

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2005 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av de bestämmelser om behandling
av brottmål i tingsrätten som ingår i lagen om
rättegång i brottmål, rättegångsbalken och i
vissa andra lagar**

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 februari 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av de bestämmelser om behandling av brottmål i tingsrätten som ingår i lagen om rättegång i brottmål, rättegångsbalken och i vissa andra lagar (RP 271/2004 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Asko Välimaa, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Martin Scheinin.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Jyrki Virolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i de bestämmelser om behandling av brottmål i tingsrätten som finns i lagen om rättegång i brottmål, rättegångsbalken, förundersökningslagen, tvångsmedelslagen, tingsrättslagen, lagen om verkställighet av böter och militära rättegångslagen. Meningen är att göra rättegången i brottmål effektivare och ändamålsenligare. En ny skriftlig summarisk straffprocess ska införas för gärningar som den skyldige har erkänt. Vidare föreslås olika medel för att minska antalet huvudförhandlingar som måste ställas in. Vid huvudförhandlingen i ett brottmål ska vittnen kunna höras trots att svaren är frånvarande. Den totala förvarstiden för en person som domstolen har beslutat ska häm-

tas föreslås bli förlängd och bestämmelsen ska utsträckas också till vittnen och andra personer som ska förhöras i bevissyfte. I lagförslagen finns bestämmelser om domstolarnas disciplinära makt och om att den häktade eller den som har begärts häktad kan höras personligen också genom videokonferens eller någon annan lämplig metod för teknisk dataöverföring.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär ett halvt år efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen har propositionen bedömts med hänsyn till rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen och artikel 6 i europeiska konventionen om de mänskliga rätt-

tigheterna samt rätten till personlig frihet enligt 7 § i grundlagen och artikel 5 i konventionen. Lagförslagen kan enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har

ändå ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen, eftersom det handlar om centrala ändringar i rättegångsförfarandet i brottmål.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behandling av brottmål i skriftligt förfarande

Allmänt. I 5 a kap. 1 § i det första lagförslaget föreskrivs att ett mål kan avgöras utan att huvudförhandling hålls, om det för inget enskilt brott som avses i åtalet har föreskrivits ett strängare straff än böter eller fängelse i högst två år. I skriftligt förfarande kan bötesstraff eller ett fängelsestraff på högst nio månader dömas ut. Enligt kapitlets 5 § kan svaranden inte i skriftligt förfarande dömas till strängare straff än fängelse i sex månader utan att svaranden ges tillfälle att avge en muntlig utsaga. Förfarandet kräver dessutom att svaranden har erkänt och att svaranden och målsäganden har gett sitt samtycke till det. Förfarandet är inte tillåtet om svaranden var minderårig när gärningen utfördes.

Skriftligt förfarande innebär att rättegången i brottmål i den domstol i första instans inte är vare sig offentlig eller muntlig. Bestämmelsen är betydelsefull med tanke på 21 § i grundlagen och artikel 6 i europeiska konventionen om mänskliga rättigheter samt artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen).

I 21 § 1 mom. i grundlagen sägs att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Garantierna för en rättvis rättegång, som offentlighet vid handläggningen och rätt att bli hörd, tryggas enligt paragrafens 2 mom. genom lag. Också t.ex. kravet på muntlig behandling ingår i garantierna för en rättvis rättegång. Bestämmelsen i grundlagen hindrar inte att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång så länge undantagen inte rubbar rättskyddsgarantiernas

ställning som huvudregel eller äventyrar individens rätt till rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, GrUU 35/2002 rd, s. 2/II).

