

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 59/2014 rd

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken och av 3 § i militära rättegångslagen**

*Till lagutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 26 november 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken och av 3 § i militära rättegångslagen (RP 246/2014 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
- juris doktor Antti Tapanila
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Mikko Vuorenperä.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att bestämmelserna i rättegångsbalken om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt samt militära rättegångslagen ändras.

Propositionen innehåller ett förslag till utvidgning av det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska allmänt tillämpas i tvistemål och ansökningsärenden. I brottmål är avsikten att en svarande behöver tillstånd till fortsatt handläggning, om inte han eller hon har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader. Åklagare och målsägande ska all-

tid behöva ett tillstånd till fortsatt handläggning när de söker ändring i tingsrättens dom.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt propositionsmotiven om lagstiftningsordningen har grundlagens bestämmelser och de förpliktelser som följer av internationella konventioner som tryggar de mänskliga rättigheterna beaktats i beredningen av förslaget. I den allmänna motiveringen granskas överklagandeförfarandet med avseende på 21 § i grundlagen, artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande fri-

heterna och artikel 2 i protokoll nr 7 till den konventionen, i ljuset av Europadomstolens rättspraxis och i förhållande till artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och

politiska rättigheter. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande om propositionen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Utgångspunkter*

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning infördes i hovrätterna vid ingången av 2011. Systemet tillämpas då ändring söks hos hovrätten i ett avgörande av tingsrätten. En part får överklaga alla avgöranden av tingsrätten, men i ärenden som omfattas av systemet förutsätter en fullskalig handläggning av besvären att hovrätten beviljar tillstånd till fortsatt handläggning. När det krävs sådant tillstånd för ett ärende som hänskjutits till hovrätten prövar man först om tillstånd ska beviljas på de grunder som anges i lag. Om tillstånd inte beviljas fortsätter inte handläggningen och tingsrättens avgörande står fast, medan beviljat tillstånd innebär att handläggningen fortsätter i hovrätten.

Det nuvarande tillståndssystemet har fungerat väl. Systemet har gjort ändringssökandet mer effektivt och ändamålsenligt i de besvärärenden som omfattas av systemets tillämpningsområde utan att kvaliteten på rättskipning har försvagats i dessa ärenden. Några rättsskyddsproblem har inte framkommit.

Huvudregeln enligt den gällande lagen är att den svarande i ett brottmål behöver ett tillstånd till fortsatt handläggning för att anföra besvär, om han eller hon har dömts till bötesstraff eller till fängelse i högst fyra månader. Åklagaren och målsäganden behöver tillstånd om inte besvären gäller ett brott för vilket det föreskrivna maximala straffet är mer än två år. I fråga om tvistemål krävs det tillstånd i sådana ärenden om fordringar där intresset i hovrätten är högst 10 000 euro.

Regeringen föreslår en väsentlig utvidgning av det nuvarande tillståndssystemet. Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska all-

mänt tillämpas i tvistemål och ansökningsärenden. I brottmål kommer den svarande att behöva tillstånd till fortsatt handläggning, om inte han eller hon har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader. Åklagaren och målsäganden ska alltid ha tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon söker ändring i tingsrättens dom.

Syftet är att utveckla tillståndssystemet så att partens behov av rättsskydd ska vara en viktigare faktor än målets art beträffande den fortsatta handläggningen. Rättsskyddet säkerställs genom tillståndsgrunderna, och där föreslås ingen ändring. Tillstånd ska meddelas, om det finns anledning att betvivla att tingsrättens domslut är riktigt (s.k. ändringsgrund), om det inte är möjligt att bedöma riktigheten utan att tillstånd till handläggning meddelas (s.k. granskningsgrund), om det är viktigt att meddela tillstånd med tanke på tillämpningen av lagen i andra likadana mål (s.k. prejudikatsgrund) eller om det finns någon annan vägande grund för tillstånd.

Förslaget måste granskas med avseende på 21 § i grundlagen, artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, artikel 2 i protokoll nr 7 till Europakonventionen och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Garantier för en rättvis rättegång, som offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, ska enligt 21 § 2 mom. tryggas genom lag. Den grundlagsbestämmelsen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från garantier-

na för en rättvis rättegång under förutsättningen att undantagen i fråga inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättighet till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78, och GrUU 4/2010 rd, s. 3).

