Utlåtande GrUU 5/2018 rd– RP 200/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av rättegångsbalken och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av rättegångsbalken och till vissa lagar som har samband med den (RP 200/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Kirsi Pulkkinen, justitieministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Matti Tolvanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikko Vuorenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att rättegångsbalken, lagen om rättegång i brottmål, förundersökningslagen och lagen om verkställighet av böter ändras. Avsikten med de föreslagna ändringarna är att förenkla rättsprocesserna i de allmänna domstolarna.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 3 § om utövande av dömande makt, 7 § om rätten till personlig frihet, 21 § om rätten till en rättvis rättegång och 100 § om högsta domstolens domförhet. Vidare beaktas Europakonventionens artikel 5 om förutsättningarna för frihetsberövande och artikel 6 om garantier för en rättvis rättegång.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de aspekter avseende grundläggande fri- och rättigheter som hänför sig till propositionen anser regeringen det dock vara motiverat att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att rättegångsbalken, lagen om rättegång i brottmål, förundersökningslagen och lagen om verkställighet av böter ändras. De föreslagna ändringarna är avsedda att förenkla rättsprocesserna i de allmänna domstolarna. Målet är att förkorta behandlingstiderna vid domstolarna bland annat genom smidigare regler för domstolarnas sammansättningar och genom att ge domstolarna möjlighet att koncentrera sig på sina kärnuppgifter. Genom förenkling av rättsprocesserna anpassas domstolarnas verksamhet till de besparingar i domstolarnas omkostnader som redan ingår i ramarna för statsfinanserna.

Bestämmelsen är relevant med avseende på 21 § i grundlagen. Enligt den bestämmelsen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. 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 ska tryggas genom lag. Förslaget är allmänt beaktansvärt också med avseende på den dömande makten enligt 3 § i grundlagen (se även GrUU 53/2014 rd, s. 2/II).

Grundlagsutskottet har påpekat att de grundläggande rättigheterna att få en rättvis rättegång och att få en sak behandlad utan dröjsmål är viktiga hörnstenar i rättsstaten (GrUU 12/2017 rd, s. 2, GrUU 14/2016 rd, s. 9 och GrUU 29/2014 rd, s. 2).

Utskottet har också understrukit att basfinansieringen av domstolarna och andra myndigheter som ansvarar för att rättstryggheten tillgodoses måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärlig läge (GrUU 19/2016 rd, s. 4, GrUU 14/2016 rd, s. 9, GrUU 9/2016 rd, s. 5 och GrUU 29/2014 rd, s. 2/II). Utskottet framhåller att en förenkling av rättsprocesserna därför inte bör vidtas enbart för att spara in på omkostnaderna.

Grundlagsutskottets uppfattning är att de föreslagna ändringarna har bedömts korrekt i motiven till lagstiftningsordning och att utskottet kan omfatta de väsentliga delarna av slutsatserna. Samtidigt vill utskottet dock peka på vissa detaljer i förslaget.

Sammansättningen i de allmänna domstolarna

Regeringen föreslår vissa ändringar i den domföra sammansättningen för de allmänna domstolarna. Domstolens domföra sammansättning återspeglas i hur korrekt och snabbt ett ärende blir be-

handlat och i om kraven på en rättvis rättegång blir tillgodosedda (GrUU 53/2014 rd, s. 3/I och GrUU 2/2006 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet har hänvisat till att rättegången i sig definieras varken i grundlagen eller i Europakonventionen. Det är karakteristiskt för rättegången att ärendet vid domstolens sammanträde behandlas ömsesidigt och opartiskt. Den dömande makten vid rättegången utövas av domare som är närvarande samtidigt i domstolens lagfästa sammansättning och som baserar sina avgöranden på ömsesidig förhandling. Utskottet har också betonat att en mångsidig bedömning av rätts- och bevisfrågor vid domstolens interna förhandling borgar för kraven på rättssäkerhet (GrUU 53/2014 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har redan före grundrättighetsreformen och stiftandet av den nya grundlagen ansett att rättssäkerheten i regel kräver att fullföljdsdomstolarna är kollegiala (GrUU 4/1982 rd). Utskottet har därför ansett att det är motiverat att ärendena behandlas i en sammansättning med tre domare, eftersom förvaltningsdomstolarna är fullföljdsdomstolar, och gjort bedömningen att en sammansättning med fler ledamöter borgar för en allsidigare bedömning och därmed ökar rättssäkerheten (GrUU 53/2014 rd, s. 3/I och GrUU 2/2006 rd, s. 2/II).