Enligt artikel 6.1 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ska var och en 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. Huvudregeln är att det ordnas en offentlig muntlig behandling åtminstone i en rättsinstans, om inte något annat följer av synpunkterna i artikel 6.1 andra meningen. Å andra sidan har europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i sin rättspraxis godkänt till och med långtgående undantag från den här huvudregeln.¹

Den åtalade har också utifrån artikel 14 i MP-konventionen rätt till opartisk och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Samtyckets roll. Bland villkoren för skriftligt förfarande nämns att svaranden erkänner den gärning som anges i åtalet och samtycker till att målet avgörs i skriftligt förfarande. Om de övriga villkoren för skriftligt förfarande uppfylls uppmanas svaranden i samband med att stämning eller stämningsansökan delges meddela skriftligt inom en utsatt tid om han eller hon erkänner gärningen i åtalet och samtycker till att målet avgörs utan huvudförhandling. Målet kan avgöras i skriftligt förfarande bara om svaranden lämnar meddelandet till tingsrätten. Ett ytterligare villkor för skriftligt förfarande är att

¹ Se Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 364—365.

målsäganden vid förundersökningen eller skriftligt längre fram meddelar att han eller hon avstår från rätten till huvudförhandling.

Svarandens samtycke till skriftligt förfarande innebär i praktiken att svaranden i ett enskilt fall avstår såväl från muntlig och offentlig rättegång som vanligtvis från rätten att bli hörd. Därför måste bestämmelsen om samtycke bedömas särskilt med tanke på garantierna för svarandens rättsskydd.

Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 19/2000 rd, s. 3/II, GrUU 27/1998 rd, s. 2/II) att samtycke av den som blir föremål för en inskränkning i en grundläggande fri- eller rättighet i sig kan vara av betydelse vid en konstitutionell bedömning och menat att det väsentliga i det sammanhanget är vad som kan betraktas som ett juridiskt relevant samtycke i en viss situation. Å andra sidan är det enligt utskottets åsikt klart att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter inte som en juridisk fråga alltid kan förlora sin betydelse enbart för att det i någon lag föreskrivs att en åtgärd kräver samtycke av den berörde. Det går inte att i vilket ärende som helst låta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter bli beroende av den berördes samtycke. Utskottet har krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakt och noga avgränsad, att det ska anges hur samtycke ges och återtas, att det säkerställs att samtycket genuint uttrycker personens fria vilja och att bestämmelsen är nödvändig (GrUU 19/2000 rd, s. 3/II). Utskottet menar att man särskilt måste fästa sig vid att samtycket är genuint, frivilligt och explicit när det handlar om rättsskyddet vid rättegång i brottmål. Därtill måste det säkerställas att den som ger sitt samtycke vet och förstår vad det innebär.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis ansett att om svaranden ger sitt samtycke och inte begär offentlig behandling är det en acceptabel grund för att avstå från en offentlig och muntlig rättegång också i första instans (se t.ex. Håkansson och Stureson v. Sverige, 21.2.1990, och Zumtobel v. Österrike, 21.9.1993).

Syftet med propositionen är att möjliggöra ett enkelt och processekonomiskt förfarande i erkända brottmål. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är det betydelsefullt att det skriftliga förfarandet med tiden kan inverka på målens behandlingstider och den vägen främja syftet med 21 § 1 mom. i grundlagen som är att trygga vars och ens rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol (jfr GrUU 35/2002 rd, s. 3/II).

Skriftligt förfarande kan anlitas bara om svaranden själv uttryckligen och skriftligt erkänner den gärning som anges i åtalet och samtycker till att målet avgörs utan huvudförhandling. Det räcker alltså inte med erkännande och samtycke vid förundersökningen, utan svaranden ska ha möjlighet att avgöra sitt samtycke efter det att åtal har väckts och tillkännagetts svaranden. Svarandens passivitet betyder att målet behandlas vid offentlig huvudförhandling. De allvarligaste brottmålen är undantagna skriftligt förfarande enligt samtycke. Om svaranden varit minderårig när gärningen utfördes ska samtycke till skriftligt förfarande inte alls kunna begäras. Med hänsyn till de här omständigheterna står bestämmelsen inte i strid med grundlagen eller Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter.

