

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **55/2006 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om överföring av besvärssärenden till en annan
hovrätt för handläggning och avgörande samt
om ändring av 26 kap. 13 § i rättegångsbalken**

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om överföring av besvärssärenden till en annan hovrätt för handläggning och avgörande samt om ändring av 26 kap. 13 § i rättegångsbalken (RP 202/2006 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Aki Rasilainen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

För att säkerställa en snabb behandling av besvärssärenden i de allmänna domstolarna föreslår regeringen att det stiftas en lag om ett förfarande för överföring av besvärssärenden. Nya besvärssärenden som blir anhängiga i en hovrätt skall kunna överföras till en annan hovrätt för handläggning och avgörande. Överföringsförfarandet föreslås gälla ett bestämt antal besvärssärenden åt gången och kräva tillstånd av högsta domstolen.

För att spara tid och besvär för parterna föreslås det dessutom att rättegångsbalken ändras så att en hovrätt kan ha huvudförhandling även på orter utanför dess domkrets.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen överföringsförfarandet med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen. Det finns så tungt vägande skäl för den uppsnabbade behandlingen att det inte har någon avgörande betydelse för den samlade bedömningen av den eftersträlvade rättssäkerheten för sökanden att sökanden en kort tid inte vet vilken hovrätt som kommer att behandla ärendet, sägs det i regeringens konstitutionella bedömning. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med det första lagförslaget framgår av 1 §. För att säkerställa en snabb behandling kan en hovrätt i det förfarande som avses i lagen (överföringsförfarande) överföra besvärärenden till en annan hovrätt för handläggning och avgörande. Ett överföringsförfarande kan inledas om antalet oavgjorda mål och ärenden i förhållande till antalet ledamöter är eller håller på att bli klart större än i hovrätterna i genomsnitt. Ett annat villkor är att högsta domstolen har gett sitt tillstånd till förfarandet efter att ha hört de övriga hovrätterna. Syftet är att minska antalet oavgjorda ärenden särskilt vid Helsingfors hovrätt.

På grundval av 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. 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. Vidare sägs i 98 § 1 mom. i grundlagen att högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. I 4 mom. i samma paragraf ingår ett förbud mot att tillsätta tillfälliga domstolar.

Med oberoende domstolar avses att domstolarna i sin verksamhet inte får låta sig påverkas av andra. Detta gäller lagstiftaren, den som utövar regeringsmakt och myndigheterna likaväl som till exempel parterna i en rättsstrid. En domstol är oberoende också inom rättsväsendet. En högre domstol får inte försöka påverka en lägre domstol i enskilda mål utan måste invänta eventuella överklaganden. Oberoende domstolar har ett nära samband med kravet på rättvis rättegång, en grundläggande rättighet som är tryggad i 21 § i grundlagen och i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (GrUU 35/2005 rd, s. 2—3, RP 1/1998 rd, s. 77, se också RP 309/1993 rd, s. 78). I 98 § 4 mom. i grundlagen förbjuds tillfälliga domstolar och lagrummet innebär att det inte i enskilda fall går

att göra avsteg från domstolarnas regionala eller materiella behörighet eller från instansordningen (RP 1/1998 rd, s. 157).

Domstolarnas prövningsrätt

Av 3 § och av motiven får man den uppfattningen att övergångsförfarandet gäller de ärendekategorier som specificeras i tillståndet från högsta domstolen. Huvudregeln förefaller följaktligen inte att vara ett enstaka undantag från den domstol som lagen förordnar. Att döma av motiven i propositionen är det också tillåtet att föra över enskilda, mycket stora ärenden till en annan hovrätt.

Överföringsförfarande får inledas först när högsta domstolen har gett sitt tillstånd. Men den överförande domstolen lägger alltid i enskilda fall fram ett förslag om överföring med stöd av 4 §. Enligt paragrafen "får" ett ärende "överföras" till en annan domstol, utom brottmål där det har beslutats att svaranden ska häktas eller om ärendet har samband med något annat ärende som är anhängigt i hovrätten. Med undantag för dessa fall har hovrätten relativt fria händer att pröva om ett ärende ska föras över eller om domstolen själv avgör det. Också högsta domstolens prövningsrätt visavi typen av och antalet ärenden är relativt öppen. Det finns ingen tidsbegränsning för förfarandet trots att det i 6 § sägs att överföringsförfarandet upphör när det antal ärenden som anges i tillståndet har överförts till respektive hovrätter. Nya överföringar kräver nya tillstånd.

