

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 9/1997 rd

Regeringens proposition 33/1997 rd

Till Lagutskottet

Riksdagen remitterade den 15 april 1997 proposition 33/1997 rd med förslag till lag om ändring av rättegångsbalkens stadganden om fullföljd av talan från underrätt till hovrätt och om behandling av besvärsmål i hovrätt samt av vissa därtill anslutna lagar till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Iiro Liukkonen vid justitieministeriet, presidenten i högsta domstolen Olavi Heinonen, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, presidenten i Vasa hovrätt Erkki Rintala, professor Mikael Hidén, biträdande professorn Matti Pellonpää och biträdande professorn Martin Scheinin.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförvaltningsrättslig synpunkt och anför värdsamt som sitt utlåtande följande.

Propositionen

Regeringen föreslår att bestämmelserna i rättegångsbalken om fullföljd av talan från underrätt till hovrätt och om behandling av besvärsmål i hovrätt skall revideras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1998.

I propositionen ingår inte någon motivering till lagstiftningsordningen. I detaljmotiveringen (s. 33/I) konstateras att det föreslagna systemet med prövningstillstånd inte strider mot 16 § 2 mom. regeringsformen som säger att rätten att söka ändring skall tryggas i lag.

Utskottets ställningstaganden**Regeringsformen, 16 §**

I 16 § 2 mom. regeringsformen ingår följande bestämmelse: "Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra

garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas i lag."

I motiveringen till förslaget om revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterades (RP 309/1993 rd, s. 77/I) att hela paragrafen förutsätter att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Därutöver ger paragrafen ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet. Förteckningen i 2 mom. över de viktigaste delområdena för en rättvis rättegång avsågs inte vara uttömmande. Det ansågs att man genom lag kan stadga om smärre undantag från dem (propositionen ovan, s. 78).

I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna tog grundlagsutskottet upp som en allmän fråga lagstiftarens skyldighet att genom en bestämmelse lik 16 § 2 mom. regeringsformen trygga de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 6). Utskottet ansåg att dylika bestämmelser om positiv handlingsförpliktelse för lagstiftaren ligger ett steg högre vad gäller förpliktande verkan än laghänvisningarna i vissa bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Föreslagna 12 och 13 § om muntlig behandling i 26 kap. rättegångsbalken är så till vida betydelsefulla att de bidrar till en rättvis rättegång i enlighet med kravet i 16 § 2 mom. regeringsformen. Föreslagna 25 kap. 3—6 § rättegångsbalken är relevanta med hänsyn till rätten att söka ändring, ett av de delområden av en rättvis rättegång som uttryckligen nämns i grundlagen, samt 24 kap. 6 § för den skull att rätten att få ett motiverat beslut är ett delområde som nämns i samma lagrum i grundlagen.

Enligt propositionen skall ett system med prövningstillstånd gälla för fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt. I tvistemål behövs tillstånd om det ekonomiska intresset för en part i anknytning till tingsrättens avgörande uppenbart inte överstiger 20 000 mark. I ett brottmål behöver en svarande prövningstillstånd, om han inte har dömts till strängare straff än böter. Enligt lagför-

slaget skall prövningstillstånd beviljas om det finns skäl till ändring av slutresultatet i tingsrättens avgörande. Prövningstillstånd skall också kunna beviljas på så kallad prejudikatsgrund och av andra vägande skäl.

Att prövningstillståndet införs redan på hovrättsnivå smälter enligt utskottets uppfattning rätt dåligt in i vår rättstradition. Dessutom inställer sig frågan om högsta domstolen i enlighet med 2 § 4 mom. och 53 § regeringsformen kan vara högsta rättinstans om hovrätterna väljer vilka fall de skall ta sig an. Det föreslagna systemet med prövningstillstånd förefaller dock innebära att hovrätten i en sammansättning med två ledamöter prövar om tingsrättens avgörande ger rätt slutresultat. I det fall att hovrätten anser slutresultatet vara det riktiga beviljas inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd behöver däremot inte beviljas om hovrätten anser att bara motiveringen till tingsrättens avgörande eller de tillämpade lagrummen bör ändras.