Men utskottet ser helst att förslaget kompletteras med att svaranden ska ge sitt explicita samtycke och med samtyckets rättsliga betydelse. Det gör sig t.ex. genom följande formulering av 5 a kap. 1 § 1 mom. 2 punkten i det första lagförslaget: "svaranden erkänner den gärning som anges i allmänna åklagarens åtal samt avstår genom ett uttryckligt meddelande till tingsrätten från sin rätt till muntlig behandling och samtycker till att målet avgörs i skriftligt förfarande". Det är skäl att nämna samtyckets betydelse också i 5 a kap. 2 § 1 mom. och 5 § 1 mom. 4 punkten i det tredje lagförslaget. Grundlagsutskottet vill ytterligare fästa lagutskottets uppmärksamhet vid att det utifrån lydelsen i det sistnämnda lagrummet inte är helt klart att samtycket vid förundersökningen avses vara ett slags förberedande åtgärd.

Offentligheten vid rättegång. Offentligheten vid behandlingen nämns i 21 § 2 mom. i grundlagen som en garanti för en rättvis rättegång. Utskottet har rent allmänt konstaterat att offentlighetsintresset vid en rättegång är ännu starkare än i myndighetsverksamhet överlag (GrUU 43/1998 rd). Offentligheten vid rättegång anknyter nämligen inte bara till en parts rättsskydd utan också till mer generella krav på en öppen och kontrollerbar maktutövning. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har likaså i sin praxis att tolka artikel 6.1 i konventionen om de mänskliga rättigheterna lyft fram offentligheten vid rättegång som ett sätt att upprätthålla det allmänna förtroendet för domstolarna utöver att den skyddar enskilda parter mot hemlig rättskipning (Axen v. Tyskland, 8.12.1983).

Det föreslagna skriftliga förfarandet är avsett som ett begränsat undantag från huvudregeln som fortfarande är att behandlingen vid en rättegång i brottmål ska vara offentlig. Som regeringen framhåller i propositionens motivering är det svårt att exakt uppskatta antalet mål som kommer att behandlas, eftersom man inte kan veta hur många svarande som samtycker till förfarandet. Så länge skriftligt förfarande är ett undantag från huvudregeln är det inget problem med tanke på grundlagen eller Finlands förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna, menar utskottet. Å andra sidan är det fullt möjligt att antalet mål som avgörs i skriftligt förfarande växer mycket stort. En sådan tillämpningspraxis kan i framtiden bli utsatt för kontrollbedömningar utifrån konventionerna om mänskliga rättigheter.

Rätten att förhöra vittnen

Enligt 6 kap. 3 a § i det första lagförslaget kan bevisning tas upp vid en huvudförhandling trots att svaranden har uteblivit från domstolens sammanträde, om svaranden inte har hörsammat förordnande att infinna sig personligen i domstolen och svaranden i samband med stämningen har underrättats om att bevisning kan tas upp även om han eller hon är frånvarande.

Förslaget är av betydelse med tanke på artikel 6.3 d i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Där sägs att den som har ankla-

gats för ett brott har minimirättigheten att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom och att för egen del få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som de vittnen som åberopas mot honom. Rättigheten ingår också i garantierna för en rättvis rättegång i 21 § 2 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, GrUU 5/1999 rd).

Enligt förslaget kan bevisning tas upp sedan svaranden försummat det förordnande som uttryckligen meddelar att bevisning kan tas upp även om svaranden är frånvarande. På begäran av svaranden tas bevisningen upp på nytt om svaranden har haft ett lagligt hinder att infinna sig. Domstolen kan också på eget initiativ besluta ta upp bevisning på nytt om det finns särskilda skäl till det. Med den här begränsningen är bestämmelsen inte problematisk med tanke på grundlagen eller Finlands förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna.