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en, vid prövningen 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 kräver inte att rätten att överklaga tryggas, men om ett ärende som avgjorts i första rättsinstansen kan tas till prövning av en fullföljdsdomstol i en konventionsstat, ska förfarandet även i andra rättsinstansen uppfylla kraven enligt artikel 6. I dessa krav ingår också rätt till muntlig förhandling. Artikeln kräver dock inte att fullföljdsprocessen i varje avseende ska vara likadan som en rättegång i första rättsinstansen, och kravet på muntlig förhandling i andra rättsinstansen är inte ovillkorligt. Exempelvis kan ett förfarande med prövningstillstånd eller ett förfarande för att uteslutande avgöra rättsfrågor uppfylla kraven enligt artikeln, även om ändringsökanden inte ges möjlighet att höra personligen i fullföljdsdomstolen.

Artikel 2 i protokoll nr 7 till Europakonventionen innehåller bestämmelser om rätt till överklagande i brottmål. Enligt artikel 2.1 ska var och en som dömts av domstol för brottslig gärning ha rätt att få skuldfrågan eller straffet omprövat av högre domstol. Enligt artikel 2.2 får undantag från denna rätt göras i fråga om mindre grova gärningar och vissa andra fall. En konventionsstat har relativt omfattande prövningsrätt att reglera förutsättningarna för överklagande och förfarandet för det. Exempelvis har ett förfarande med prövningstillstånd i konventionens tillsynspraxis inte som sådant ansetts stå i strid med artikeln, och möjligheten att ansöka om tillstånd till fortsatt handläggning kan anses vara en tillräcklig möjlighet till överklagande enligt artikel 2.

Det gällande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning har kommit till med grund-

lagsutskottets medverkan (GrUU 4/2010 rd). Grundlagsutskottet konstaterade då att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är mer begränsat än det tidigare sållningsförfarandet, eftersom det undantar ekonomiskt betydelsefulla tvistemål, ärenden som gäller grova brott och ärendegrupper som räknas upp särskilt i lagen. Rätten att få tingsrättens avgörande upptaget till prövning i hovrätten stod enligt utskottet kvar som huvudregel i enlighet med 21 § 2 mom. i grundlagen. Också tillämpningsområdet för systemet var tillräckligt exakt angivet och noga avgränsat i lagen, och lagens förteckning över villkoren för meddelande av tillstånd var uttömmande. När villkoren för tillstånd är uppfyllda måste hovrätten meddela tillstånd. På dessa grunder ansåg utskottet då att det nu gällande systemet inte utgör något konstitutionellt problem (GrUU 4/2010 rd, s. 4).

### **Förslaget och förpliktelseerna i fråga om de mänskliga rättigheterna**

#### *Tillstånd till fortsatt handläggning i tvistemål*

Enligt det föreslagna 25 kap. 5 § 1 mom. i lagförslag 1 behövs det tillstånd till fortsatt handläggning i ett mål eller ärende, när tingsrättens avgörande överklagas genom besvär. Det framgår av propositionsmotiven (s 26/I) att det rör det sig om en allmän bestämmelse som gäller för alla processtyper. Eftersom 2 mom. föreskriver om undantag för brottmål gäller 1 mom. i praktiken tvistemål och ansökningsärenden. En granskning av denna del av förslaget med avseende på de människorättsförpliktelser som presenterats ovan visar att förslaget uppfyller de krav som följer av Finlands internationella människorättsförpliktelser. Förpliktelseerna medför nämligen inte någon skyldighet att trygga rätten att överklaga i tvistemål.

#### *Tillstånd till fortsatt handläggning i brottmål*

Det föreslagna 25 kap. 5 § 2 mom. i lagförslag 1 innebär att en svarande i brottmål behöver tillstånd till fortsatt handläggning, om inte han eller hon har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader.

Såsom redan sagts gäller i enlighet med artikel 2.1 i protokoll nr 7 till Europakonventionen att var och en som dömts av domstol för brottslig gärning ska ha rätt att få skuldfrågan eller straffet omprövat av högre domstol. Samtidigt anger dess artikel 2.2 att undantag från denna rätt får göras i fråga om mindre grova gärningar och vissa andra fall.

Med andra ord gör punkt 2 åtskillnad mellan rätten till överklagande i mindre grova brott respektive mer allvarliga brott. Det är i och för sig i viss mån oklart om alla brott där en svarande inte dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader kan anses vara "mindre grova gärningar" i den mening som avses i artikel 2.2. Utskottet anser emellertid att förslaget också i fråga om brottmål stämmer överens med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna, eftersom systemet med tillstånd till fortsatt handläggning inte i sig begränsar rätten till överklagande.

### Förslaget och grundlagen

#### *Allmänna synpunkter*

De föreslagna bestämmelserna måste också granskas med avseende på om de uppfyller de krav som följer av 21 § i grundlagen. Garantier för en rättvis rättegång i den paragrafen innebär rätten att söka ändring utan någon begränsning till brottmål, så i detta avseende går grundlagen längre än människorättsförpliktelserna. Nivån på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan också i övrigt vara högre än den lägstanivå som följer av människorättsförpliktelserna.

