

RP 246/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken och av 3 § i militära rättegångslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att bestämmelserna i rättegångsbalken om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt samt militära rättegångslagen ändras.

Propositionen innehåller ett förslag till utvidgning av det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska allmänt tillämpas i tvistemål och ansökningsärenden. I brottmål är avsikten att en svaran-

de behöver tillstånd till fortsatt handläggning, om inte han eller hon har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader. Åklagare och målsägande ska alltid behöva ett tillstånd till fortsatt handläggning när de söker ändring i tingsrättens dom.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och rättspraxis.....	4
2.1.1 Tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning.....	4
2.1.2 Tillståndsgrunder	4
2.1.3 Statistikuppgifter	5
2.1.4 Rättspraxis	6
2.2 Grundlagen.....	7
2.3 Internationella avtal.....	8
2.4 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet	9
2.5 Bedömning av nuläget	10
2.5.1 Allmänt.....	10
2.5.2 Ett åskådligt system som mål	10
2.5.3 Sakens art och behovet av rättsskydd.....	11
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	12
3.1 Målsättning.....	12
3.2 Alternativ	12
3.2.1 Utvidgning av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i tvistemål och ansökningsärenden	12
3.2.2 Utvidgning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i brottmål ...	14
3.2.3 Allmän tillämpning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning	16
3.3 De viktigaste förslagen.....	17
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	19
4.1 Ekonomiska konsekvenser	19
4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	22
4.3 Samhälleliga konsekvenser	22
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	23
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	23
5.1.1 Reformprogrammet för rättsvården för åren 2013—2025	23
5.1.2 Arbetsgruppen för tillstånd till fortsatt handläggning	23
5.2 Remissyttrandena och hur de har beaktats	23
5.2.1 Remissutfallet.....	23
5.2.2 Beaktandet av yttrandena	24
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	25
DETALJMOTIVERING	26
1 LAGFÖRSLAG	26
Lag om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken	26
25 kap. Om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt.....	26
25 a kap. Om inledande av förberedelsen av ett besvärssärende vid hovrätten och om tillstånd till fortsatt handläggning.....	26
Lag om ändring av 3 § i militära rättegångslagen	28
2 IKRAFTTRÄDANDE	28
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	28

LAGFÖRSLAG	30
1. Lag om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken	30
2. Lag om ändring av 3 § i militära rättegångslagen	31
BILAGA	32
PARALLELLTEXTER	32
1. Lag om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken	32
2. Lag om ändring av 3 § i militära rättegångslagen	35

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Den 27 februari 2013 överlämnade den delegation som justitieministeriet tillsatte den 1 juni 2012 ett förslag till reformprogram för rättsvården för åren 2013—2025. Programmet bygger på statsrådets rambeslut för åren 2013—2016, som kräver inbesparingar, samt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram, som kräver åtgärder för att förkorta den totala längden på rättegångsprocesserna och förbättra kvaliteten på rättsskyddet. Det program som delegationen utarbetade innehåller flera enskilda åtgärdsförslag. I programmet föreslås bland annat att tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas.

Denna proposition innehåller förslag till utvidgning av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och rättspraxis

2.1.1 Tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning

Den 1 januari 2011 togs systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i bruk i hovrätterna. Systemet tillämpas då ändring söks hos hovrätten i ett avgörande av tingsrätten.

En part får överklaga alla avgöranden av tingsrätten, men i vissa ärenden förutsätter en fullskalig handläggning av besvären att hovrätten beviljar tillstånd till fortsatt handläggning.

Bestämmelserna om tillståndssystemet har intagits i 25 a kap. i rättegångsbalken (RB).

Tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är begränsat. Enligt RB 25 a kap. 5 § behövs i ett tvistemål tillstånd till fortsatt handläggning, om förlustvärdet i en tvist som gäller en skuld eller någon annan penningfordran inte överstiger 10 000 euro. Med förlustvärde avses skillnaden mellan det som en part yrkat i hovrätten och tingsrättens domslut.

I brottmål behöver en svarande tillstånd till fortsatt handläggning, om han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i fyra månader (RB 25 a kap. 6 §). Åklagaren och målsäganden behöver tillstånd, om besvären gäller ett brott för vilket det föreskrivna straffet är böter eller fängelse i högst två år (RB 25 a kap. 7 och 8 §). Om åklagaren inte behöver tillstånd till fortsatt handläggning vid överklagande av tingsrättens avgörande, behöver inte heller svaranden tillstånd.

