

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 24/2014 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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 november 2014 regeringens proposition till riksdagen 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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 59/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Maarit Leppänen, justitieministeriet
- president Pauliine Koskelo, högsta domstolen

- president Mikko Könkkölä, Helsingfors hovrätt
- tingsdomare Jaakko Hirsto, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- advokat Antti Järvinen, Finlands Advokatförbund
- hovrättsrådet Pasi Oikkonen, Finlands Juristförbund ry
- professor Tuula Linna
- juris doktor Antti Tapanila.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Åbo hovrätt
- Östra Finlands hovrätt
- Mellersta Finlands tingsrätt
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Suomen Syyttäjähdistys ry
- Finlands domareförbund.

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 till-

stånd till fortsatt handläggning ska allmänt 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.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning och utvidgning av systemet

År 2011 infördes ett system med tillstånd till fortsatt handläggning. Systemet gäller fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt. Det tillämpas på tvistemål och brottmål som är noggrant fastställda i lagen. En fullskalig rättegång i dessa ärenden, dvs. att ärendet avgörs på basis av en huvudförhandling och den bevisning som tagits emot där, förutsätter tillstånd till fortsatt handläggning. Tillstånd till fortsatt behandling ska beviljas bland annat om det finns anledning att betvivla att tingsrättens domslut är riktigt eller om det inte är möjligt att bedöma riktigheten utan att tillstånd till fortsatt handläggning meddelas. Förutsättningarna för tillstånd till fortsatt handläggning bedöms utifrån ett skriftligt material. Om tillstånd inte beviljas står tingsrättens avgörande fast.

I propositionen föreslås att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas så att alla tvistemål och ansökningsärenden samt fler brottmål än i dag omfattas av systemet. Propositionen grundar sig på reformprogrammet för rättsvården för åren 2013-2025. Utvidgningen av systemet syftar framför allt till inbesparingar inom justitieförvaltningen, men samtidigt eftersträvas en utveckling av rättssystemet.

Utskottet konstaterar att utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är en betydande reform såväl principiellt som i praktiskt hänseende. Systemet omfattar för närvarande cirka 37 procent av alla ärenden som kommer in till hovrätterna, medan det i fortsättningen kan täcka upp till 80-90 procent. Systemet kommer alltså att utgöra huvudregeln i samband med ändringssökande.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 59/2014 rd) att den föreslagna utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i princip är möjlig med avseende på 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet fäster avsevärd vikt vid att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning inte i sig begränsar rätten att söka ändring. Vidare fäster grundlagsutskottet vikt vid de positiva erfarenheterna av det nuvarande tillståndssystemet och vid att det bidrar till att förkorta den totala tiden för handläggning av processerna samtidigt som det uppfyller kraven på en rättvis rättegång. Enligt grundlagsutskottet kan lagförslagen i propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagutskottet menar att den föreslagna ändringen kan understödhas också ur ett rättspolitiskt perspektiv. Enligt inkommen utredning har systemet med tillstånd till fortsatt handläggning på det hela taget fungerat tämligen väl. En utvidgning av systemet är därför ett naturligt steg. Det anmärkningsvärda är närmast att utvidgningen sker så snabbt, dvs. endast cirka fyra år efter att systemet infördes. Detta bör ses mot bakgrund av de klart försämrade statsfinanserna och den därmed sammanhängande strävan att nå ekonomiska inbesparingar också inom justitieförvaltningen. Reformen syftar alltså till inbesparingar, men det finns enligt utskottet också sakargument, eftersom det rör sig om en tämligen välmotiverad utveckling av rättssystemet. Genom reformen förflyttas rättegångens tyngdpunkt till tingsrätten och ökar hovrätternas möjligheter att fokusera på sin huvuduppgift, dvs. att kontrollera riktigheten i tingsrättens avgörande och vid behov korrigera eventuella felaktigheter. Detta påverkar också rättegångens längd och kostnaderna för den.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen är behövlig och tillstyrker lagförslagen med de ändringar och kommentarer som följer.

Twistemål och ansökningsärenden

I tvistemål behövs i dag tillstånd till fortsatt handläggning i de fall där förlustvärdet är 10 000 euro eller mindre. Enligt propositionen ska tillstånd i fortsättningen alltid behövas för omprövning i tvistemål eller ansökningsärenden. Utskottet förordar ändringen med hänsyn till att tillämpningsområdet gällande avgränsning i fråga om förlustvärdet i tvistemål har visat sig såväl svårtolkad som konstgjord. Genom utvidgningen kommer tillståndssystemet likväl att omfatta ännu mer omfattande och komplicerade ärenden, vilket leder till att också tillståndsprövningen blir mer krävande än tidigare.