Hovrättens avgörande med anledning av en ansökan om prövningstillstånd är följaktligen alltid ett avgörande i sak. Detta är enligt utskottet tillräckligt för att tillgodose den till en rättvis rättegång hörande rätten enligt 16 § 2 mom. regeringsformen att söka ändring. En partiell lättad i förfarandet kan dessutom med tiden ge större eftertryck åt var och ens rätt enligt i 16 § 1 mom. regeringsformen att med stöd av lag utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av behörig domstol.

Det förefaller inte helt lyckat att kalla ett nytt, i viss bemärkelse inskränkt behandlingsförfarande för ett prövningstillstånds-förfarande, menar utskottet, i synnerhet som hovrätten i alla händelser prövar om slutresultatet av tingsrättens avgörande är det rätta. Regleringssättet och begreppen bör omprövas.

Utskottet anser det vara av största vikt att det av ett beslut av hovrätten, som i propositionen kallas att avslå en ansökan om prövningstillstånd, alltid skall framgå att hovrätten prövat saken och anser att det inte finns skäl att ändra slutresultatet av tingsrättens avgörande. I detta sammanhang uttrycker hovrätten i allmänhet inte sin ståndpunkt till motiveringen till tingsrättens avgörande och de tillämpade lagrummen och därför vore det på sin plats att detta framgår av hovrättens beslut liksom också att dessa omständigheter är beroende av vilket avgörande tingsrätten kommer till. Dessa synpunkter är betydelsefulla från statsförfattningsrättslig synpunkt i och med att rätten att få motiverade beslut ut-

tryckligen nämns i 16 § 2 mom. regeringsformen. Åberopande denna synpunkt är det enligt utskottet nödvändigt att ändra 24 kap. 6 §, som i förslaget har följande lydelse: "Ett ... behöver inte innehålla ... motiveringar ...". Enligt utskottet bör också ett beslut av hovrätten på en ansökan om prövningstillstånd innehålla en motivering där hovrätten antingen säger att underrättens motivering förblir slutresultat eller kommer med en ytterligare motivering.

Internationella konventioner om mänskliga rättigheter

De nya bestämmelserna i 12 och 13 § 26 kap. rättegångsbalken skapar såvitt utskottet ser förutsättningar för att återta Finlands reservation mot artikel 6 gällande muntlig behandling i europeiska fördraget om de mänskliga rättigheterna i fråga om hovrätterna. Utskottet påpekar dock att när hovrätten är första instans medger 27 kap. 3 § 2 mom. 2 punkten rättegångsbalken att muntlig behandling inte behöver ordnas trots parternas krav. När bestämmelsen tillämpas bör man komma ihåg att rätten till muntlig behandling i åtminstone en rättsinstans är huvudregeln, som enligt praxis vid europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna får frångås bara om en stat lägger fram godtagbara skäl härtill.

I artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ingår bestämmelser om rätten till ändringssökande i brottmål. Artikeln innehåller dock en uttrycklig begränsande klausul som medger undantag från huvudregeln bland annat när det gäller lindriga gärningar. Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna har i ett sammanhang ansett att ett förfarande med prövningstillstånd i sig räcker till för att uppfylla bestämmelserna om besvärsmått enligt artikeln i tilläggsprotokollet.

Enligt 5 punkten i artikel 14 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) skall envar som befunnits skyldig till och dömts för ett brott ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövat av högre instans i enlighet med lag. Denna bestämmelse kräver att det skall finnas möjlighet till straffprocess i två rättsinstanser alltid när en person döms för ett brott. MP-konventionen går på denna punkt längre än det ovan nämnda tilläggsprotokollet till europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna.

