

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2002 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om  
ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om  
anförande av besvär hos hovrätten och om be-  
handlingen av besvärssärenden i hovrätten**

*Till lagutskottet*

### INLEDNING

#### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om anförande av besvär hos hovrätten och om behandlingen av besvärssärenden i hovrätten (RP 91/2002 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till lagutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Iiro Liukkonen, justitieministeriet
- justitieråd Erkki-Juhani Taipale, högsta domstolen
- förvaltningsråd Heikki Kanninen, högsta förvaltningsdomstolen
- juris licentiat Laura Ervo
- professor Mikael Hidén
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Jyrki Virolainen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att rättegångsbalkens bestämmelser om anförande av besvär hos hovrätten och behandlingen av besvärssärenden i hovrätten skall ändras. Meningen är att införa ett förfarande som innebär differentiering av behandlingen av besvär. Enligt förslaget prövar hovrätten utan dröjsmål om besvären ger anledning att misstänka att underrättens avgörande eller förfarandet i underrätten varit oriktigt. Besvären tas inte upp till vidare prövning om hovrätten enhälligt konstaterar att besvären inte kan leda till resultat och det med hänsyn inte minst

till parternas rättsskydd inte heller finns någon annan grund för att fortsätta behandlingen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft omedelbart.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas förslaget med tanke på bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av vissa aspekter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna är det dock enligt regeringens mening lämpligt att utlåtande om propositionen inhämtas

också av grundlagsutskottet under behandlingen i riksdagen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Propositionens konstitutionella betydelse*

Regeringen föreslår att 26 kap. i rättegångsbalken kompletteras med en ny 2 a § om differentiering av behandlingen av besvär i hovrätten. Enligt paragrafen prövar hovrätten utan dröjsmål om besvären ger anledning att misstänka att tingsrättens avgörande eller det förfarande som har iakttagits där är oriktigt. Om hovrätten under denna "sällning" av besvären enhälligt konstaterar att det är klart att besvären inte kan leda till resultat och om det med beaktande av i synnerhet parternas rättsskydd inte heller finns någon annan grund för att fortsätta behandlingen, upptas besvären inte till vidare prövning. Hovrätten kan fatta ett sällningsbeslut också längre fram under behandlingsprocessen. Beslutet kan också gälla en del av besvären.

Hovrättens beslut att sälla bort besvären innebär i praktiken att besvären förkastas i ett lättare än ett fullständigt förfarande. Av propositionens motivering framgår att bestämmelserna om skriftlig föredragning och huvudförhandling i 26 kap. i rättegångsbalken inte tillämpas i sällningsfasen. Besvären tas dock upp till prövning i sak i sällningsförfarandet. Det är inte fråga om att förkasta besvären som klart grundlösa eller att avvisa dem utan prövning. Som rättsskyddsgarantier för differentieringen nämner propositionen utöver kriterierna för sällning också kravet på att beslutet skall fattas enhälligt av hovrätten i beslut för sammansättning och möjligheten att söka ändring i hovrättens avgörande.

#### *Ändringssökande som en grundläggande och mänsklig rättighet*

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 21 § i grundlagen liksom också artikel 6 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen).

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. 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 (se RP 309/1993 rd, s. 78).

I artikel 6.1 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna sägs att envar skall 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 be-

handling. Men artikeln förutsätter inte att besvärprocessen i varje avseende skall vara likadan som rättegången i första instans och kravet på muntlig behandling i andra instans är inte ovillkorligt.<sup>1</sup> Till exempel besvärstillståndsförfarandet eller förfarandet för att avgöra enbart de rättsliga frågorna kan uppfylla kraven i artikeln, även om den ändringssökande inte ges möjlighet att bli hörd personligen i fullföljdsdomstolen. Å andra sidan kan ärendet inte avgöras utan att den åtalade ges en möjlighet att lägga fram bevis till stöd för sin oskuld om fullföljdsdomstolen prövar ärendet med hänsyn både till fakta och rättsliga frågor och bedömer skuldfrågan i dess helhet.<sup>2</sup>

Om besvärsrätt i brottmål bestäms särskilt i 2 artikeln i tilläggsprotokoll 7 till Europadomstolens konvention om de mänskliga rättigheterna. Enligt första stycket skall 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 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.<sup>3</sup>

Den som dömts för ett brott har också enligt 14.5 artikeln 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 reglera i första hand hur besvärsrätten utövas. När förfarandet i fullföljdsdomstol regleras gäller det att ta hänsyn till kraven i 14.1 artikeln om

vars och ens rätt till en opartisk och offentlig rättegång.<sup>4</sup>

#### *Bedömning av sållningsförfarandet*

Propositionen har som mål att underlätta för hovrätterna att rikta in sina resurser bättre enligt ärendenas art. Den avser också lägre kostnader och mindre besvär för parter och vittnen av hovrättsförfarandet. Med tanke på de grundläggande rättigheterna är det betydelsefullt att sållningsförfarandet med tiden kan 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.