Frihetsberövande

När den som domstolen har bestämt att ska hämtas får tas i förvar. Den längsta förvarstiden för en part eller en person som domstolen har bestämt att ska höras (12 kap. 33 § i det andra lagförslaget) eller ett vittne (17 kap. 36 § i det andra lagförslaget) föreslås bli förlängd från tre till fem dygn. Samtidigt utvidgas bestämmelsens räckvidd så att man kan besluta om att ta i förvar ett vittne också om vittnet ännu inte har varit frånvarande från sammanträdet men det på grund av vittnets beteende finns anledning att anta att han eller hon inte kommer att hörsamma kallelsen att infinna sig i domstolen.

Att ta i förvar innebär ett ingrepp i den personliga friheten som är tryggad i 7 § 1 mom. i grundlagen. Enligt paragrafens 3 mom. får ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Det explicita förbudet mot godtyckligt frihetsberövande inskränker lagstiftarens möjligheter att lagstifta om grunderna för frihetsberövande och förutsätter att lagen garanterar rättsskyddet också i samband med frihetsberövande (RP 309/1993 rd).

Rätten till frihet tryggas också i artikel 5 i europeiska konventionen om de mänskliga rättig-

heterna. Där ingår dessutom en detaljerad förteckning över acceptabla grunder för frihetsberövande. I artikelns stycke 1 punkt b sägs att en person kan arresteras eller berövas sin frihet "till följd av att han har underlåtit att underordna sig en domstols lagligen givna beslut eller för att en i lag föreskriven skyldighet skall fullgöras." Bestämmelsen anses lämpa sig bara på relativt kortvariga frihetsberövanden. Att hålla någon fängslad under en lång obestämd tid kan bli en kränkning av bestämmelsen (GrUU 13/2003 rd, s. 3/I).

De nu aktuella bestämmelserna har acceptabla grunder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det handlar om att överhuvudtaget kunna hålla en rättegång också när en person inte infinner sig frivilligt i domstolen. Bestämmelsen är tillräckligt exakt. Det finns inte heller någonting att anmärka på i fråga om rättsskyddet.

Enligt propositionens motivering ger en förlängning av den längsta tiden för frihetsberövande med två dygn bättre möjligheter att få dem som undviker en rättegång att infinna sig i domstolen. Regeringen understryker att man i linje med proportionalitetsprincipen oftast klarar sig med en kortare förvarstid. Att den längsta förvarstiden förlängs med två dygn är såvitt utskottet kan se inte något problem med tanke på bestämmelsens proportionalitet. Men det kan ändå vara bra för lagutskottet att bedöma om den längsta tiden behöver förlängas. Om så är fallet är det enligt utskottets mening viktigt att komplettera bestämmelsen med att tagande i förvar inte får ta en längre tid än vad som är nödvändigt för att säkerställa rättegång.

Att ta i förvar den som stör rättegången. Domstolen kan med stöd av 14 kap. 7 § 2 mom. i det andra lagförslaget bestämma att den som betar sig störande vid handläggningen omedelbart ska tas i förvar och hållas i förvar i högst 24 timmar, om den rättegångsbrot som avses i paragrafens 1 mom. inte räcker till mot störningen. Domstolen bestämmer om förvar för att trygga att rättegången förlöper utan störningar. Den som tagits i förvar får söka ändring i domstolens beslut genom besvär.

Grundlagsutskottet ser inte förslaget som problematiskt med tanke på bestämmelsens acceptabilitet, exakthet och garantierna för rättsskyddsmedlen i samband med förfarandet.

Med tanke på proportionaliteten är det inte helt problemfritt att en person kan hållas i förvar i maximalt 24 timmar. Syftet med bestämmelsen är att eliminera störningen, inte att bestraffa den som orsakat störningen och därför förefaller det som en onödigt lång tid att hålla någon i förvar i ett dygn för att trygga domstolens verksamhet. Utskottet vill att bestämmelserna kompletteras med att den som tagits i förvar ska frigges omedelbart när frihetsberövandet inte längre är nödvändigt för att garantera att domstolen fungerar utan störningar.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 31/2005 rd — RP 271/2004 rd

Helsingfors den 7 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.