Man kan säga att MP-konventionen talar för en allmän rätt att söka ändring medan åter euro-

peiska konventionen om de mänskliga rättigheterna understryker kraven på processen i besvärinstansen i de fall sökande av ändring är tillåten. Också när det gäller MP-konventionen kan frågan om allmän besvärsmått trots artikelpunktens lydelse måhända anses något diffus, eftersom FNs kommitté för de mänskliga rättigheterna i ett rätt gammalt avgörande (Salgar de Montejo v. Columbia, besvär 64/1979) godkände att mindre förbrytelser genom nationell lag får uteslutas från besvärsmått. I den händelse det uppstår en tolkningspraxis som obestriddig utgår från konventionens lydelse lyfter utskottet

Helsingfors den 14 maj 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml samt medlemmarna Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkea-aho /cent, Valto

fram tyngden hos internationella konventionsförpliktelser som bringats i kraft på behörigt sätt på nationell nivå: tolkningen av nationella bestämmelser (i detta fall 25 kap. 6 § rättegångsbalken) bör ta hänsyn till konventionsbestämmelserna och tillämpas jämsides på lämpligt sätt.

Med anledning av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen.

Koski /sd, Heikki Koskinen /saml, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Veijo Puhjo /vgr.

Avvikande åsikt

När de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades togs följande bestämmelse in i 16 § 2 mom. regeringsformen: "Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas i lag." Därmed gavs ytterligare eftertryck åt bestämmelserna om rättegångsförfarande och rättsskydd.

Regeringen motiverar sitt förslag främst med att det sparar på arbete i hovrätterna och resulterar i ekonomiska besparingar på 6 miljoner mark. Översynen får inte utgå från en avvägning av arbetsmängder eller från en myndighetscentrerad aspekt utan revideringen av rättegångs-procedurerna bör i första hand ses som en fråga som gäller individens rättsskydd.

Enligt propositionen behövs i tvistemål prövningstillstånd om en parts ekonomiska intresse i anknytning till tingsrättens avgörande uppenbart inte överstiger 20 000 mark. Gränser av detta slag, i synnerhet om de är angivna i mark, är konstgjorda och gagnar inte rättspraxis när det gäller dess främsta syfte, dvs. att nå rätt slutresultat.

Tidigare var prövningstillståndet för fullföljd av talan till högsta domstolen förknippat med ett visst belopp men av rättviseskäl frångicks systemet 1979.

Besvärsförfarandet i brottmål är inte heller det utan problem. En person som haft med domstolsväsendet att göra kan tycka att hans straff är mycket strängt, även om det "bara" är fråga om bötesstraff. Exempelvis följande brott kan resultera i bötesstraff, som alltså kräver prövningstillstånd för att få överklagas: frihetskränkande otukt, misshandel, dödsvållande, grovt rattfylleri, olovlig avlyssning, frihetsberövande, förolämpning och smädelse.

I och med att bötesstraff kan komma i fråga för brott som ger den enskilde en viss stämpel eller bötesstraffet i övrigt kan leda till icke-önskvärda konsekvenser för den dömda, exempelvis sätta stopp för hans karriär, kan det med tanke på den dömdes rättsskydd vara lika mycket på sin plats med rätt att söka ändring som för exempelvis den som dömts till villkorligt straff för ett brott av oaktamhet.

I brottmål skulle alltså åklagaren och den ska-

delidande, dvs. parterna, ha rätt att söka ändring utan prövningstillstånd bara när straffet kan bli mer än ett och ett halvt år fängelse. Som exempel på brott där domen inte kan lyda på fängelse i över ett och ett halvt år kan nämnas hemfridsbrott, äventyrande av trafiksäkerheten, rattfylleri, lindrig misshandel och stöld.

Enligt utskottet förefaller det "inte helt lyckat att kalla ett nytt, i viss bemärkelse inskränkt behandlingsförfarande för ett prövningstillståndsförfarande ... i synnerhet som hovrätten i alla händelser prövar om slutresultatet av tingsrättens avgörande är det rätta." Enligt utskottet bör regleringssättet och begreppen omprövas.

Helsingfors den 14 maj 1997

Anneli Jäätteenmäki /cent

Enligt min åsikt borde grundlagsutskottet klart och tydligt ha konstaterat att medborgarna har rätt att överklaga ett beslut av en underrätt såväl i civil- som brottmål.

Jag anser att systemet med prövningstillstånd inte fyller kravet på en rättvis rättegång enligt 16 § 2 mom. regeringsformen.

Med stöd av det ovan sagda anför jag

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen, förutsatt att systemet med prövningstillstånd frångås.