Om ändringsyrkandet endast gäller rättegångskostnader, kostnader som betalats av statsmedel eller vite som dömts ut, behövs tillstånd till fortsatt handläggning (RB 25 a kap. 10 §). Högsta domstolen konstaterade i sitt avgörande HD 2013:44 att besvär över rättegångskostnader förutsätter tillstånd till fortsatt handläggning även då ett överklagande i huvudsaken inte omfattas av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Tillstånd till fortsatt handläggning behövs också när besvaren enbart avser beslut om att reststraff ska verkställas på grund av brott mot övervakningsföreskrifterna.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning tillämpas inte på ansökningsärenden (RB 25 a kap. 9 § 6 punkten) och inte heller på vissa besvärärenden som räknas upp i nämnda paragraf. På grund av begränsningen omfattas ärenden som gäller konkurs, företagsanering och privatpersoners skuldsanering inte av systemet. Systemet tillämpas inte heller på utökningsbesvär. Utanför tillämpningsområdet för systemet har uttryckligen lämnats militära rättegångsärenden, bestämmande av förvandlingsstraff för böter samt ärenden som gäller näringsförbud, besöksförbud och underhåll för barn.

2.1.2 Tillståndsgrunder

Enligt RB 25 a kap. 11 § ska tillstånd till fortsatt handläggning meddelas, om det finns anledning att betvivla att tingsrättens domslut är riktigt eller om det inte är möjligt att bedöma riktigheten utan att tillstånd till hand-

läggning meddelas eller om fortsatt handläggning av ärendet är viktigt med tanke på andra likadana mål. Tillstånd ska också meddelas om det finns andra vägande skäl till fortsatt handläggning. Tillstånd meddelas inte enbart för prövning av bevis, om det inte finns grundad anledning till det.

Hovrätten ska meddela tillstånd, om villkoren för meddelande uppfylls. Till denna del har hovrätten inte rätt till prövning. Hovrätten ska på eget initiativ pröva alla tillståndsgrunder även i det fall att ändringssökanden inte uttryckligen har åberopat dem.

2.1.3 Statistikuppgifter

Förfarandet för tillstånd till fortsatt handläggning trädde i kraft den 1 januari 2011. I enlighet med övergångsbestämmelserna har förfarandet tillämpats på avgöranden som tingsrätten meddelat eller avkunnat efter nämnda datum.

Uppgifterna nedan har samlats in från olika källor - Statistikcentralens statistik över rättsväsendet, Statistikcentralens meddelanden, justitieministeriets domstolsstatistik, justitieministeriets system för tidregistrering samt från uppgifter som separat har inhämtats från hovrätterna. Även om sifferuppgifterna inte helt stämmer överens, är de dock konsekventa. Därför kan de åtminstone användas i riktgivande syfte vid utvärdering av hur systemet fungerar.

År 2013 meddelade hovrätterna ca 9 700 avgöranden. Bestämmelserna om tillstånd till fortsatt handläggning tillämpades på hela ärendet i ca 3 400 mål och ärenden (35 procent). Totalt 50 procent av brottnålen (ca 3 000 ärenden) omfattades av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Av tvistemålen omfattades 20 procent (ca 500 ärenden) av tillståndssystemet.

I ca 1 600 besvärårenden meddelades inte tillstånd till fortsatt handläggning, dvs. i ca 45 procent av de ärenden beträffande vilka tillstånd förutsätts gavs ett nekande tillståndsbeslut.

År 2012 omfattades 36 procent av alla ärenden som avgjordes vid hovrätterna av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Enligt Statistikcentralens uppgifter avgjordes under det berörda året ca

10 200 ärenden vid hovrätterna, dvs. ca 3 700 besvär omfattades av tillståndet. Tillstånd till fortsatt handläggning nekades i ca 1 600 ärenden (43 procent) som omfattades av tillämpningsområdet för systemet, tillstånd meddelades i ca 1 800 ärenden (49 procent) och tillstånd meddelades delvis i ca 300 ärenden (8 procent). Enligt statistikcentralens uppgifter meddelades 86 procent av de nekande tillståndsavgörandena i brottmål. Av sifferuppgifterna kan man dra slutsatsen att endast i ca 200 tvistemål avslogs ansökan om tillstånd till fortsatt handläggning. Om det sammanlagda antalet tvistemål var ca 2 900, betyder detta att i 7 procent av alla tvistemål meddelades inte tillstånd till fortsatt handläggning. I fråga om brottnålen var motsvarande antal 21 procent.

Som ovan konstateras gäller största delen av de besvär som omfattas av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning brottmål. Av de år 2012 avgjorda tvistemålen omfattades 572 av tillämpningsområdet för systemet. När antalet avgjorda tvistemål 2012 var 2 900 enligt statistiken, innebär detta att ca 20 procent av tvistemålen i sin helhet omfattades av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Beträffande de tvistemål som omfattades av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning meddelades tillstånd helt eller delvis i 378 besvärårenden (66 procent). Tillståndsansökan avslogs i 194 ärenden (34 procent).