De bestämmelser som nu föreslås avviker väsentligt från de gällande bestämmelserna uttryckligen till de delar som grundlagsutskottet fäste vikt vid 2010 i sin bedömning av tillståndets grundlagsenlighet (se GrUU 4/2010 rd).

Det föreslagna tillståndssystemet kommer inte att vara avgränsat på samma sätt som det gällande. Propositionsmotiven till lagstiftningsordning lyfter fram att det utvidgade systemet är tydligare, och tydlighet avser här enligt utskottets uppfattning något annat än vad som avsågs

när det bedömdes om den gällande lagen är förenlig med grundlagen. Då ansåg utskottet att tydlighet betyder att tillämpningsområdet är begränsat och bestäms utifrån lätt verifierade grunder. Nu sägs det däremot att systemet är tydligt eftersom det saknar tillämpningsavgränsningar.

Regeringen föreslår nu en betydande utvidgning av systemet. Tillämpningen avses inte längre vara begränsad endast till mindre besvärärenden och utanför tillämpningsområdet kommer bara de brottmål att ligga där svaranden har dömts till ett strängt fängelsestraff. I praktiken kommer propositionen att förändra överklagandeprocessen från tingsrätten till hovrätten på så sätt att huvudregeln klart kommer att vara krav på tillstånd till fortsatt handläggning beviljat att hovrätten. Genom förslaget kommer rätten att få tingsrättens avgörande upptaget till prövning i hovrätten inte längre att stå kvar som "huvudregel i enlighet med 21 § 2 mom. i grundlagen" i enlighet med utskottets utlåtande från 2010 när man med huvudregel uttryckligen avser fullständig behandling av ett besvärärende i hovrätten. Om förslaget godkänns kommer andelen mål och ärenden som omfattas av förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning enligt uppgift att ligga på 80–90 procent.

Enligt utskottets mening för regeringen fram goda argument för en sådan linjeändring. Lagstiftaren har konstitutionell prövningsmån när det gäller att föreskriva om de garantier för en rättvis rättegång avses i grundlagens 21 §, eftersom de enligt 2 mom. i den paragrafen ska tryggas "genom lag". Utskottet påpekar att det under de femton senaste åren flera gånger tagit ställning (GrUU 9/1999 rd, GrUU 35/2002 rd, GrUU 30/2006 rd och GrUU 4/2010 rd) till hur olika sällningsförfaranden och tillståndssystem som föreslagits för hovrätterna uppfyller kraven enligt 21 § i grundlagen. Utskottet har ansett att de inte står i strid med grundlagen även om det till vissa delar framfört kritiska synpunkter.

Analysen av huruvida tillståndssystemet kan godkännas hänger samman med definitionen av besvär rätt, påpekar utskottet. Det är fråga om rätten att söka ändring enligt 21 § 2 mom. i grundlagen innebär att parter har rätt att få sin

sak behandlad uttryckligen i en fullskalig rättegång i två rättsinstanser.

Den konstitutionella bedömningen av förslaget måste enligt utskottet nu fästa avsevärd vikt vid att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning inte i sig begränsar rätten att söka ändring. Alla avgöranden från tingsrätten får fortfarande överklagas genom besvär hos hovrätten och alla besvär behandlas för att utreda riktigheten i tingsrätten avgörande. Det är också värt att notera att erfarenheterna av systemet är positiva. Det saknar heller inte betydelse att systemet med fortsatt handläggning bidrar till att förkorta processernas totala handläggningstid.

Något som i bedömningen är av betydelse med avseende på 21 § 2 mom. i grundlagen är att tillståndsgrunderna i 25 a kap. 9 § i rättegångsbalken medför en mycket låg tröskel när det gäller att meddela tillstånd och att inga ändringar föreslås i dem. Liksom i dagens läge ska tillstånd alltid beviljas om villkoren för beviljande enligt den gällande lagen är uppfyllda. Det är också av betydelse att 25 a kap. 18 § i rättegångsbalken innebär att det krävs att samtliga tre domare i den avgörande sammansättningen är enhälliga för att tillstånd inte ska behöva meddelas, vilket också fyller en funktion för den svarandes rättssäkerhet. Dessutom anser utskottet att själva tillståndsförfarandet uppfyller kraven på en rättvis rättegång. Allt detta spelar in när det gäller att se till att det krav som utskottet ställt i sin utlåtandepraxis uppfylls även i fortsättningen, dvs. att lagstadgade undantag från rätten att söka ändring inte får äventyra den enskildes rätt att få en rättvis rättegång.

Utifrån denna motivering anser utskottet att den föreslagna utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i princip är möjlig med avseende på 21 § i grundlagen.