Genom ändringen kommer också ärenden som gäller vård och underhåll av barn att omfattas av systemet. Dessa frågor kan ha stor betydelse för parterna, vilket i och för sig förordar att de lämnas utanför tillståndssystemet. Utskottet menar trots det att det är i barnets intresse att ärendet avgörs så snabbt som möjligt. Om förhållandena förändras kan de nämnda ärendena gällande barn också anhängiggöras på nytt vid tingsrätten. Inte heller rättsskyddet förutsätter att omprövningen av sådana ärenden handläggs fullskaligt i hovrätten i en situation där det inte finns skäl att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande. Lagutskottet har därför inga invändningar på den här punkten.

Brottmål

I brottmål behöver den svarande i dag tillstånd till fortsatt handläggning, om inte han eller hon har dömts till strängare straff än fängelse i fyra månader. Åklagaren och målsäganden behöver i sin tur tillstånd om besvären gäller ett brott för vilket straffet under de omständigheter som anges i åtalet inte är strängare än böter eller fängelse i högst två år.

Det föreslås nu att systemet ändras så att den svarande i brottmål behöver tillstånd till fortsatt handläggning, om inte han eller hon har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader

och om han eller hon söker ändring i tillräknan- det eller straffet. Åklagaren och målsäganden ska enligt propositionen däremot alltid behöva tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon söker ändring i tingsrättens dom.

I brottmål föreslås alltså betydligt strängare kriterier för tillstånd till fortsatt handläggning. Grundlagsutskottet föreslår därför i sitt utlåtande 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 åtminstone till vissa delar, och vilken effekt det får för hur lämpligt och effektivt förfarandet i hovrätt är.

Lagutskottet anser dock att det inte är överensstämmande med principerna för val av straffart att i fråga om tillstånd till fortsatt behandling särbehandla villkorliga och ovillkorliga fängelsestraff. I valet av straffart beaktas nämligen mycket varierande faktorer som anknyter också till annat än huruvida brottet är ringa eller allvarligt. Att avgränsa tillämpningsområdet för tillståndssystemet till exempel till villkorliga fängelsestraff skulle därför inte nödvändigtvis leda till en rationell tillämpning av systemet. Det kunde i stället leda till att just de besvär som borde omfattas av systemet faller utanför. Utskottet konstaterar att frågan behandlades också i samband med införandet av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning (se närmare LaUB 4/2010 rd).

Propositionen har dock inte i tillräcklig grad beaktat målsägandens ställning eftersom denne alltid förutsätts behöva tillstånd till fortsatt handläggning. Det försvagar målsägandens ställning i rättsprocessen. Med hänvisning till det som sagts och till grundlagsutskottet utlåtande föreslår utskottet att bestämmelsen ändras så att en målsägande inte ska behöva tillstånd till fortsatt handläggning om inte heller den svarande behöver det. För tydlighetens skull är det motiverat att bestämma om motsvarande förutsättningar för åklagarens tillstånd till fortsatt handläggning. Utskottet föreslår att en ny bestämmelse (*nytt 3 mom.*) om detta fogas till 25 a kap. 5 § i lagförslag 1. Det är principiellt mycket viktigt

att den svarande i ett brottmål under inga omständigheter har sämre rätt än åklagaren att föra ärendet till fullskalig prövning i hovrätten. Den föreslagna ändringen står inte i strid med detta.

För tydlighetens skull konstaterar utskottet att den ovan föreslagna ändringen inte innebär att behovet av tillstånd avgörs från fall till fall, utan behovet avgörs fortsättningsvis partspecifikt. Om till exempel en och samma målsägande yrkar på att villkorliga straff som ådömts två svarande ändras till ovillkorliga straff, och den ena svaranden döms till fem månaders fängelsestraff och den andra till nio månaders fängelsestraff, behöver målsäganden tillstånd till fortsatt handläggning för den del av yrkandet som gäller domen mot den svarande som dömts till det lindrigare fängelsestraffet.

Hörande av motparten

Enligt gällande bestämmelser hörs i regel inte motparten till den som söker ändring i samband med prövning av tillstånd till fortsatt handläggning. Då systemet med tillstånd till fortsatt handläggning infördes ansåg utskottet att detta var motiverat, eftersom systemet inte är någon förhandsrättegång där det fattas avgörande beslut i överklagade ärenden, och eftersom inte bara den ändringssökande utan också motparten hörs i det fall att hovrätten beviljar tillstånd till fortsatt handläggning och ärendet tas upp till fullständig handläggning. Partens rättsskydd garanteras också av den låga tröskeln för att få tillstånd; om det under tillståndsförfarandet uppenbaras oklarheter ska tillstånd beviljas. Hovrätten kan dock vid behov uppmana ändringssökandens motpart att skriftligt bemöta besvaren (25 a kap. 13 § i rättegångsbalken). Det kan bli aktuellt till exempel om den ändringssökande åberopar nya omständigheter.