Tillståndssystemets betydelse i civila mål är således inte stor. Skillnaden mellan brottmål och tvistemål beror troligtvis på det att alla brottmål behandlas vid domstol, såväl sådana som är klara och vars avgörande är uppenbart som sådana som är oklara och komplicerade. Omfattande tvistemål som förs till domstol för avgörande är däremot alltid stridiga och därför också ofta mer komplicerade.

I brottmål är det vanligen svaranden som söker ändring. Enligt Helsingfors hovrätts statistik för år 2011 var åklagaren ändringssökanden i 40 mål av de 626 brottmål som omfattades av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Av de ansökningar om tillstånd till fortsatt handläggning som gjorts av åklagaren meddelades tillstånd i 31 ärenden (77 procent), medan tillstånd inte medde-

lades i nio ärenden (23 procent). Fem av de ärenden där tillstånd inte meddelades avsåg samma rättsfråga. Frågan gällde en asylsökandes förfalskade pass, och ansökningarna om tillstånd till fortsatt handläggning avslogs sedan högsta domstolen meddelat ett prejudikat om samma sak.

Andelen besvär som anförts av åklagare av alla besvär som omfattas av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning var 6 procent vid Helsingfors hovrätt. När åklagare ansöker om tillstånd till fortsatt handläggning, meddelas tillståndet vanligen.

Enligt de uppgifter som erhållits genom hovrätternas kodsysteem för avgöranden meddelades år 2012 ca 1 400 tillstånd till fortsatt handläggning. Antalet motsvarar inte uppgifterna i Statistikcentralens eller justitieministeriets statistik, men det kan användas vid beräkningen av hur ofta hovrätterna ändrade tingsrätternas avgöranden efter att de meddelat tillstånd till fortsatt handläggning i ärendet. Enligt uppgifterna ändrades utgången i ca 700 avgöranden (50 procent).

År 2013 tillämpades systemet med tillstånd till fortsatt handläggning på ca 3 400 ärenden. Beträffande dessa ärenden meddelades tillstånd till fortsatt handläggning i 55 procent av målen och tillstånd meddelades inte i 45 procent av målen. Således meddelades tillstånd i ca 2 000 fall. I ca 1 000 av dessa mål (50 procent) ändrades utgången i tingsrättens avgörande. Med andra ord ändrades utgången inte i ca 1 000 mål (50 procent).

Antalet brottmål där bestämmelserna om tillstånd till fortsatt handläggning tillämpats var ca 3 050. I dessa meddelades inte tillstånd i ca 1 370 fall (45 procent) och meddelades i ca 1 680 fall (55 procent). I ca 900 fall (53 procent) av de mål där tillstånd meddelats ändrades utgången i hovrätten. Utgången ändrades inte i 47 procent av fallen.

Antalet tvistemål där systemet med tillstånd till fortsatt handläggning tillämpats var ca 530. I ca 185 mål (35 procent) meddelades inte tillstånd. Tillstånd meddelades i ca 350 mål (65 procent). I ca 120 fall (35 procent) av de mål där tillstånd meddelats ändrades utgången av tingsrättens avgörande i hovrätten. I ca 225 fall (65 procent) ändrades inte avgörandets utgång.

År 2013 ändrades utgången i tingsrättens avgörande i 27 procent av alla avgjorda besvärärenden vid hovrätterna. I fråga om brottmålen ändrades utgången i 29 procent av målen och i fråga om tvistemålen i 21 procent av målen.

År 2012 ändrades utgången i tingsrättens avgörande i 28 procent av alla ärenden, i fråga om brottmålen i 30 procent av målen och i fråga om tvistemålen i 23 procent av målen.

I de besvärärenden som avgjorts år 2011 ändrades utgången i tingsrättens avgörande i 27 procent av alla ärenden. I fråga om brottmålen ändrades utgången i 28 procent av målen och i fråga om tvistemålen i 24 procent av målen.

Exempelvis år 2007 ändrades i de besvärärenden som avgjordes vid hovrätterna utgången i tingsrättens avgörande i 27 procent av ärendena. I fråga om brottmålen ändrades utgången i 29 procent av målen och i fråga om tvistemålen i 23 procent av målen. På motsvarande sätt ändrades år 2006 utgången i tingsrättens avgörande i 28 procent av alla mål. I fråga om brottmålen ändrades utgången i 27 procent av målen och i fråga om tvistemålen i 23 procent av målen.

Utifrån de ovan nämnda statistikuppgifterna kan man konstatera att tillståndssystemet inte alls verkar ha inverkat på andelen ändrade avgöranden. Dessutom visar ändringsprocenten för de besvär som via tillståndsförfarandet tagits upp till fullskalig prövning att tillståndströskeln i enlighet med lagstiftarens målsättning är låg.

