Utlåtande GrUU 61/2024 rd─ RP 152/2024 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av rättegångsbalken och 5 § i lagen om domstolsavgifter

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av rättegångsbalken och 5 § i lagen om domstolsavgifter (RP 152/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Johannes Koskenniemi, justitieministeriet
- president Tatu Leppänen, högsta domstolen
- biträdande professor Maija Dahlberg
- professor Veli-Pekka Viljanen
- juris doktor Antti Tapanila.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att rättegångsbalken och lagen om domstolsavgifter ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt regeringen är det dock motiverat att begära grundlagsutskottets utlåtande om förslagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Enligt propositionen ska högsta domstolens möjligheter att meddela prejudikat utvecklas genom bestämmelser om två nya sätt att få prejudikat.

(2) För det första föreslås det i propositionen att högsta domstolen i ett fullföljdsärende där hovrätten inte har meddelat tillstånd till fortsatt handläggning i fortsättningen först ska kunna pröva en fråga av prejudikatkaraktär i ärendet och först efter att denna fråga avgjorts pröva om tillstånd till fortsatt handläggning behöver meddelas. Det är fråga om så kallad språngdispens i högsta domstolen.

(3) För det andra ska tingsrätten, hovrätten eller marknadsdomstolen enligt propositionen separat kunna hänskjuta en prejudikatfråga i ett mål som de handlägger till högsta domstolen för avgörande. Förfarandet kan tillämpas både i civil- och brottmål.

(4) Enligt propositionen ska domstolen avgöra om en prejudikatfråga ska hänskjutas. Domstolen ska dock höra parterna om begäran och frågan får hänskjutas endast av ett särskilt skäl om någon av parterna motsätter sig hänskjutandet. Ett mål som hovrätten handlägger som andra instans får inte hänskjutas om någon av parterna motsätter sig hänskjutandet. På frågan om huruvida en prejudikatfråga ska tas upp till avgörande i högsta domstolen tillämpas i tillämpliga delar bestämmelserna om meddelande av besvärstillstånd, men frågan kan tas upp till avgörande endast om det är viktigt med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis. När högsta domstolen har avgjort en prejudikatfråga eller beslutat att inte ta upp frågan till avgörande, ska den domstol som hänskjutit frågan fortsätta handläggningen av ärendet.

(5) Förslaget är av betydelse med avseende på 21 § i grundlagen. 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 som är behörig enligt lag. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska garantierna för en rättvis rättegång, såsom offentlighet vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, tryggas genom lag. Grundlagens bestämmelse hindrar inte att man genom lag stadgar om smärre undantag från rättsskyddsgarantierna, under förutsättningen att undantagen inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller riskerar individens rättighet till rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78, GrUU 4/2010 rd, s. 3/II). I propositionsmotiven (s. 31) nämns det att förslagen i någon mån ingriper i rätten att söka ändring enligt 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser dock att det också är av betydelse i denna bedömning att regleringen anvisar jurisdiktion till högsta rättsinstans.

(6) Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 98 § 1 mom. i grundlagen är högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna allmänna domstolar. Enligt 99 § i grundlagen utövas den högsta domsrätten i tviste- och brottmål av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen. De högsta domstolarna övervakar rättskipningen inom sina behörighetsområden. De kan göra framställningar hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder.

(7) Med grundlagsutskottets medverkan har det tidigare föreskrivits om prejudikatbesvär enligt 30 a kap. 1 § i rättegångsbalken (se GrUU 4/2010 rd, s. 5—6), enligt vilket ett avgörande av tingsrätten får överklagas direkt hos högsta domstolen i stället för hos hovrätten, om högsta domstolen meddelar besvärstillstånd. Prejudikatbesvär får anföras om ändringssökandens motpart har gett muntligt eller skriftligt samtycke till det i tingsrätten. Om högsta domstolen inte meddelar besvärstillstånd, står tingsrättens avgörande kvar.

(8) Propositionen grundar sig delvis på att högsta domstolen den 21 juni 2023 med stöd av 99 § 2 mom. i grundlagen och 4 § 2 mom. i lagen om högsta domstolen har gjort en framställning om att statsrådet vidtar lagstiftningsåtgärder för att komplettera rättegångsbalkens bestämmelser om ändringssökande i högsta domstolen. Bakgrunden till förslaget är enligt propositionen (s. 4) att högsta domstolen anser att dess förutsättningar att meddela prejudikat på ett heltäckande sätt, i synnerhet i civilmål, har blivit sämre under de senaste åren. Högsta domstolens avsikt med framställningen är enligt motiveringarna att främja sina möjligheter att se till att rättsskipningen är enhetlig och styra rättspraxis genom att meddela prejudikat.