I den nu föreliggande propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna om hörande av den ändringssökandes motpart. Lagutskottet har med hänvisning till ovanstående inga invändningar på den här punkten. Det faktum att motparten kan höras vid behov kan anses tillräckligt också om det nuvarande systemet utvidgas.

Muntlig förhandling

Enligt gällande bestämmelser avgör hovrätten i skriftligt förfarande frågan om tillstånd till fortsatt handläggning ska meddelas (25 a kap. 14 § 1 mom. i rättegångsbalken). I förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning ordnas i dag alltså ingen muntlig förhandling.

Behovet av muntlig förhandling har dock aktualiserats i och med att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas avsevärt och kommer att omfatta också andra än ringa ärenden. Muntliga förhandlingar kunde förbättra hovrättens möjligheter att besluta om beviljade eller avgränsning av tillstånd till fortsatt handläggning. Å andra sidan kunde det förlänga handläggningen av ärendena och höja parternas kostnader i de fall där tillstånd beviljas och ärendet förs till fullständig handläggning. Möjligheten till muntlig förhandling skulle också ge tillståndsförfarandet drag av förhandsrättegång, vilket man i det nuvarande tillståndssystemet försökt undvika. Avsikten är också att tröskeln för att bevilja tillstånd ska vara låg och att tillstånd ska beviljas om ärendet är förknippat med oklarheter. Som ovan konstaterats kan hovrätten dessutom alltid vid behov begära ett skriftligt bemötande av motparten.

Lagutskottet förordrar därför inte att möjligheten till muntlig förhandling införs i detta sammanhang. Det är dock skäl att följa hur tillståndsförfarandet fungerar efter utvidgningen.

Motivering av nekande tillståndsbeslut

Europadomstolen fattade den 2 oktober 2014 ett avgörande (Hansen mot Norge) enligt vilket en fullföljdsdomstol i Norge inte tillräckligt hade motiverat sitt beslut att förkasta ansökan om besvärstillstånd. Det ansågs bryta mot artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Avgörandet har väckt debatt om huruvida negativa beslut om tillstånd till fortsatt handläggning ska motiveras mer detaljerat också i Finland.

Enligt 25 a kap. 17 § i rättegångsbalken föreskrivs att om tillstånd till fortsatt handläggning inte meddelas, ska det framgå av beslutet att samtliga de tillståndsgrunder som anges i 11 §

har prövats, att tillstånd inte har meddelats och att tingsrättens avgörande står fast. Regeringen föreslår inga ändringar i den bestämmelsen, i och propositionen bedöms inte heller särskilt vilken betydelse Europadomstolens avgörande har för Finlands del.

Sammantaget anser lagutskottet dock att avgörandet i det norska fallet inte föranleder några allmänna eller föregripande slutledningar om behovet att ändra bestämmelserna i Finland. Situationen i Norge är speciell och Norges lagstiftning avviker från Finlands. Utskottet menar därför att det i detta sammanhang inte finns någon orsak att ändra de gällande bestämmelserna på denna punkt. För tydlighetens skull konstaterar utskottet också att 25 a kap. 17 § i rättegångsbalken inte hindrar att negativa tillståndsbeslut motiveras närmare, eftersom lagrummet endast föreskriver om minimikraven i fråga om motiveringen av negativa tillståndsbeslut. Utskottet anser också att negativa tillståndsbeslut hellre bör motiveras utförligt än summariskt.

Konsekvenser för de olika rättsinstanserna

Utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning betyder för hovrätternas del att flertalet av ärenden kommer att förutsätta tillstånd för att de ska tas upp i en fullskalig rättegång. Prövningen av huruvida tillstånd ska beviljas görs alltså i flesta ärenden utifrån skriftligt material. Antalet huvudförhandlingar kommer att minska till följd av ändringen, vilket besparar hovrätternas arbete. Denna inbesparing kan å andra sidan motverkas något av att förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning kommer att omfatta nya ärendegrupper och även mer komplicerade ärenden, där tillståndsprövningen kan vara mer krävande än i dag. Det kan trots detta antas att ändringen ger hovrätternas möjlighet till en mer ändamålsenlig och effektiv inriktning av resurserna.