2.1.4 Rättspraxis

Högsta domstolen har meddelat 22 prejudikat om tillstånd till fortsatt handläggning.

Ändring får inte sökas i ett positivt tillståndsbeslut, så högsta domstolens prejudikat avser nekande tillståndsbeslut.

Högsta domstolen har i prejudikaten bedömt frågan om när tillstånd till fortsatt handläggning ska meddelats, hur nekande tillståndsbeslut kan motiveras och tillämpningsområdet för systemet för tillstånd till fortsatt handläggning.

Utöver prejudikaten har högsta domstolen meddelat fyra opublicerade avgöranden om tillstånd till fortsatt handläggning. I tre av

dem ansåg högsta domstolen att tillstånd till fortsatt handläggning borde ha meddelats. I ett av dem borde tillstånd ha meddelats på ändringsgrunden, i ett annat på granskningsgrunden och i ett tredje på både ändrings- och granskningsgrunden.

Högsta domstolen har i totalt fyra av sina prejudikat (HD 2012:27, 2012:44, 2013:45 och 2013:62) ansett att tillstånd till fortsatt handläggning borde ha meddelats utslutande på ändringsgrunden. I vissa tillstånd till fortsatt handläggning som meddelats på ändringsgrunden har det funnits en eller flera andra tillståndsgrunder, t.ex. granskningsgrunden (HD 2013:30, 2013:39, 2013:101 och 2014:31). I sitt prejudikat HD 2012:28 ansåg högsta domstolen att tillstånd borde ha meddelats såväl på ändrings-, gransknings- som prejudikatgrunden.

Ändringsgrunden är sannolikt den vanligaste grunden för hovrätterna att meddela tillstånd till fortsatt handläggning. Högsta domstolen har dock bedömt tillämpningen av granskningsgrunden, prejudikatgrunden och annat vägande skäl -grunden i flera prejudikat. Att andra grunder för meddelande av tillstånd har betonats mer än ändringsgrunden är dock förstäligt, eftersom gränsdragningen vid tillämpningen av dessa tillståndsgrunder oundvikligen är oklarare än vid tillämpning av ändringsgrunden. Man kan till och med anse att en enhetlig tillämpning av dessa grunder förutsätter rättspraxis som utformas genom högsta domstolens prejudikat.

I 16 prejudikat ansåg högsta domstolen att tillstånd till fortsatt handläggning borde ha meddelats. I sex fall lät högsta domstolen hovrättens beslut att avslå ansökan om tillstånd stå fast.

I prejudikaten HD 2013:62 och HD 2013:14 om motiveringen av tillståndsbeslut ansåg högsta domstolen att motiveringarna av tingsrättens avgörande inte kan ändras eller preciseras i motiveringarna av ett nekande tillståndsavgörande. Hovrätten kan inte heller i ett beslut där tillstånd inte meddelas beakta ett faktum som tingsrätten inte tagit ställning till i sitt avgörande, även om ett beaktande av det nämnda faktumet inte skulle inverka på utgången.

I de mål som avser tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handlägg-

ning har högsta domstolen bland annat preciserat att försvararen när han eller hon söker ändring i tingsrättens beslut om arvode och kostnadsersättning av statsmedel behöver tillstånd till fortsatt handläggning även när huvudmannen utan tillstånd kan överklaga det avgörande som meddelats i huvudsaken (HD 2013:45). På motsvarande sätt krävdes tillstånd till fortsatt handläggning när besvären endast avsåg utdömda rättegångskostnader även om huvudsaken inte omfattades av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning (HD 2013:44).

Det sållningsförfarande som föregick systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ledde till en inkonsekvent rättspraxis, och bestämmelserna om sållning hade delvis tillämpats på ett sätt som inte motsvarade deras syfte. Sållningsavgöranden hade bland annat meddelats i andra än klara och enkla ärenden.

Problemen med sållningsförfarandet verkar i ljuset av högsta domstolens prejudikat inte ha upprepats i systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Högsta domstolen har i sitt utlåtande om det arbetsgruppsbetänkande som denna regeringsproposition baserar sig på konstaterat att hovrätternas praxis för tillämpningen av tillståndsbestämmelserna i huvudsak har stabiliserats och följer högsta domstolens prejudikat. Högsta domstolen konstaterade också i utlåtandet att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning på ett säkert och effektivt sätt kompletterar hovrättsförfarandet så att besvärsärendena kan handläggas med beaktande av ärendets art och rättsskyddsbehovet i saken.

2.2 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 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. Garantier för en rättvis rättegång, som offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, ska tryggas genom lag enligt

paragrafens 2 mom. Grundlagen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång under förutsättningen att undantagen i fråga inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller riskerar individens rättighet till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78).