(9) Grundlagsutskottet har i sig ingenting att invända mot propositionens mål. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har syftet med 99 § i grundlagen inte varit att stärka prejudikattänket. Utskottet anser dock att 21 eller 99 § i grundlagen inte utgör något hinder exempelvis för att högsta förvaltningsdomstolens roll utvecklas mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans (se GrUU 32/2012 rd s. 4/I, GrUU 55/2014 rd s. 2). Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att prejudikat inte är formellt bindande i Finland. Med tanke på den maktfördelning som föreskrivs i 3 § i grundlagen fäster utskottet dock uppmärksamhet vid att regleringen de facto kan stärka högsta domstolens ställning i förhållande till lagstiftaren. I propositionen granskas dock inte förslaget med avseende på den maktfördelning som föreskrivs i 3 § i grundlagen. I motiveringarna bedöms regleringen inte heller på ett heltäckande sätt med avseende på domstolarnas oberoende, som tryggas i den nämnda paragrafen i grundlagen. I motiveringen till lagstiftningsordningen fästs uppmärksamhet vid domstolarnas oberoende endast med avseende på bestämmelserna om prejudikatfrågor (s. 29). Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid behovet av att bedöma den föreslagna regleringens förhållande till grundlagen grundligare än i den aktuella propositionen.

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

(10) Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot bestämmelserna om så kallad språngdispens. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid bestämmelserna om prejudikatfrågor. När grundlagsutskottet bedömde bestämmelserna om prejudikatbesvär noterade utskottet att förfarandet i väsentlig grad var beroende av parternas samtycke (GrUU 4/2010 rd s. 6). Enligt den aktuella propositionen är en parts samtycke inte i tingsrätten en absolut förutsättning för att ärendet ska kunna föras till högsta domstolen.

(11) Från tingsrätten får en fråga hänskjutas till högsta domstolen endast av något särskilt skäl om någon av parterna motsätter sig hänskjutandet. Ett särskilt skäl att hänskjuta en prejudikatfråga trots att en part motsatt sig kan enligt motiveringarna (s. 22) exempelvis vara att det med hänsyn till en omfattande ärendekategori är viktigt att frågan avgörs. Det föreslås dessutom att en parts ställning tryggas genom att det föreskrivs om möjligheten att anföra klagan

över ett beslut om hänskjutande och om högsta domstolens skyldighet att avgöra ärendet utan obefogat dröjsmål. Utskottet anser dock att lagutskottet också i den nu aktuella regleringen bör överväga om det finns skäl att binda parternas samtycke till att prejudikatfrågor förs till högsta domstolen för behandling.

(12) Enligt propositionsmotiven (s. 26) ska högsta domstolens avgörande som meddelats med anledning av en prejudikatfråga tas som grund för den fortsatta behandlingen av målet på samma sätt som en mellandom som vunnit laga kraft, vilket enligt motiveringarna följer direkt av principen om rättsinstansordning. Enligt motiveringarna behöver den domstol som behandlar målet inte ytterligare motivera avgörandet till den del som högsta domstolen redan avgjort det, men högsta domstolens avgörande ska fogas till domstolens avgörande, om vilket det för tydlighetens skull föreslås bestämmelser i 24 kap. 7 och 15 § i rättegångsbalken. Eftersom prejudikatfrågans nämnda effekt är betydelsefull med tanke på principen om rättsinstansordning, bör lagutskottet överväga om regleringen för tydlighetens skull också bör kompletteras med ett omnämnande av att ett avgörande med anledning av en prejudikatfråga är bindande i ett ärende som behandlas i lägre instans.

(13) Enligt förslaget är högsta domstolen skyldig att handlägga en prejudikatfråga utan obefogat dröjsmål. Enligt förslaget gäller detta både huruvida en prejudikatfråga tas upp för avgörande och avgörandet i själva frågan. Enligt grundlagsutskottet ska ingen tidsfrist i regel fastställas för domstolar för avgörande av besvärsärenden (GrUU 15/2021 rd, stycke 11, se även GrUU 8/2018 rd, s. 5, GrUU 2/2021 rd, stycke 22). Detta är av betydelse inte bara med avseende på bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen utan också med avseende på domstolarnas oberoende enligt 3 § i grundlagen (GrUU 4/2004 rd, s. 12). I en prejudikatfråga är det i sig inte fråga om ett ärende som gäller ändringssökande, men med beaktande av att syftet med förfarandet är att meddela prejudikat och att behandlingen av ärendet i en underrätt väntar på högsta domstolens avgörande, är förfarandet tillämpligt även enligt propositionsmotiven (s. 13). Å andra sidan har var och en enligt 21 § 1 mom. i grundlagen rätt att få sin sak behandlad vid domstol utan ogrundat dröjsmål. Utskottet anser således att det inte finns något konstitutionellt hinder för att högsta domstolen författningsbaserat åläggs en uttrycklig skyldighet att behandla prejudikatfrågor skyndsamt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 61/2024 rd

Helsingfors 10.12.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf (delvis)
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.