

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av 26 kap. 2 § i rättegångsbalken

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av 26 kap. 2 § i rättegångsbalken (RP 87/2005 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Aki Rasilainen, justitieministeriet

- justitieråd Pauliine Koskelo, högsta domstolen
- hovrättslagman Risto Uoti, Helsingfors hovrätt
- president Mikko Könkkölä, Vasa hovrätt
- juris doktor Laura Ervo
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lappalainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

- juris doktor Matti Pellonpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att de bestämmelser i rättegångsbalken som gäller behandlingen av besvärssärenden i hovrätten ändras. Enligt förslaget kan hovrätten i sällningsförfarandet besluta att inte fortsätta prövningen av besvären, om det är klart att den utan att hålla huvudförhandling kan lita på att tingsrättens bevisvärdering är riktig. Andra villkor är att tingsrättens avgörande eller det förfarande som har iakttagits där inte annars är oriktigt och att en parts rättsskydd inte med beaktande av straffets stränghet eller det att saken är av särskild betydelse för en part och sa-

kens natur inte heller av någon annan orsak förutsätter att behandlingen av besvären fortsätter.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft ungefär fyra månader efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

I motiven till lagstiftningsordning behandlar regeringen de föreslagna bestämmelserna utgående från ett tidigare utlåtande från grundlagsutskottet om sällningsförfarandet. Regeringen anser att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Garantier för en rättvis rättegång

Var och en har enligt 21 § 1 mom. i grundlagen rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Enligt 2 mom. i samma paragraf tryggas garantierna för en rättvis rättegång, vilket innebär offentlighet vid handläggningen, rätt att bli hörd, rätt att få motiverade beslut och rätt att söka ändring, genom lag. Också t.ex. kravet på muntlig behandling ingår i garantierna för en rättvis rättegång. Bestämmelsen i grundlagen hindrar inte att man genom lag föreskriver om smärre undantag från garantierna för en rättvis rättegång förutsatt att undantagen inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller att de riskerar individens rättighet till rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78).

I artikel 6.1 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna sägs det att envar ska vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag, när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott. I motsats till 21 § i grundlagen förutsätter artikeln inte några garantier för rätten att söka ändring, men om det är möjligt att få ett ärende som avgjorts i första instans upptaget till behandling i en fullföljdsdomstol i en avtalsslutande stat bör förfarandet också i andra instans uppfylla kraven i artikel 6. I dem ingår också rätten till muntlig behandling. Men artikeln förutsätter inte att besvärsprocessen i varje avseende ska vara likadan som rättegången i första instans och kravet på muntlig behandling i andra instans är inte ovillkorligt. Till exempel besvärstillståndsförfarandet eller förfarandet för att avgöra enbart de rättsliga frågorna kan uppfylla kraven i artikeln, även om behandlingen sker skriftligt. Om fullföljdsdomstolen prövar ärendet med hänsyn både till fakta och rättsliga frågor, beror skyldigheten att ordna muntlig behandling i allt väsentligt på vilka särdrag ärendet har och av vilken

typ de frågor som ska avgöras är. I ljuset av Europadomstolen för mänskliga rättigheters praxis kan ett skriftligt förfarande inte anses adekvat åtminstone inte i sådana fall som enligt finsk rätt hör till straffrättslig jurisdiktion och där fullföljdsdomstolen prövar skuldfrågan i dess helhet och i anknytning härtill bedömer muntlig bevisning som tagits emot i första rättsinstans, såsom hur tillförlitlig eller trovärdig bevisningen är.¹

Särskilda bestämmelser om besvärsrätt i brottmål finns i artikel 2 i tilläggsprotokoll 7 till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Enligt första stycket ska var och en som dömts av domstol för brottslig gärning ha rätt att få skuldfrågan eller straffet omprövat av högre domstol. Undantag från besvärsrätten får enligt 2 stycket i artikeln göras vad avser mindre grova gärningar, enligt föreskrift i lag, och i vissa andra i stycket nämnda fall. De avtalsslutande staterna har en jämförelsevis stor prövningsrätt när det gäller att reglera villkoren och förfarandet vid ändringssökande. Till exempel besvärstillståndsförfarandet har vid tillsynen över konventionen inte i sig ansetts stå i strid med villkoren i artikeln.²

Den som dömts för ett brott har också enligt artikel 14.5 i MP-konventionen rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövat av högre instans i enlighet med lag. De avtalsslutande staterna kan genom sin lagstiftning främst reglera hur besvärsrätten utövas. När förfarandet i fullföljdsdomstol regleras måste hänsyn tas till kraven i artikel 14.1 om vars och ens rätt till en opartisk och offentlig rättegång. Rätten till muntlig rättegång ingår i princip i dessa krav. Å andra sidan har det inte ansetts nödvändigt med

¹ Se t.ex. Europadomstolen för mänskliga rättigheters dom i fallen *Helmers v. Sverige* (29.10.1991), punkt 36—39, *Tierce m.fl. v. San Marino* (25.7.2000), punkt 95—102, *Destrehem v. Frankrike* (18.8.2004), punkt 42—47.