Grundlagsutskottet har lämnat flera utlåtanden om besvärsrätten hos allmänna domstolar (GrUU 9/1997 rd, GrUU 35/2002 rd, GrUU 30/2006 rd och GrUU 4/2010 rd). I dessa utlåtanden har grundlagsutskottet också behandlat regeringspropositionerna om ibruktagandet av systemet med prövningstillstånd och sällningsförfarandet i hovrätterna (RP 33/1997 rd, RP 91/2002 rd, RP 87/2005 rd och RP 105/2009 rd).

I sitt utlåtande GrUU 30/2006 rd uppmanade grundlagsutskottet statsrådet att fördomsfritt och med behörig hänsyn till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och skyldigheterna avseende mänskliga rättigheter att titta på möjligheterna att utveckla rättegångsbalkens bestämmelser om behandling av besvärarenden och huvudförhandling i hovrätten. Enligt utskottet borde i det sammanhanget också bedömas om det finns möjlighet att skapa t.ex. ett system som är tydligare än sällningsförfarandet och grundar sig på prövningstillstånd, och om det är nödvändigt att tillämpa t.ex. sällningsförfarandet eller ett likartat förfarande på alla besvär som kommer upp i hovrätten (GrUU 35/2002 rd, s. 4/II). Utskottet hänvisade till att det i artikel 2.2 i tilläggsprotokoll 7 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna görs skillnad mellan mindre grova och grövre gärningar i fråga om tryggnad av besvärsrätten. Utskottet fäste också uppmärksamhet vid att 21 § 2 mom. i grundlagen inte hindrar att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång så länge undantagen inte rubbar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rätt till rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78, GrUU 35/2002 rd, s. 2/II, GrUU 31/2005 rd, s. 2/II).

Det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning bygger på de ovan redogjorda utgångspunkterna. I utlåtandet

GrUU 4/2010 rd om den regeringsproposition som gäller ibruktagandet av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning (RP 105/2009 rd) ansåg grundlagsutskottet att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är godtagbart, eftersom dess tillämpningsområde är mer begränsat och undantar ekonomiskt betydelsefulla tvistemål, ärenden om grov brottslighet och i lagen särskilt uppräknade ärendegrupper. Därmed står rätten att få tingsrättens avgörande upptaget till prövning i hovrätten kvar som huvudregel enligt 21 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg också att tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning var tillräckligt exakt angivet och noga avgränsat i lagen och att lagens förteckning över villkoren för meddelande av tillstånd var uttömmande. När villkoren för tillstånd är uppfyllda måste hovrätten meddela tillstånd.

Utifrån det ovan konstaterade ansågs systemet med tillstånd till fortsatt handläggning till sin utgångspunkt motsvara de uppfattningar om hur fullföljdsförfarandet bör utvecklas som grundlagsutskottet lagt fram i sina tidigare utlåtanden och sålunda vara grundlagsenligt.

2.3 Internationella avtal

I artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna tryggas rätten till en rättvis rättegång. Artikel 6.1 innehåller de grundläggande bestämmelserna, enligt vilka var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång (fair and public hearing) inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Artikeln kräver inte tryggnad av besvärsrätten, men om ett ärende som avgjorts i första rättsinstansen kan tas till prövning av en fullföljdsdomstol i en konventionsstat, ska förfarandet även i andra rättsinstansen uppfylla kraven enligt artikel 6. I dessa krav ingår också rätt till muntlig förhandling. Artikeln förutsätter dock inte att fullföljdsprocessen i varje avseende ska vara likadan som en rättegång i första rättsinstansen, och kravet att ordna munt-

lig förhandling i andra rättsinstansen är inte ovillkorligt. T.ex. ett prövningstillstånds-förfarande eller ett skriftligt förfarande uteslutande för avgörande av rättsfrågor kan uppfylla kraven enligt artikeln, även om ändringssökanden inte i dessa förfaranden ges möjlighet att höras personligen i fullföljdsdomstolen. Ett beslut om att inte bevilja prövningstillstånd behöver heller inte motiveras lika detaljerat som ett avgörande i sak.

Artikel 2 i tilläggsprotokoll 7 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna innehåller bestämmelser om rätt att överklaga avgöranden i brottmål. Enligt artikel 2.1 ska var och en som dömts av domstol för brottslig gärning ha rätt att få skuldfrågan eller påföljden omprövad av högre domstol. Enligt artikel 2.2 får undantag från besvärsrätten göras i fråga om mindre grova brott och vissa andra fall. En konventionsstat har relativt omfattande prövningsrätt att reglera förutsättningarna för överklagande och förfarandet för det. T.ex. ett prövningstillstånds-förfarande har i konventionens tillsynspraxis inte som sådant ansetts stå i strid med artikeln, och möjligheten att söka prövningstillstånd är tillräcklig för att garantera rätten att söka ändring enligt artikel 2.