Den föreslagna utvidgningen av tillståndsförfarandet medför att tyngdpunkten för rättskipningssystemet läggs på tingsrätterna. Det går i linje med de allmänt accepterade principerna och målen. Genom ändringen får tingsrättspro-

cessen ökad betydelse, vilket ställer högre krav på processens kvalitet och domskälen. Tingsrätternas verksamhetsförutsättningar och kapacitet måste därför säkerställas, så att de bland annat kan behandla ärenden i en förstärkt sammansättning eller i en sammansättning med tre domare oftare än i dag. Utskottet understryker därför att de eventuella inbesparingar som reformen ger också måste utnyttjas för att stärka tingsrätternas resurser. Vidare gäller det att satsa på tingsdomarnas utbildning och på utveckling av rutinerna vid tingsrätterna.

Enligt högsta domstolen kommer utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning att ge domstolen mer arbete. Dessutom kommer högsta domstolen att belastas av fler ogrundade ansökningar om besvärstillstånd. Högsta domstolen har därför under utskottsbehandlingen av propositionen framfört att 2 kap. 9 § i rättegångsbalken i detta sammanhang bör ändras så att högsta domstolen kan handlägga ärenden som gäller tillstånd till fortsatt handläggning i en sammansättning med tre ledamöter, om högsta domstolen endast upphäver hovrättens dom och återförvisar ärendet till hovrätten för ny handläggning. Enligt högsta domstolen är det i dylika fall ur rättsskyddssynpunkt inte nödvändigt eller ändamålsenligt och inte heller motiverat med tanke på resursanvändningen att högsta domstolen efter beviljande av besvärstillstånd alltid ska behandla ärendena i en sammansättning med fem ledamöter.

Lagutskottet anser att det vid riksdagsbehandlingen av den nu aktuella propositionen inte är möjligt eller motiverat att ändra bestämmelserna om högsta domstolens sammansättning. En reform på den här punkten kräver normal beredning. Utskottet tar dock högsta domstolens farhågor på allvar. Konsekvenserna av utvidgningen av systemet på högsta domstolens funktionsförmåga och resurser måste därför följas noggrant. Vid behov måste snabba åtgärder vidtas för att rätta till problem. Lagutskottet ser det som viktigt att bestämmelserna om domstolarnas sammansättningar i klara fall utvärderas på ett övergripande plan.

Avslutningsvis

Utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är viktig med tanke på utvecklingen av rättsvården. Reformerna inom rättsvården måste dock fortsätta. Lagutskottet vill därför fästa uppmärksamhet vid upptagningen av bevisning i tingsrätterna. När systemet med tillstånd till fortsatt handläggning infördes såg lagutskottet det som viktigt att man bedömer behovet av och möjligheterna att i tingsrätterna göra ljud- och bildupptagningar av utsagorna från personer som hörs i bevissyfte. Upptagningarna skulle sedan kunna användas av hovrätten i huvudförhandlingen som underlag för rättens bedömning av tilltron till bevisningen (LaUB 4/2010 rd). Utskottet såg det också som viktigt att väga in erfarenheterna av en motsvarande reform som genomförts i Sverige.

Enligt utskottet uppfattning kan upptagningar vara till avgörande nytta för såväl domstolarna som parterna och vittnena. Å andra sidan kan det tekniska genomförandet kräva avsevärda ekonomiska investeringar. Samtidigt måste man beak-

ta att den nu aktuella reformen minskar antalet huvudförhandlingar i hovrätterna, vilket betyder att också nyttan av upptagningarna minskar.

Införandet av ett system med upptagningar har beaktats i det medelfristiga målet för reformprogrammet för rättsvården, dvs. för åren 2015-2019. Utskottet ser det som viktigt att frågan utreds i början av den nämnda tidsperioden och uppmanar därför till skyndsamma åtgärder. Utskottet föreslår ett uttalande i frågan (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 25 a kap. 5 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

25 a kap.

Om inledande av förberedelsen av ett besvärshandling vid hovrätten och om tillstånd till fortsatt handläggning

5 §

(1 och 2 mom. som i RP)

Åklagaren eller målsäganden behöver inte tillstånd till fortsatt handläggning i någon del av målet, om svaranden har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader och besvären

avser det brott som tillräknats svaranden eller det straff som dömts ut. (Nytt 3 mom.)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen snabbt utreder behovet av och möjligheterna att införa ett system där fullföljdsdomstolen tar emot muntlig bevisning med hjälp av ljud- och bildupptagningar som gjorts i tingsrätten.

Helsingfors den 18 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /saf
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst

Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.