² Se Matti Pellonpää, *Euroopan ihmisoikeussopimus*, 2005, s. 600—601.

muntligt förfarande i ett besvärstillståndsförfarande eller ett fullföljdsförfarande som begränsats till de rättsliga frågorna³.

De gällande reglerna för sållningsförfarande

De nuvarande bestämmelserna om sållningsförfarande i 26 kap. 2 § i rättegångsbalken har tillkommit med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 35/2002 rd). Utskottet gjorde sin bedömning av den då aktuella propositionen främst utifrån kraven på rätt att söka ändring och på att ordna muntlig behandling.

Förslaget utgick från att alla beslut av tingsrätten kan överklagas hos hovrätten vad gäller såväl rättsliga frågor som frågor som hänger samman med bevisfakta, och hovrätten avgör besvären antingen i sållningsförfarande eller fullständigt förfarande beroende på ärendets natur. Utskottet ansåg att en reglering av detta slag tryggar rätten att söka ändring, som enligt 21 § 2 mom. i grundlagen hör till garantierna för en rättvis rättegång (GrUU 35/2002 rd, s. 3/II).

Utskottet påpekade att en rättvis rättegång i vissa situationer kräver muntlig förhandling i besvärinstans. Enligt det då aktuella förslaget var det inte tillåtet att avsluta behandlingen av ett ärende i sållningsfasen, om ett fullständigt förfarande var nödvändigt med hänsyn till parternas rättsskydd. Utskottets bedömning var att hovrätterna måste differentiera behandlingen av ärenden i överensstämmelse med bestämmelserna om grundläggande och mänskliga rättigheter, bl.a. så att de avgöranden som fattas i sållningsförfarande inte i enskilda fall kränker rätten till muntlig förhandling. Om saken förstås på detta sätt uppfyllde bestämmelserna enligt utskottets åsikt de innehållsliga minimikraven som ingår i garantierna för en rättvis rättegång (GrUU 35/2002 rd, s. 3/II).

Utskottet ansåg trots allt att det då föreliggande förslaget var olämpligt löst och delvis också vagt formulerat med tanke på lagstiftarens skyldighet enligt 21 § 2 mom. i grundlagen att ge ga-

rantier för en rättvis rättegång. Med hänsyn till differentieringen av behandlingen av ärenden ansåg utskottet att bestämmelserna om villkoren för sållning skulle preciseras bl.a. så att det av lagen framgår under vilka förutsättningar på objektiva grunder ärenden inte tas upp till vidare prövning i hovrätten. För att styra hovrätternas beslut skulle lagen också åtminstone ta upp muntlig förhandling som en omständighet som gör att besvären i linje med propositionens syfte måste tas upp till fullständig prövning (GrUU 35/2002 rd, s. 4/I).

Lagutskottet tog ståndpunkterna i grundlagsutskottets utlåtande ad notam och föreslog att bestämmelsen i propositionen skulle preciseras (LaUB 27/2002 rd). De nuvarande bestämmelserna om sållningsförfarande i rättegångsbalken härstammar från lagutskottets betänkande.

Prövningen av besvären fortsätter enligt det gällande 2 § 1 mom. i rättegångsbalkens 26 kap. inte, om hovrätten 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 att 3) en parts rättsskydd med beaktande av sakens natur inte heller av någon annan orsak förutsätter att behandlingen av besvären fortsätter. Enligt 15 §, som nämns i punkt 1, 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. I tingsrätten mottagen bevisning ska därvid tas emot i behövliga delar och syn förrättas på nytt vid huvudförhandlingen, om inte något hinder föreligger.

Högsta domstolen har i sin praxis utgått från att besvär inte kan sållas, om avgörandet av saken i hovrätten beror på tilltron till muntlig 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). Med avseende på bestämmelserna om skyldigheten att ordna huvudförhandling anser högsta domstolen det sakna betydelse om hovrätten t.ex. tvivlar på att bevisningen bedömts

³ Se Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd revised edition, 2005, s. 325 och 350.

riktigt (HD 2004:116). Högsta domstolen har rätt ofta upphävt hovrättens beslut om sällning av besvär också med motiveringen att det inte var klart att tingsrättens avgörande inte varit oriktigt eller att fortsatt behandling av besvären varit onödig på det sätt som avses i 26 kap. 2 § 1 mom. i rättegångsbalken (HD 2005:13, HD 2005:22, HD 2005:30, HD 2005:33, HD 2005:46, HD 2005:57, HD 2005:58, HD 2006:40).

