

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtalsuppgörelse och till revidering av bestämmelserna om åtalseftergift

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 juni 2013 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om åtalsuppgörelse och till revidering av bestämmelserna om åtalseftergift (RP 58/2013 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jaakko Rautio, justitieministeriet

- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekanslern i statsrådet Jaakko Jonkka, Justitiekanslersämbetet
- justitieråd Ilkka Rautio, högsta domstolen
- tingsdomare Pasi Kumpula, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- professor Mikael Hidén
- specialforskare, juris doktor Juha Lavapuro
- professor Tuula Linna
- juris doktor Sakari Melander
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Mikko Vuorenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det i förundersökningslagen och lagen om rättegång i brottmål tas in bestämmelser om s.k. åtalsuppgörelse. Åklagaren får på framställning av undersökningsledaren bestämma att förundersökning inte ska göras i fråga om alla brott som en person misstänks ha begått, om den misstänkte genom att erkänna har främjat brottsutredningen och ett allmänt eller enskilt intresse inte kräver en förundersökning. I en sådan situation och när ett helt eller till väsentliga delar erkänt brott undersöks får åkla-

garen förbinda sig att yrka på straff i enlighet med en lindrigare straffskala.

Åklagaren får också tillsammans med den som misstänks för brott eller svaranden i ett brottmål lägga fram ett förslag till dom där den misstänkte eller svaranden erkänner brottet och åklagaren förbinder sig att yrka på straff enligt en lindrigare straffskala. Domsförslaget kan med samtycke av den misstänkte eller svaranden och med samtycke av målsäganden behandlas vid domstolen vid en erkännanderättegång där förfarandet är enklare än i en vanlig rättegång. Vid en

erkännanderättegång undersöker domstolen erkännandets giltighet och andra frågor som har samband med domsförslaget samt övriga yrkanden som grundar sig på det brott som avses i förslaget. Domstolen meddelar en dom som stämmer överens med domsförslaget, om brottet tillräknas på i förslaget avsett sätt och det inte finns hinder för att meddela en dom. Domstolen ska då mäta straffet enligt en lindrigare straffskala.

Bestämmelserna om åtalseftergift av påföljdsnatur revideras så att åklagaren inte längre betraktar den som åtalseftergiften gäller som skyldig till ett brott utan konstaterar att förutsättningarna för att väcka åtal uppfylls men att man på i lag föreskrivna grunder avstår från vidare åtgärder. En ny grund för att avstå från att väcka åtal är att den som misstänks för flera brott er-

känner något av brotten. En annan ny grund är att kostnaderna som behandlingen medför står i uppenbart missförhållande till sakens natur och den påföljd som eventuellt döms ut. I lagen tas det in en bestämmelse om åklagarens skyldighet att motivera sina beslut om åtalseftergift.

Lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2014.

I propositionens bedömning av lagstiftningsordningen framhålls betydelsen av bestämmelserna om rättvis rättegång i 21 § i grundlagen och artikel 6 i människorättskonventionen. Enligt propositionsmotiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det emellertid befogat att begära ett utlåtande av grundlagsutskottet eftersom regleringen om åtalsuppgörelse är ny till sin natur och eftersom saken är betydande ur principiell synvinkel.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Åtalsuppgörelse

Bedömningens utgångspunkter

I propositionen föreslås att ett förfarande med åtalsuppgörelse införs. Förfarandet är nytt i den finländska straffprocessen och det straffrättsliga systemet och principiellt betydelsefullt. Enligt förslaget ska åklagaren och den brottsmisstänkte eller svaranden i ett brottmål förhandla om ett domsförslag, där den misstänkte eller svaranden erkänner brottet och samtycker till att ärendet behandlas vid en erkännanderättegång. Åklagaren förbinder sig å sin sida att yrka på straff enligt en lindrigare straffskala.

Domsförslaget behandlas med samtycke av den misstänkte eller svaranden samt målsäganden vid en erkännanderättegång, där förfarandet är enklare än vid en vanlig rättegång. Vid en erkännanderättegång undersöker domstolen erkännandets giltighet och andra frågor som har samband med domsförslaget samt vid behov övriga

yrkanden som grundar sig på det brott som avses i förslaget.