Den rätt att överklaga som garanteras i tilläggsprotokollet gäller inte åklagarens rätt att överklaga och den gäller inte heller tvistemål som handläggs i samband med brottmål.

Den som befunnits skyldig till och dömts för ett brott ska enligt artikel 14.5 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövade av högre instans i enlighet med lag. Genom konventionsstatens lagstiftning kan man således reglera närmast utnyttjandet av besvärsrätten. Vid reglering av det förfarande som tillämpas vid fullföljdsdomstolen ska hänsyn tas till kraven enligt artikel 14.1 om att den enskilde ska ha rätt till en rättvis och offentlig rättegång. Kraven inrymmer som utgångspunkt rätten till muntlig handläggning och ett beslut som motiverats på ett behörigt sätt. Att ordna muntlig förhandling har dock inte ansetts nödvändigt i förfaranden med prövningstillstånd eller i ett fullföljdsförfarande som har begränsats till enbart rättsfrågor. Ett beslut, där besvären

sällas eller där en ansökan om prövningstillstånd avslås, behöver heller inte motiveras i samma utsträckning som ett avgörande i en fullskalig handläggning.

Europarådets ministerkommitté godkände den 7 februari 1995 en rekommendation om fullföljdsförfarandet i tvistemål i Europarådets medlemsstater (Recommendation No R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the introduction and improvement of the functioning of appeal systems and procedures in civil and commercial cases). I rekommendationen uppmantras medlemsstaterna att överväga möjligheten att begränsa parternas besvär-rätt t.ex. i mindre tvistemål genom att ta i bruk ett system med besvärstillsstånd eller prövningstillstånd.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det system med tillstånd till fortsatt handläggning som används i Finland uppfyller de internationella förpliktelser som binder Finland. Då systemet med tillstånd till fortsatt handläggning inte som sådant begränsar rätten att överklaga, finns det inga hinder orsakade av internationella förpliktelser för utvidgande av systemet.

2.4 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

Under 2000-talet har olika system för överklagande som tillämpas i andra stater beskrivits i flera betänkanden som publicerats av justitieministeriet. I betänkandet av den år 2000 tillsatta arbetsgruppen för utveckling av hovrättsförfarandet (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 28.9.2000, s. 26—32) beskrivs lagstiftningen om förfarandet för överklagande i Sverige, Norge, Danmark och Tyskland. I delbetänkandet av den år 2001 tillsatta kommissionen för ändringssökande (KB 2001:10, s. 34—44) redogörs rätt så ingående för den dåvarande lagstiftningen om överklagande i Sverige, Norge, Danmark, Tyskland, Frankrike samt England och Wales. I det betänkande av en utredningsman som färdigställdes år 2006 (Ändringssökande från tingsrätten hos hovrätten – en nybedömning av syftet och förfarandet, justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2006:28, s. 16—32) beskrivs lagstiftningen om över-

klagande i Norge, Danmark, Sverige, Tyskland, Österrike samt England och Wales). I betänkandet av Kommissionen för prövningstillstånd som inrättades 2007 (Tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten, KB 2008:3, s. 35–51) redogörs det delvis på allmän nivå och särskilt utifrån de gällande besvärspåföljdsförfarandena för de fullföljdsförfarandena i de övriga nordiska länderna. I betänkandet (Utvidgning av tillämpningsområdet för tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten, justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2014:10, s. 19–26) av den år 2013 tillsatta arbetsgruppen för utvidgning av tillämpningsområdet för tillstånd till fortsatt handläggning redogörs för den fortsatta utvecklingen av fullföljdsförfarandena i Sverige och Danmark.

Beträffande rättsjämförelsen hänvisas till ovan nämnda publikationer.

2.5 Bedömning av nuläget

2.5.1 Allmänt

Det kan anses att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning har gjort ändringssökandet mer effektivt och ändamålsenligt i de överklaganden som omfattas av systemets tillämpningsområde utan att kvaliteten på rättskipning i dessa mål har försvagats. Längden på rättegången har förkortats och i de fall där rättegången resulterar i ett nekande tillståndsbeslut har rättegångskostnaderna minskat. I de ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för systemet har förfarandet blivit snabbare och mer ekonomiskt än tidigare för både parterna och staten och även rättvisare med hänsyn till alla parter rättskyddsbehov. Det relativa antalet meddelade tillstånd till fortsatt handläggning varierade inledningsvis i viss mån mellan hovrätterna, men det jämnade snabbt ut sig. År 2013 hade tillståndspraxisen redan förenhetligats.