Förenklingen av domstolarnas sammansättning har dessutom bedömts med avseende på att det ur rättssäkerhetsperspektiv sett också är viktigt att ärendena behandlas utan dröjsmål. En lättare domför sammansättning som inte äventyrar en korrekt handläggning av ärendena kan enligt utskottets uppfattning göra det möjligt att på ett förnuftigt sätt fördela domstolsresurserna mellan krävande och mindre krävande ärenden. Det kan i sin tur bidra till att effektivisera domstolarnas arbete så att målen blir behandlade på det sätt grundlagen förutsätter utan obefogat dröjsmål. Utskottet har i sin praxis förutsatt att de ärenden som behandlas i en lättare sammansättning till sitt innehåll är av den arten att de lämpar sig för behandling i en lättare sammansättning (GrUU 53/2014 rd, s. 3/II och GrUU 2/2006 rd, s. 2/II).

Det föreslås att tingsrättens domförhet i en sammansättning med en domare utvidgas i fråga om brottmål. Ett brottmål ska enligt 6 § i lagförslag 1 kunna behandlas i en sammansättning med en domare om det för den gärning som avses i åtalet kan dömas ut fängelse i högst fyra år. Grundlagsutskottet menar att det till denna del är frågan om en tämligen betydande ändring av bestämmelserna om domför sammansättning. Utskottet noterar dock att enligt 2 kap. 11 § i rättegångsbalken kan en kollegial sammansättning vid en domstol förstärkas med ytterligare en lagfaren ledamot, om det är motiverat med hänsyn till målets eller ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak. Det föreslås att bestämmelsen kompletteras så att en sammansättning med en domare i tingsrätten på motsvarande grunder kan förstärkas med ytterligare en lagfaren ledamot. Med tanke på målet att ärendena ska behandlas utan dröjsmål anser utskottet att de föreslagna ändringarna inte är problematiska med avseende på grundlagen.

Enligt 9 § 2 mom. i lagförslag 1 kan ett ärende om besvärstillstånd i högsta domstolen behandlas även av en ledamot ensam, om det är klart att det inte finns förutsättningar att meddela besvärstillstånd. Enligt motiven till den föreslagna bestämmelsen kan det bli fråga om sådana ansökningar om besvärstillstånd där förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd enligt en objektiv bedömning uppenbart inte uppfylls.

Enligt 100 § 2 mom. i grundlagen är de högsta domstolarna domföra med fem ledamöter, om inte något annat antal föreskrivs särskilt i lag. I propositionen med förslag till ny grundlag hänvisas det till att det domföra medlemsantalet enligt respektive lag är mindre än det i grundlagen angivna bland annat vid beviljande av besvärstillstånd, extraordinärt ändringssökande samt förbud mot eller avbrytande av verkställighet (RP 1/1998 rd, s. 158/II).

Grundlagsutskottet anser att förslaget till bestämmelse om behandling av ärenden om besvärstillstånd inte strider mot grundlagen. Utskottet menar dock att det med hänsyn till rättssäkerheten vore bättre att ytterligare höja kraven för när en sammansättning med en ledamot ensam kan tillämpas.

Den åtalades skyldighet att personligen delta i rättegången

Det föreslås i 8 kap. 3 § i lagförslag 2 en ändring enligt vilken den åtalades skyldighet att vara personligen närvarande vid huvudförhandlingen lindras. I fråga om en svarande som inte är minderårig krävs det i fortsättningen inte längre att svaranden har hörts personligen vid huvudförhandlingen för att han eller hon ska kunna dömas till fängelse. Det räcker att svaranden vid huvudförhandlingen företräds av ett ombud, om inte domstolen anser att svarandens närvaro är behövlig för utredningen av målet eller av något annat skäl. Svaranden ska dock i regel vara personligen närvarande vid huvudförhandlingen i tingsrätten, om han eller hon åtalas för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst sex år.