Enligt förslaget skall alla beslut av tingsrätten som nu kunna överklagas hos hovrätten vad gäller såväl rättsliga frågor som frågor som sammanhänger med bevisfakta och hovrätten avgör besvären antingen i sållningsförfarande eller fullständigt förfarande beroende på ärendets natur. Utskottet anser 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 (se också GrUU 9/1997 rd, s. 2/1).

En rättvis rättegång kräver i vissa situationer muntlig förhandling i besvärinstans. Behandlingen av ett ärende kan med stöd av paragrafens 2 mom. inte avslutas i sållningsfasen, om ett fullständigt förfarande är nödvändigt med hänsyn till parternas rättsskydd. Således måste hovrätterna 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 uppfyller bestämmelserna enligt utskottets åsikt de innehållsliga minimikraven som ingår i garantierna för en rättvis rättegång.

Garantierna för en rättvis rättegång tryggas enligt 21 § 2 mom. i grundlagen genom lag. Lagstiftarens skyldighet att trygga en grundläggande

<sup>1</sup> Se Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000, s. 347—348.

<sup>2</sup> Se Europadomstolen för mänskliga rättigheter, domen i fallet Tierce m.fl. v. San Marino (25.7.2000), punkt 95.

<sup>3</sup> Se Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 2000, s. 515—517

<sup>4</sup> Se Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary 1993, s. 266—268.

de rättighet omfattar också krav på att lagen skall vara exakt och noggrant avgränsad. I detta avseende är förslaget olämpligt löst och delvis också vagt formulerat.

Bestämmelserna om villkoren för sällning förefaller motstridiga i förslaget i och med att hovrätten enligt paragrafens 1 mom. prövar om det finns anledning att misstänka riktigheten i tingsrättens avgörande och förfarande och enligt 2 mom. om besvären klart inte kan leda till resultat. Lydelsen i paragrafens 2 mom. är misslyckad också därför att hovrätten förutsätts avgöra saken genom att på förhand slå fast om besvären är utsiktslösa eller inte. Med hänsyn till differentieringen av behandlingen av ärenden är det skäl att precisera bestämmelserna om villkoren för sällning. Av lagen bör framgå under vilka förutsättningar på objektiva grunder ärenden inte tas upp till vidare prövning i hovrätten.

Bestämmelsen om beaktande av parternas rättsskydd och eventuella andra grunder i 2 mom., som inskränker möjligheterna att tillämpa sällning är smidig och hindrar inte i sig till exempel muntlig förhandling i de fall som kräver det. Men bestämmelsen är löst formulerad med tanke på sambandet mellan ett ärende och de grundläggande rättigheterna. Utskottet har den uppfattningen att den föreslagna bestämmelsen inte i tillräcklig grad styr hovrätternas beslut om differentiering av behandlingen av ärenden. Därför bör bestämmelsen preciseras också på denna punkt. Lagen bör ta upp åtminstone muntlig förhandling och möjligen också andra väsentliga aspekter på parternas rättsskydd som gör att be-

svären i linje med propositionens syfte måste tas upp till fullständig prövning.

Enligt propositionens motivering omfattar sällningsförfarandet bl.a. med hänsyn till lika behandling av parterna också de grövsta brottmålen. Men av jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen följer inte några hinder för att lagstifta om att allvarliga brottmål skall tas upp till fullständig prövning. Till exempel artikel 2.2 i tilläggsprotokoll 7 till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna gör beträffande besvärsmålen skillnad mellan mindre grova och grövre gärningar. Utskottet menar att lagutskottet ännu bör överväga om det inte i lagen bör tas in en bestämmelse om att grövre brott, som kan definieras t.ex. utifrån den strafftid som tingsrätten dömt ut bör ställas utanför sällningsförfarandet.

Hovrätten kan enligt propositionens motivering helt kort motivera sitt sällningsbeslut med att besvären inte ger anledning att ändra tingsrättens avgörande utan att det förblir i kraft. Utskottet vill kraftigt understryka att rätten till ett motiverat beslut ingår i de garantier för en rättvis rättegång som nämns explicit i 21 § 2 mom. i grundlagen. Därför måste sällningsbesluten motiveras och motiven bör i samtliga fall uppfylla minimikraven i 24 kap. 16 § rättegångsbalken.

### **Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 10 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Tuija Brax /gröna  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv

Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /saml  
Heli Paasio /sd  
Markku Rossi /cent  
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.