2.5.2 Ett åskådligt system som mål

När den nya lagstiftningen bereddes var målet ett tydligt system. Därför begränsades tillämpningsområdet för systemet t.ex. i tvistemål till endast penningfordringar och ansökningsärendena lämnades helt utanför till-

lämpningsområdet. Avsikten var att säkerställa att hovrätternas resurser inte i betydande utsträckning används till att bedöma om ett enskilt besvär omfattas av tillämpningsområdet för systemet eller inte. I regeringens proposition RP 105/2009 rd, s. 54, konstateras det att i situationer där det är oklart om huruvida besvären omfattas av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska tillstånd meddelas. I motiveringarna konstateras också att meddelande av ett tillstånd när tillstånd eventuellt inte behövs inte är något procedurfel.

Att bedöma om ärendet omfattas av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning har inte varit något problem i huvuddelen av ärendena. I hovrätterna har det ovan nämnda förhållningssättet dock inte ansetts vara tillräckligt exakt t.ex. vid tillståndsprövning i avtalstvister. Hovrätterna har också ansett att det med hänsyn till systemets konsekvens är konstgjort att tillståndsprövningen ska ske separat för varje åtalspunkt när åklagaren söker ändring i straffmätningen av den gemensamma påföljden. Bestämmelsen i RB 25 a kap. 7 § 1 mom., enligt vilken åklagarens behov av tillstånd bestäms enligt straffskalan för brottet, har ansetts oklar i situationer där tingsrätten har tillräknat svaranden en lindrigare gärningsform eller något annat brott och svaranden är den som överklagar. Även frågan om behovet av tillstånd när åklagaren endast söker ändring i ett avgörande som gäller förverkandepåföljd har ansetts oklar, även om åklagarens behov av tillstånd i princip alltid bestäms enligt maximistraflet för det brott som förverkandepåföljden gäller.

I lagen finns det inte heller någon bestämmelse om huruvida det behövs tillstånd till fortsatt handläggning i ett ärende som gäller gottgörelse som krävs på grund av att rättegången fördröjts. I lagen tas det inte tydligt ställning till om tillstånd behövs när ändring söks i ett beslut som meddelats med anledning av en processinvändning. Det finns inga bestämmelser om tillämpningen av lagen på ett anförande av klagan.

Möjligheten att meddela endast en del av dem som sökt ändring i ärendet tillstånd till fortsatt handläggning eller tillstånd till fortsatt handläggning i endast en del av besvären

har ansetts problematiskt. I lagen finns det t.ex. inga tydliga bestämmelser om sökande av ändring i ett tillståndsbeslut i en situation där en svarande i brottmål meddelas tillstånd endast för straffmätningen men inte för tillräknandet.

I ljuset av de ovan redogjorda exemplen kan det anses att begränsningarna av tillämpningsområdet för systemet inte till alla delar på önskat sätt har uppfyllt de krav på tydlighet och framförhållning som uppställts. Det har visat sig att begränsningen av tillämpningsområdet till fordringar i t.ex. tvistemål inte alltid är ett tydligt kriterium. Tvärtom har begränsningarna medfört tolkningssvårigheter.

Det finns behov av att förenkla systemet. Särskilt olika undantagsbestämmelser bör minskas. På så sätt skulle det säkerställas att parternas och hovrätternas resurser inte i onödan används för att avgöra frågor som gäller tillämpningsområdet för tillståndssystemet.

När minskning av begränsningar och avvikelser som gäller tillämpningsområdet övervägs, måste man dock beakta att det i lagstiftningen finns speciallagar och andra författningar som innehåller specialbestämmelser om fullföljdsförfarandet. T.ex. vissa internationella avtal och den Europeiska unionens lagstiftning innehåller detaljerade bestämmelser om rättegång och ändringssökande. Dessa bestämmelser inklusive deras särdrag går före den nationella lagen om de nationella och internationella förpliktelseerna står i strid med varandra. Sålunda är det möjligt att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning inte utan undantag kan tillämpas vid sökande av ändring hos hovrätten i ett avgörande som tingsrätten meddelat i ett tvistemål eller ansökningsärende.

2.5.3 Sakens art och behovet av rättsskydd

Ett begränsat tillämpningsområde för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ger möjlighet att på allmän nivå ta hänsyn till det överklagade avgörandets art. Tydliga och förpliktande tillståndsgrunder tryggar för sin del behovet av rättsskydd för ändringssökanden i det enskilda fallet.

Med sakens art i allmänhet avses t.ex. storleken på intresset i ett tvistemål, föremålet för ansökningsärendet eller hur allvarligt ett brottmål är på abstrakt nivå i respektive fall. Genom att begränsa tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, så att det endast gäller tvistemål vars intresse understiger ett visst värde eller mindre brottmål, säkerställs att hovrätten alltid handlägger vissa ärenden i fullskalig prövning oavsett det konkreta behovet av rättsskydd.

