsatt handläggning, är det inte helt uteslutet att det inverkar på bedömningen av om rättegången är rättvis eller inte. Europadomstolen har ansett att ett förfarande som resulterar i ett uppskovsbeslut eller motsvarande under vissa omständigheter kan kränka artikel 6, även om rättsskyddsgarantierna enligt konventionsbestämmelsen iaktas i det slutliga avgörandet i ärendet (*Micallef v. Malta*, 15.10.2009). Utskottet föreslår därför att man bör överväga om inte motparten bör ges möjlighet till bemötande innan tillstånd till fortsatt handläggning meddelas.

Huvudförhandling i hovrätten

Huvudförhandling ska enligt 26 kap. 14 § 1 mom. i lagförslag 1 hållas när en part i ett tvistemål eller en målsägande eller en svarande i ett brottmål kräver det. Bestämmelsen svarar i sak mot den nuvarande. Utifrån 2 mom. behöver huvudförhandling ändå inte hållas, om muntlig bevisning enligt 15 § 1 mom. inte behöver tas emot i målet därför att det inte kan finnas något rimligt tvivel om att bevisningen har bedömts på ett riktigt sätt och det även annars är klart onödigt att hålla huvudförhandling, inte minst med hänsyn till ärendets art och dess betydelse för parten.

Det är numera allt klarare att frågan om att hålla eller inte hålla huvudförhandling bestäms utifrån om parterna har begärt det. Europadomstolen anser i sin rättspraxis att en part kan avstå från muntlig förhandling i fullföljdsdomstolen (se t.ex. *Håkansson och Sturesson v. Sverige*, 21.2.1990). Den nuvarande bestämmelsen om skyldighet för hovrätten att hålla huvudförhandling oberoende av yrkande slopas. Däremot får hovrätten utifrån 14 a § självant hålla huvudförhandling när den anser att det är nödvändigt.

Syftet med propositionen är att utveckla förfarandet i hovrätt så att hovrätterna bättre kan fokusera sina resurser efter ärendenas art. Insatserna för att utveckla domstolsförfarandena kan — som grundlagsutskottet konstaterat i flera sammanhang — med tiden inverka på behandlingstiderna och den vägen främja vars och ens i 21 § i grundlagen tryggade rätt att få sin sak behandlad av en domstol utan ogrundat dröjsmål (GrUU 35/2002 rd, GrUU 31/2005 rd, GrUU 2/2006 rd, GrUU 30/2006 rd). Det är viktigt att påskynda behandlingen i domstol framför allt som Europadomstolen på senare tid konstaterat att utdragna rättegångar i en del fall har blivit ett rättsskyddsproblem i Finland (GrUB 1/2010 rd).

I vissa situationer krävs det emellertid för en rättvis rättegång att muntlig förhandling hålls i fullföljdsinstans. Därför har grundlagsutskottet ansett att behandlingen av besvär inte kan avslutas i sällningsfasen, om parternas rättsskydd kräver fullständig prövning. Rätten till muntlig förhandling bör dessutom garanteras i lag och inte

underställas hovrättens prövning från fall till fall, om skriftlig behandling av besvaren i fullföljdsinstans inte kan anses tillräcklig på grund av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter eller Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter (GrUU 35/2002 rd, GrUU 30/2006 rd).

Europakonventionen och Europadomstolens praxis ger mer rum för den statsinterna lagstiftningen än de nuvarande bestämmelserna om huvudförhandling i hovrätt. Konventionen och anknytande rättspraxis förpliktar samtidigt fullföljdsdomstolen att hålla muntlig förhandling ex officio i vissa typer av brottmål. Utifrån till exempel artikel 6.1 och 6.3 i Europakonventionen kan en person som meddelats en friande dom i tingsrätten inte utan att det kränker artikel 6 dömas i hovrätten på grund av muntlig bevisning i tingsrätten, om det inte hålls muntlig förhandling för att höra vittnen. De föreslagna bestämmelserna ger hovrätten större prövningsrätt att bestämma om muntlig förhandling behövs eller inte. I 26 kap. 15 § 1 mom. föreskrivs att bevisning inte behöver tas emot på nytt, om det inte utifrån det skriftliga rättegångsmaterialet bedömt som en helhet kan finnas något rimligt tvivel om att tingsrätten har bedömt bevisningen på ett riktigt sätt. Utskottet anser att bestämmelsen tillsammans med 14 och 14 a § på ett lämpligt sätt tryggar tillgången till muntlig förhandling i fullföljdsinstans, som hör till en rättvis rättegång. Dessutom är det nödvändigt att hovrätterna i sin prövning tillämpar inte bara bestämmelserna i rättegångsbalken utan också internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland och följer rättspraxis kring dem.

Prejudikatbesvär

I 30 a kap. 1 § i lagförslag 1 föreskrivs det att ett avgörande av tingsrätten får överklagas direkt hos högsta domstolen i stället för hos hovrätten, om högsta domstolen meddelar besvärstillstånd. Den får meddela tillstånd till prejudikatbesvär bara om det är viktigt att hänskjuta målet till högsta domstolen med tanke på lagens tillämpning i andra likadana fall eller en enhetlig rätts-

praxis. Prejudikatbesvär får anföras om ändringssökandens motpart har gett muntligt eller skriftligt samtycke till det i tingsrätten. Om högsta domstolen inte meddelar besvärstillstånd, står tingsrättens avgörande kvar.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen, där det sägs att bl.a. rätten att söka ändring hör till en rättvis rättegång. Utifrån 98 § 1 mom. i grundlagen är de allmänna domstolarna högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna. Förslaget innebär ett avsteg från fullföljdssystemet i tre steg, eftersom hovrätten kringgås i ett enskilt fall när parterna på prejudikatsgrund ansöker om besvärstillstånd direkt hos högsta domstolen. Hovrätterna ska utifrån besvaren kontrollera att tingsrättens avgörande är riktigt vad gäller både bevisning och rättsliga frågor och att avgörandet är lagenligt och korrigera eventuella fel i avgörandet. Högsta domstolen är i sin tur prejudikatsdomstol och medger besvärstillstånd på prejudikatsgrund.

Förfarandet är i väsentlig grad beroende av parternas samtycke. I sina bedömningar av samtyckets roll när det handlar om begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna har grundlagsutskottet ansett det viktigt att säkerställa att den som ger sitt samtycke vet och förstår vad det betyder (GrUU 31/2005 rd). En part

som beslutar överklaga tingsrättens avgörande direkt hos högsta domstolen har ingen egentlig möjlighet att bedöma i förväg om högsta domstolen kommer att meddela besvärstillstånd eller inte. Om tillstånd inte meddelas, är det tingsrättens avgörande som gäller. Då går parterna miste om möjligheten att överklaga tingsrättens avgörande, eftersom de inte längre kan få sin sak upptagen till behandling i hovrätten genom egentliga rättsmedel. Kvarstår bara extraordinära rättsmedel.

Med prejudikatbesvär vill man främja viktiga syften i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som rättssäkerhet och smidiga rättegångar. Enligt utskottets mening svarar förfarandet med prejudikatbesvär, som innebär att en part efter avslag på sitt klagomål från högsta domstolen får söka ändring i tingsrättens beslut hos hovrätten, bättre mot rätten att söka ändring i 21 § 2 mom. i grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 25 februari 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucélér /sv

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.