### **Tillstånd till fortsatt handläggning i brottmål**

Den utvidgning av tillämpningsområdet för tillståndet till fortsatt handläggning som regeringen föreslår uppfyller på de grunder som presenteras ovan i princip både grundlagens och Europakonventionens krav på en rättvis rättegång, på

rätten till överklagande och mer allmänt på en effektiv rättssäkerhet. Något som däremot måste bedömas särskilt är vissa detaljer i regleringen, exempelvis om den föreslagna straffgränsen på fängelse i åtta månader är lämplig. Dessutom måste särskild uppmärksamhet ägnas åt de förändringar som sker i målsägandenas ställning.

Det finns vissa argument som avser systematiken i det straff- och processrättsliga regelverket som bör tas upp i fråga om gränsen enligt propositionen på åtta månaders fängelsestraff. En gärningsman kan i enlighet med 6 kap. 11 § i strafflagen dömas till samhällstjänst i stället för ett fängelsestraff på högst åtta månader, och i enlighet med 5 a kap. 1 § i lagen om rättegång i brottmål kan ett fängelsestraff på högst nio månader dömas ut i skriftligt förfarande.

Grundlagsutskottet har redan tidigare granskat lagförslag enligt vilka de brottmål ska omfattas av förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning där svaranden inte har dömts till strängare straff än fängelse i fyra månader. Ett brott för vilket ett sådant straff döms ut kunde enligt utskottets dåvarande bedömning inte anses vara ringa (GrUU 4/2010 rd, se även GrUU 35/2002 rd, s 4/II). Eftersom den gräns som nu föreslås läggs väsentligt högre föreslår utskottet att lagutskottet prövar om inte förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning bör begränsas när det gäller brottmål, till exempel så att ovillkorliga fängelsestraff åtminstone delvis undantas, och vilken effekt det får för hur lämpligt och effektivt förfarandet i hovrätt är.

Enligt propositionen behöver åklagaren och målsäganden, till skillnad från dagsläget, alltid tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon söker ändring i tingsrättens dom. Förslaget innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om detta, men ändringen beror på att förfarandet blir generellt till sin karaktär medan de gällande bestämmelserna om tillstånd för målsägande enligt förslaget ska upphävas.

Med tanke på rättigheterna för den som är målsägande i ett brottmål är det ändå beaktansvärt att förslaget i princip försvagar brottsoffrens processuella ställning i en brottmålsrättegång. Grundlagsutskottet anser att lagutskottet

utifrån kravet på jämlikhet i processuella medel ska ändra bestämmelserna så att en målsägande inte behöver ha tillstånd till fortsatt handläggning i de lägen där inte heller den svarande behöver det. I och med att målsäganden befrias från kravet på tillstånd i de allvarligaste brottmålen kommer inte heller åklagaren att behöva ha tillstånd i de fallen.

För målsägandens vidkommande är det väsentliga i slutresultatet av en straffprocess oftast att ersättningsyrkanden som grundar sig på ett brott är framgångsrika. Att på något sätt knyta målsägandens tillstånd till detta kan således vara önskvärt med avseende på dennes rättigheter, men också en sådan ändring leder till bristande symmetri i processparternas rättigheter. Detta blir problematiskt med avseende på kravet på jämlikhet i processuella medel för parterna. En sådan lösning innebär också att det beror på om ett yrkande som grundar sig på ett brott behandlas som en del av straffprocessen eller som en ersättningssak i en tvistemålsprocess huruvida det behövs tillstånd till fortsatt handläggning. Den sistnämnda ärendegruppen kommer enligt 1 mom. att kräva tillstånd till fortsatt handläggning. Utskottet anser att man bör undvika sär-

skild reglering av sådana fall eftersom systemet måste vara så överskådligt som möjligt.

#### **Andra omständigheter**

Över lag är reformen mycket betydande eftersom den innebär att hovrätternas roll inom rättsordningen förändras. Hovrätterna kommer att ha mer omfattande medel för att granska riktigheten i tingsrätternas avgöranden utifrån tillstånden och att mer grundligt ta upp de ärenden där behandlingen av tillståndsansökan ger anledning att anta att detta behövs. Förslaget innebär en så pass stor förändring att man noga måste ge akt på effekterna för att omedelbart åtgärda eventuella uppdagade negativa konsekvenser.

Reformen förflyttar också rättegångens tyngdpunkt allt mer till tingsrätten. Därför innebär rättssäkerhetsaspekterna att vikten av att tingsrätterna har adekvata resurser accentueras.

#### **Ställningstagande**

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 29 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Anu Urpalainen /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml  
Markus Lohi /cent  
Elisabeth Nauclér /sv  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Tapani Tölli /cent  
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.