Grundlagsutskottet anser att utöver de karakteristiska drag för rättegången som är kopplade till 21 § i grundlagen har särskilt rätten till en rättvis rättegång, som tryggas i artikel 6 i Europakonventionen, betydelse för den konstitutionella bedömningen. Enligt artikel 6.3 c i konventionen har var och en som anklagats för ett brott rätt att försvara sig personligen eller genom ett rättegångsbiträde som han själv har utsett.

I Europadomstolens rättspraxis understryks betydelsen av den svarandes närvaro vid ordnandet av en rättvis rättegång (se t.ex. Hermi mot Italien, 18.10.2006, punkt 58). Det har dock ansetts möjligt att avstå från denna rätt, om det sker frivilligt och uttryckligen eller på annat sätt entydigt och om något viktigt allmänt intresse inte kräver att den svarande är närvarande (Hermi mot Italien, punkt 73).

Enligt grundlagsutskottet innebär den föreslagna bestämmelsen ett principiellt avsteg från den grundläggande regeln att den svarande ska vara personligen närvarande vid en brottmålsrättegång som gäller honom eller henne. Med hänsyn till Europadomstolens praxis enligt ovan anser utskottet dock att den föreslagna ändringen inte strider mot 21 § i grundlagen. Lagutskottet bör dock noggrant pröva tillämpningsområdet för bestämmelsen särskilt i fråga om maxlängden för straff som utdöms i den svarandes frånvaro.

Skyldighet att stanna kvar på förundersökningsmyndighetens verksamhetsställe för delgivning av stämning

Enligt 10 kap. 2 a § i lagförslag 3 föreslås det att åklagaren ska kunna förordna att den misstänkte efter avslutad förundersökning ska stanna på förundersökningsmyndighetens verksamhetsställe i

högst sex timmar för att delges stämning. Om den misstänkte inte frivilligt iakttar förordnandet, kan han eller hon hindras från att avlägsna sig.

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till personlig frihet. Enligt paragrafens 3 mom. får ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Förslaget till bestämmelse om skyldigheten att stanna kvar är av betydelse också med avseende på rätten till frihet enligt artikel 5 i Europakonventionen. I artikeln finns en detaljerad och uttömmande förteckning över de godtagbara grunderna för frihetsberövande. Enligt artikel 5.1 b kan en person lagligen arresteras eller på annat sätt berövas sin frihet för att en i lag föreskriven skyldighet ska fullgöras.

Grundlagsutskottet anser att det har framförts godtagbara grunder för den tämligen kortvariga inskränkningen av den personliga friheten och för frihetsberövande, och eftersom den föreslagna bestämmelsen är noggrant avgränsad och exakt utgör den inget problem med avseende på 7 § i grundlagen. Lagutskottet bör dock granska den föreslagna skyldighetens konsekvenser för den enskildes processrättigheter. Det är enligt grundlagsutskottet viktigt att den föreslagna regleringen inte leder till att en stämningsansökning som delges exempelvis en utlänning på bekostnad av kvaliteten översätts undermåligt inom ramen för den tidsgräns som gäller för skyldigheten att stanna kvar.

Konsekvenser av bestämmelserna samt uppföljning

Grundlagsutskottet har i samband med omstruktureringen av tingsrätterna (GrUU 12/2017 rd) upprepat som sin ståndpunkt att de sammantagna effekterna av ändringar som hänför sig till skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer inte får vara oskäliga (se t.ex. GrUU 43/2016 rd, GrUU 33/2016 rd, GrUU 19/2016 rd, s. 3). Om reformer som gäller en och samma fråga genomförs som separata lagstiftningsprojekt, kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (se GrUU 43/2016 rd, GrUU 60/2014 rd).

I samband med den nu aktuella propositionen har grundlagsutskottet också behandlat regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av rättegångsbalken (RP 190/2017 rd), vars främsta syfte är att effektivisera behandlingen av summariska tvistemål vid tingsrätterna så att förfarandet är så snabbt och ekonomiskt som möjligt.

Grundlagsutskottet upprepar det som sades i utlåtandet om den propositionen (GrUU 4/2018 rd, s. 3), det vill säga att det finns skäl att följa vilka konsekvenser de partiella reformerna av rättegångsförfarandet har och vid behov göra en samlad utvärdering. Utskottet betonar också vikten av att korrigera rättssäkerhetsproblem som eventuellt observeras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 5/2018 rd

Helsingfors 14.3.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.