Förfarandet harmonierar inte med 3 § 3 mom., 21 § 1 mom. och 98 § 4 mom. i grundlagen, där domstolen ges en lagfäst regional och materiell befogenhet. Dessutom uppfyller förfarandet inte kravet på exakthet och exakt avgränsning. Åtminstone i 3 § i det första lagförslaget måste det räknas upp vilka ärendekategorier som kan överföras. Dessutom måste 4 § preciseras genom att hovrätten fråntas möjligheten att förbehålla sig rätten att själv avgöra något av de ärenden som överförs.

I 2 § 2 mom. sägs att högsta domstolen före ett beslut om överföring ska begära utlåtande av justitieministeriet om hovrättens motiverade ansökan. Utlåtandet är inte bindande för högsta domstolen. Av motiven framgår det emellertid att justitieministeriets ståndpunkt spelar en större roll. Dessutom ingår förhandlingstvång för hovrätten är skyldig att så snart som möjligt förhandla med justitieministeriet innan den anhåller om överföringstillstånd. Vid förhandlingarna ska parterna diskutera bland annat resursläget och olika alternativ för att förbättra arbetssituationen med andra medel än överföringsförfarandet. Sett i det perspektivet kan förhandlingskyldigheten vara behövlig. Förfarandet ger ändå det intrycket att justitieministeriet skulle ha möjligheter att påverka vilken domstol som avgör respektive ärenden. Det rimmar illa med 3 § 3 mom. i grundlagen, som kräver oberoende domstolar.

Effekter

Överföringsförfarandet har motiverats med att det underlättar arbetsbördan vid vissa hovrätter och gör rättegångarna snabbare. Det ligger i parternas intresse och föreskrivs också i 21 § 1 mom. i grundlagen att domstolarna ska behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål. Men det kan hända att ärendena snabbas på bara i den överförande hovrätten medan handläggningstiderna kan bli längre i den mottagande hovrätten. Överföringsmöjligheten betyder att handläggningstiderna jämnas ut mellan hovrätterna, men inte nödvändigtvis att de genomsnittliga handläggningstiderna blir kortare i hela landet. Grundlagsutskottet har upprepade gånger påpekat vikten av ett snabbt domstolsförfarande (GrUU 31/2005 rd, GrUU 2/2006 rd, GrUU 30/2006 rd). Avstånden förlängs och det kan vara av betydelse med avseende på tillgången på domstolsbehandling enligt 21 § i grundlagen. Det kan bli svårare för parterna att få sina ärenden behandlade samtidigt som kostnaderna ökar.

Grundlagsutskottet menar att bestämmelserna bör preciseras för att åtminstone de hovrätter som ligger längst borta från den överförande hovrätten utesluts när valet träffas. Att ärendet förs över till en tvåspråkig domstol om någon av parterna är svenskspråkig föreskrivs i 5 § 1 mom. och är korrekt. Bestämmelsen uppfyller också kravet i 17 § 2 mom. att var och en har rätt att använda sitt eget språk i domstol och få handlingar på samma språk.

Konklusion

Syftet att trygga en snabb behandling i hovrätterna med hjälp av överföringsförfarandet är förståeligt med avseende på enskilda hovrätter, till exempel Helsingfors hovrätt. Men det betyder inte nödvändigtvis att handläggningstiderna förkortas över hela linjen, utan i stället bara jämnas ut (jfr GrUU 30/2006 rd). Lagförslaget är relativt öppet och motiven bristfälliga eftersom de nästan inte alls uppfyller de lagstadgade kraven på exakthet och exakt avgränsning. Sammantaget sett harmonierar lagförslaget dåligt med grundlagen eftersom det på många punkter gäller parternas rättssäkerhet och domstolarnas regionala och materiella befogenheter. Lagförslaget är inte till alla delar den korrekta lösningen på problemet med att förkorta handläggningstiderna. Om överföringsförfarandet anses nödvändigt på grund av en förestående exceptionellt stor anhopning av ärenden kan lagen stiftas temporärt för det syftet och gälla i högst två år. Regeringen bör fundera över andra mer permanenta lösningar för att korta ner handläggningstiderna vid hovrätterna. Det behövs lösningar som på ett mer tillfredsställande sätt uppfyller kraven i grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 55/2006 rd — RP 202/2006 rd

Helsingfors den 23 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.