Bedömning av förslaget

Enligt förslaget till ändring av 26 kap. 2 § 1 mom. kan hovrätten sälla besvären, om det är klart att den utan att hålla huvudförhandling kan lita på att tingsrättens bevisvärdering är riktig och om 2 eller 3 punkten inte kräver att behandlingen av besvären fortsätter.

I och med den föreslagna breddningen av sällningsförfarandets räckvidd ändras de nuvarande reglerna vars syfte enligt ett tidigare utlåtande från utskottet varit att författningsvägen garantera den i en rättvis rättegång ingående rätten till muntlig förhandling i de fall där skriftlig behandling av besvären i fullföljdsinstansen inte kan anses adekvat med hänsyn till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna eller Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Den föreslagna skrivningen är problematisk med hänsyn till de krav som till följd av Europadomstolen för mänskliga rättigheters praxis gör att det inte alltid går att utan kränkning av de mänskliga rättigheterna bedöma tillförlitligheten eller trovärdigheten hos muntlig bevisning som mottagits i underrätt. Dessa fall har inte uttryckligen undantagits från sällningsmöjligheten. Å andra sidan tillåter 3 punkten inte att besvär sällas om en parts rättsskydd kräver att behandlingen av besvären fortsätter. Därmed faller det på hovrätten att fallspecifikt bedöma om förpliktelserna avseende mänskliga rättigheter kräver muntlig förhandling i överklagandeskedet.

Som den föreslagna 1 punkten i momentet är formulerad ska hovrätterna i sällningsförfarandet både fallspecifikt och generellt bedöma bevis som mottagits i underrätt. Genom att bestäm-

melsen är så allmänt hållen ökar risken för att man bedömer bevisningen i ett skriftligt förfarande också när en rättvis rättegång kräver muntlig förhandling i fullföljdsinstansen. Av denna anledning står förslaget dåligt i samklang med grundlagens 21 § 2 mom. som föreskriver att garantier för en rättvis rättegång ska tryggas genom lag (se även GrUU 35/2002 rd, s. 4/I). Förslaget måste följaktligen kompletteras exempelvis med att hovrätten inte får bedöma riktigheten av tingsrättens bevisvärdering i ett sällningsförfarande, om 26 kap. 15 § i rättegångsbalken kräver huvudförhandling i ärendet.

Andra synpunkter

Det generella ändamålet med att utveckla hovrättsförfarandet är att underlätta för hovrätterna att rikta in sina resurser utgående från ärendenas art. Men, som utskottet påpekat i flera sammanhang, kan en utveckling av domstolsförfarandet med tiden inverka på behandlingstiderna och därmed bidra till vars och ens rätt enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol (GrUU 35/2002 rd, s. 3/II, GrUU 31/2005 rd, s. 3/II, GrUU 2/2006 rd, s. 2/II). Det är viktigt att få domstolsbehandlingarna att gå raskt undan, särskilt som Europadomstolen för mänskliga rättigheter påtalat de rättssäkerhetsproblem som ibland uppstått här i Finland till följd av den senaste tidens långa rättegångar. Men svårtolkade procedurregler kan ge upphov till nya, i vissa fall onödiga processuella tvister och på det viset förlänga ärendebehandlingen. Inte heller med tanke på hovrätternas resursallokering är detta önskvärt.

Utskottet menar att regeringen inom sig fördomsfritt och med behörig hänsyn till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och skyldigheterna avseende mänskliga rättigheter ska titta på möjligheterna att utveckla rättegångsbalkens bestämmelser om behandling av besvärsärenden och huvudförhandling i hovrätten. I det sammanhanget bör regeringen också fundera på om det nuvarande, på besvärstillstånd grundade sällningsförfarandet t.ex. kunde ersättas med ett enklare system och om det är

nödvändigt att som nu tillämpa sållningsförfarandet eller ett likartat förfarande på alla besvär som kommer upp i hovrätten (GrUU 35/2002 rd, s. 4/II). Till exempel artikel 2.2 i tilläggsprotokoll 7 till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna gör i fråga om besvär rätt skillnad mellan mindre grova och grövre gärningar. På denna punkt vill utskottet fästa uppmärksamheten vid att 21 § 2 mom. i grundlagen inte hindrar att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång

så länge undantagen inte rubbar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rätt till rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78, GrUU 35/2002 rd, s. 2/II, GrUU 31/2005 rd, s. 2).

Utlåtande

Lagutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 11 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Outi Ojala /vänst

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.