Enligt propositionsmotiven är tanken att bestämmelserna möjliggör en ändamålsenlig allokering av myndighetsresurserna, effektiviserar myndigheternas verksamhet och snabbar upp förundersökningen, åtalsprövningen och domstolsbehandlingen i brottmål samtidigt som den brottsmisstänktes och målsägandens rättigheter tryggas. Särskilt när det gäller brottmål är det av största vikt att försnabba alla faser av straffprocessen. Europeiska människorättsdomstolen har upprepade gånger fällt Finland och i sina avgöranden påtalat att en rättegång inte har slutförts inom den skäligen tid som avses i artikel 6 i europeiska människorättskonventionen. Utskottet har tidigare uppmärksammat behandlingstiderna för vissa brottmål, där behandlingstiden överstiger genomsnittet. Utskottet har sett att det finns en risk för utdragna behandlingstider i samband med allvarliga brott och i synnerhet när det handlar om ekonomisk brottslighet (GrUB 1/2010 rd. s. 3). Rättsskyddet är en helhet där de ingående elementen måste ligga i balans. Reformerna för att korta ner den sammantagna längd-

den på rättegångar bör om möjligt stå i samklang med strävan efter en snabb rättegång och andra rättsskyddsdimensioner (GrUB 1/2010 rd, s 4/I).

Lagskipning

Enligt 5 b kap. 4 § i lagförslag 1 meddelar domstolen en dom som stämmer överens med domsförslaget, om brottet tillräknas på det sätt som avses i förslaget och det inte finns hinder för att meddela en dom. Med andra ord godtar domstolen den straffrättsliga bedömning av den gärning som ingår i domsförslaget och som är bunden till brottsbenämningen. Domstolen får inte tillräkna den som domen gäller en lindrigare eller grövre gärningsform än den som ingår i domsförslaget.

Vid erkännanderättegången ska domstolen mäta straffet enligt en lindrigare straffskala. Med stöd av en ny bestämmelse i 6 kap. 8 a § i strafflagen lindras straffskalan på grundval av erkännande så att för gärningen får dömas till högst två tredjedelar av det maximala fängelse- eller bötesstraffet och lägst det minimum i den straffart som föreskrivs för brottet. Om domstolen inte godtar domsförslaget meddelar den inte någon dom utan ärendet avskrivs med stöd av 5 b kap. 5 § 1 mom,

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 3 § 3 mom. i grundlagen, som föreskriver att den dömande makten utövas av oberoende domstolar och i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Den högsta domsrätten i brottmål utövas enligt 99 § 1 mom. i grundlagen av högsta domstolen. De finns skäl att begrunda om de föreslagna bestämmelserna kommer att leda till att domsrätt överförs till en aktör utanför domstolen. Utskottet har tagit ställning till frågan i sina utlåtanden om böter och ordningsbot (GrUU 7/2010 rd), jakt- och fiskeövervakningen (GrUU 46/2005 rd) och ordningsbotslagen (GrUU 1/1982 rd). I dessa har utskottet talat för en återhållsam attityd till en ytterligare överföring av den dömande makten utanför domstolsväsendet (GrUU 7/2010 rd, GrUU 46/2005 rd).

I sin senare praxis har domstolarna ansett det möjligt att överföra den dömande makten i summariska förfaranden med motiveringen att domstolarna då kan koncentrera sig på att behandla allvarligare och mer komplicerade brottmål. Enligt utskottet är det relevant att bara förseelser som det inte föreskrivits ett strängare straff för än fängelse i högst sex månader kan behandlas i det föreslagna förfarandet och att det i ett summariskt förfarande inte kan utdömas strängare straff än ordningsbot eller böter (GrUU 7/2010 rd).

Systemet med åtalsuppgörelse avviker både när det gäller syfte och innehåll väsentligt från den behandling av brottmål utanför domstol som utskottet har tagit ställning till tidigare. Reformen syftar främst till processekonomiska besparingar, snabbare förundersökning, åtalsprövning och domstolsbehandling vid allvarliga och komplicerade brott. Ett förfarande med åtalsuppgörelse kan inledas när det är fråga om brott för vilka det inte föreskrivs strängare straff än fängelse i sex år, dock inte om det gäller brott mot liv och hälsa eller vissa sexualbrott även om maximistraffet för brottet i fråga underskrider fängelse i sex år. Också grova brott kan därmed vara föremål för åtalsuppgörelse.

Förslaget innebär inte att domsrätten förs över från domstolarna till förundersökningsmyndigheterna eller till åklagarna på det sätt som är fallet vid summarisk behandling av brottmål. Det är fortfarande domstolen som skipar lag i det nya förfarandet. Domstolens domsrätt begränsas vid erkännanderättegången av det domsförslag som åklagaren och den misstänkte eller den svarande har kommit överens om - domstolen är bunden av den föreslagna brottsbenämningen och straffet måste dömas ut enligt en lindrigare straffskala. Det väsentliga med avseende på domstolens domsrätt är att den enligt föreslagna 5 b kap. 5 § 1 mom. i lagförslag 1 ska avskriva målet om det saknas förutsättningar att meddela en dom enligt domsförslaget. Domstolen bestämmer straffet enligt en lindrigare straffskala på samma sätt som vid en sedvanlig rättegång. Utskottet framhåller att domstolen kan utöva sin domsrätt och ta ställning till förutsättningarna för att meddela

en dom bara om den har tillräckligt material för att göra en straffrättslig bedömning av gärningen och försäkra sig om erkännandets riktighet och frivillighet. För att domstolen ska kunna övertyga sig om att den rättsliga bedömningen av gärningen är korrekt och att åtaluppställningen är välgrundad är det viktigt att domsförslaget också innehåller information om eventuella åtgärdseftergifter som har samband med ärendet.

Grundlagsutskottet har tidigare intagit en positiv attityd till skriftlig behandling av brottmål då syftet var att skapa ett enkelt och processekonomiskt förfarande för brott som erkänts. Insatserna för att utveckla ett förfarande med åtaluppställning kan 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 31/2005 rd, GrUU 35/2002 rd).

Många europeiska länder har redan infört förfaranden som motsvarar det föreslagna. Europeiska människorättsdomstolen har behandlat ärenden som gällt dessa typer av förfaranden utan att anse att förfarandena strider mot människorättskonventionen. Europarådets ministerkommittés rekommendation 1978 till en förenkling av straffprocesserna 1987 understöder att åtaluppställning tas i bruk om konstitutionella och rättsliga traditioner tillåter det. Enligt grundlagsutskottets uppfattning blir den föreslagna bestämmelsen inte problematisk med avseende på 3 § 3 mom. i grundlagen.

Rättvis rättegång

Den brottsmisstänkte eller svaranden i ett brottmål samt målsäganden ska samtycka till en erkännanderättegång. Förfarandet vid en sådan rättegång är mindre omfattande än vid en sedvanlig rättegång. Samtycke till behandling av ett brottmål vid en erkännanderättegång har det speciella konsekvensen att den enda bevisning som läggs fram är svarandens erkännande. Svaranden avstår därmed från sin rätt att bestrida den framlagda bevisningen och själv komma med motbevisning.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på artikel 6.3 d i människorättskonventionen. En-

ligt denna punkt är minimirättigheten för den som står åtalad för ett brott att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas emot honom eller henne samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden. Denna rättighet nämns också i 21 § 2 mom. som en garant för en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, GrUU 31/2005 rd, GrUU 5/1999 rd). Enligt grundlagsutskottets praxis hindrar bestämmelsen i grundlagen inte att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång så länge undantagen inte rubbar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar den enskildes rätt till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd och t.ex. GrUU 7/2010 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning och att det väsentliga i sammanhanget är vad som i en viss situation ska anses som relevant samtycke (t.ex. GrUU 31/2005 rd). Utskottet har dessutom ansett det klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna som rättslig fråga inte alltid kan förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att någon åtgärd kräver att den som saken gäller ger sitt samtycke. Skyddet kan inte i vilket som helst ärende vara beroende av den berörda personens samtycke. Utskottet har krävt att en lag som på grundval av samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara noggrann och exakt, innehålla bestämmelser om hur samtycke ges och återkallas, säkerställa att samtycket är genuint och grunda sig på fri vilja samt vara nödvändig. När det handlar om rättssäkerhet i en brottmålsrättegång måste man fästa särskilt avseende vid att samtycket är genuint, frivilligt och explicit. Dessutom måste man försäkra sig om att den som ger sitt samtycke vet och förstår vad samtycket innebär (GrUU 31/2005 rd).

När det bedöms om samtycket är genuint och grundar sig på fri vilja, måste det beaktas att erkännandet har samband med ett eventuellt allvarligt brott och med en betydande lindring av straffet. När den misstänkte erkänner ett brott avstår den samtidigt från rätten att vittna mot sig

själv trots att denna rätt med stöd av 21 § i grundlagen är en av garantierna för en rättvis rättegång (GrUU 34/2012 rd). Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis i fråga om självinkriminering är härlett ur artikel 6.1 i människorättskonventionen som gäller garantier för en rättvis rättegång.

Europeiska människorättsdomstolen har ansett att en åtalsuppgörelse kan strida mot människorättskonventionen om 1) strafflindringen till följd av ett erkännande är betydande, 2) den berörda personen pressas till en åtalsuppgörelse på ett sätt som eliminerar rätten att låta bli att medverka till utredningen av sin egen skuld eller 3) det verkar som om åtalsuppgörelse är det enda medlet att undvika straff som grundar en kränkning av artikel 3. Europeiska människorättsdomstolen har också ansett det centralt att domstolen försäkrar sig om att erkännandet har skett av fri vilja (Babar Ahmad m.fl. mot Förenade konungadömet, beslut 6.7.2010).

Åklagaren kan inte inleda en åtalsuppgörelse om bevisningen inte enligt åklagarens uppfattning skulle räcka till för att väcka åtal. Under åtalsuppgörelsen är åklagaren bunden av den allmänna objektivitetsprincipen och skyldigheten att agera opartiskt och åklagaren får inte överdriva påföljderna av att den misstänkte inte erkänner brottet under uppgörelsens gång. Den misstänkte eller svaranden i ett brottmål har i regel rätt att anlita biträde både under åtalsuppgörelsen och vid erkännanderättegången (1 kap. 10 a § 2 mom. och 5 b kap. 2 § 2 mom.). Under erkännanderättegången ska domstolen höra med svaranden om han eller hon fortsättningsvis erkänner brottet och samtycker till att målet behandlas vid en erkännanderättegång och om han eller hon förstår domsförslagets innehåll och betydelse. (5 b kap. 3 § 1 mom. 2 punkten). De föreslagna bestämmelserna om hur samtycke ges respektive återtas, att erkännandet är uttryckligt, genuint och frivilligt och domstolens skyldighet att försäkra sig om att den som erkänt förstår konsekvenserna motsvarar de villkor som utskottet tidigare har ställt. Utskottet har heller inga anmärkningar när det gäller bestämmelser-

nas noggranna och exakta utformning (jfr. GrUU 31/2005 rd).

Strafflindringen vid erkännande är förvisso betydande, men i jämförelse med ett straff som skulle utdömas vid en normal rättegång är det inte oskäligt lindrigt och kan därför inte anses vara ett sätt att utöva osaklig påtryckning mot någon för att förmå denne att erkänna ett brott och samtycka till en erkännanderättegång. Med beaktande av det som anförs här anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna inte står i strid med 21 § 2 mom. i grundlagen och inte heller med de internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

Jämlikhetsaspekten

Den som erkänner ett brott och samtycker till en erkännanderättegång döms lindrigare än vid en normal rättegång. Denna typ av bestämmelser måste analyseras mot bakgrunden av den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen.

I sin praxis har grundlagsutskottet framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Men särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäligen (jfr t.ex. GrUU 11/2012 rd och GrUU 37/2010 rd). Utskottet har å andra sidan i sina ställningstaganden understrukit hur viktig den grundlagsfästa jämlikhetsprincipen är i relation till det straffrättsliga påföljdssystemet.

Möjligheterna att ta till åtalsuppgörelse är omfattande eftersom förfarandet kan tillämpas på brott där maximistraffet är fängelse i sex år, med undantag för vissa brott som riktar sig mot liv och hälsa samt sexualbrott. Dessutom krävs det att åklagaren anser att behandlingen av målet i en erkännanderättegång är befogad med hänsyn till ärendets natur och de yrkanden som framställts, de kostnadsbesparingar som behandlingen medför, den tid som åtgår samt frågor som hänger samman med medverkan (1 kap. 10 § 1 mom. 2 punkten). I propositionsmotiven framhålls starkt att åtalsuppgörelsen ska medföra betydande processekonomiska fördelar jäm-

fört med att målet behandlas i sedvanlig ordning. I allmänhet är regleringen tillämplig på brott där utredningen är både svår och tidskrävande och där rättegång blir omfattande och betungande. Som exempel nämns ekonomiska brott i vid bemärkelse (RP 58/2013 rd s. 14, 23 och 41). Med hänsyn till ett jämlikt bemötande av brottsmisstänkta och svarande i brottmål är det också av betydelse att inledandet av ett förfarande med åtalsuppgörelse kräver att målsäganden i ärendet inte har några yrkanden eller att han eller hon samtycker till att yrkandena behandlas vid en erkännanderättegång. En åtalsuppgörelse kräver dessutom också i regel att andra som medverkat till brottet erkänner det och samtycker till behandling vid erkännanderättegång.

Ett erkännande och en åtalsuppgörelse leder till att straff utdöms enligt en lindrigare straffskala såväl i fråga om maximi- som minimistraff och av särskilda skäl kan domstolen dessutom avvika från bestämmelserna om straffart. Ett erkännande kan redan nu beaktas vid straffmätningen som en lindningsgrund enligt 6 kap. 6 § 3 punkten i strafflagen. Denna lindningsgrund har inte utnyttjats särskilt flitigt i praktiken och tröskeln för tillämpning är hög. Ett erkännande i samband med en åtalsuppgörelse skulle därför ha en betydligt större effekt på hur strängt ett straff blir jämfört med ett erkännande under en vanlig rättegång. Lindringen av straffskalan kan anses synnerligen betydande om den jämförs med den lindring på en fjärdedel som nämns i 6 kap. 8 § i strafflagen.

En åtalsuppgörelse kan även summa summar aktualiseras för brottsmisstänkta av skäl oberoende av dem själva. I de föreslagna bestämmelserna och i synnerhet i propositionsmotiven framhålls de processekonomiska målsättningarna på ett sätt som kan leda till att straffen blir olika för brott som är fullt jämförbara när det gäller klandervärdhet och gärningsmannens skuld. Det är inte heller oproblematiskt att utredningen av det egna brottet genom ett erkännande har väldigt olika effekt på hur strängt straffet blir beroende på om ärendet behandlas i en erkännanderättegång eller en sedvanlig rättegång.

Grundlagsutskottet anser trots allt att regleringen inte blir godtycklig för de misstänkta eller svarandena i brottmål och att uppdelningen inte är oskäligen även om skillnaden i strafflindring är stor. Det är befogat att fortsättningsvis se över bestämmelserna för att säkerställa att skillnaderna i straffen inte blir ohållbart stora i praktiken. Jämlikheten kan främjas t.ex. genom att avgränsa tillämpningsområdet för åtalsuppgörelse till brott som riktar sig mot staten och andra offentliga samfund. Lagutskottet uppmanas överväga om verkningarna av erkännande kunde inskränkas till att endast gälla t.ex. maximistraffet. Dessutom borde regleringen kompletteras med bestämmelser om villkoren för åtalsuppgörelse och förhandlingsförfarande. Grundlagsutskottet anser att det handlar om en principiellt betydelsefull revidering av straffprocessen och att det är svårt att förutse betydelsen och omfattningen av konsekvenserna. Grundlagsutskottet anser det därför viktigt att man noga ger akt på bestämmelsernas verkningar för att kunna varsebli oönskade effekter och åtgärda dem.

Åtgärdseftergift

Bestämmelserna i 1 kap. i lagen om rättegång i brottmål om åtgärdseftergift föreslås ändrade så att åklagaren med stöd av 7 eller 8 § eller någon annan motsvarande bestämmelse får rätt att besluta att inte väcka åtal även om det finns sannolika skäl till stöd för den misstänktes skuld. När åklagaren fattar ett beslut om att avstå från åtgärder, dvs. ett beslut om åtalseftergift av påföljdssnatur, ingår enligt gällande rätt i beslutet ett konstaterande att den misstänkte har gjort sig skyldig till ett brott. Enligt förslaget ska åklagaren inte längre i beslutet om åtalseftergift säga ut att den brottsmisstänkte har gjort sig skyldig till ett brott. Samtidigt föreslås det att bestämmelsen i 10 § om rätt för den som åtalseftergiften gäller att få skuldfrågan avgjord vid domstol upphävs.

Ändringen av bestämmelserna om åtgärdseftergift så att ett beslut om detta inte innehåller ett konstaterande om att en person har gjort sig skyldig till brott är befogat med hänsyn till den oskuldspresumption som kan härledas ur 21 § i grundlagen och artikel 6.2 i människorättskon-

ventionen. När det gäller oskuldspresumtionen anser utskottet det motiverat att den som åtgärdsföretagaren gällande fortsättningsvis ska ha rätt att föra ärendet till domstolsbehandling.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 21 mars 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf (delvis)
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent

Riitta Myller /sd (delvis)
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml (delvis)
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.