Intresset i saken, antingen mätt i pengar eller fängelsestraffets längd, är dock inte en lika viktig faktor med tanke på partens rättsskydd som rättsskyddsbehovet i ett enskilt fall. En arvstvist med litet förlustvärde kan vara avsevärt mer komplicerad och oklar än en ersättningsfordran på hundratusentals euro som grundar sig på avtalsbrott. Ett ärende som gäller ett grovt brott där tingsrätten har dömt svaranden till ett ovillkorligt fängelsestraff i två år kan vara relativt klart, medan gränsdragningen mellan snatteri och stöld kan vara en komplicerad fråga i ett enskilt fall. Ur partens perspektiv är tydliga tillståndsgrunder och en låg tillståndströskel avsevärt viktigare än ett förfarande som beror av intressets värde. Beträffande tvistemålen kan man till och med anse att ett tillstånds-förfarande som bygger på intressets värde är ojämnt, eftersom intressets betydelse är relativt och varierar beroende på partens förmögenhetsförhållanden.

Det går inte att pruta på rättskipningens kvalitet och på tillgodoseendet av ändringssökandens behov av rättsskydd i det enskilda fallet. Om tingsrättens avgörande och besvärsskriften ger skäl att betvivla domslutets riktighet, ska besvärärendet handläggas i en fullskalig rättegång. Därför ska tillståndsgrunderna inte luckras upp, de ska inte bli mindre förpliktande och hovrättens prövningsrätt vid fattandet av tillståndsbeslut ska inte ökas. Däremot påverkas partens rättsskydd i ett enskilt fall inte negativt av att tillämpningsområdet för tillståndssystemet utvidgas.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska utvecklas så att partens behov av rättsskydd är en viktigare faktor än sakens art för den fortsatta handläggningen. I stället

för att besvärshandlingens art på allmän nivå begränsar tillämpningsområdet för tillstånd till fortsatt handläggning ska behovet av rättskydd uppfyllas genom tillståndsgrunderna. Om fler ärenden kan avslutas efter tillstånds-förfarandet, skulle det ge möjlighet till att allokera hovrättens resurser på ett mer ändamålsenligt sätt än för närvarande. Dessutom minskar en utvidgning av tillämpningsområdet för systemet parternas rättegångskostnader.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Rättegångens tyngdpunkt ska ligga hos tingsrätten. Syftet med besvärshandlingarna ska tryggas av grundlagen är inte att säkerställa att parterna i rättssaken har möjlighet att få samma ärende fullskaligt handlagt två gånger i en situation där den första instansens avgörande inte motsvarar partens uppfattning. Däremot har hovrätterna till uppgift att utifrån en överklagan kontrollera riktigheten av tingsrättens avgörande när det gäller såväl bevisning som rättsliga frågor och avgörandets lagenlighet i övrigt samt att korrigera eventuella felaktigheter när de är av betydelse för avgörandets utgång. Hovrättsförfarandet ska i första hand bidra till att denna målsättning nås. Om det i tingsrättens avgörande finns t.ex. ett mindre fel som hänger samman med tillämpningen av 7 kap. 6 § i strafflagen eller någon annan brist i motiveringarna, vilket inte har påverkat avgörandets utgång, behöver tillstånd till fortsatt handläggning inte meddelas med stöd av RB 25 a kap. 11 § 1 mom. 1 punkten.

Även andra krav kan fastställas för förfarandet. Förfarandet ska vara rättvist, snabbt och ekonomiskt. I teorin kan det tänkas att rättssäkerheten bäst främjas genom att alla ärenden alltid handläggs på samma sätt i ett fullskaligt fullföljdsförfarande. Då skulle förfarandet emellertid inte vara snabbt, ekonomiskt och inte heller rättvist med hänsyn till alla parternas rättskyddsbehov.

När hovrättsförfarandet utvecklas ska man strävas efter att de ovan nämnda målsättningarna och kraven på rättegången uppfylls så

bra som möjligt med hänsyn till kostnaderna för parterna och samhället. Samtidigt ska det säkerställas att förfarandet även i fortsättningen uppfyller de krav på en rättvis rättegång som fastställs i grundlagen och i de konventioner som är bindande för Finland.

Ikraftträdandet av det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning har befrämjat ovan nämnda målsättningar. Systemet har fungerat bra då de varit tillämpligt. Det har inte uppkommit några rättskyddsproblem eller andra motsvarande problem.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning har bara varit i kraft i knappt fyra år. Således kan systemets funktionalitet och effekt bara utvärderas utifrån erfarenheterna från en ganska kort period. Därför har man kritiserat delegationens förslag från 2013 att utvidga tillämpningsområdet för systemet så snabbt efter det att det tagits i bruk. Statens ekonomiska situation har dock hela tiden försämrats. Rättskyddet liksom också flera andra centrala tjänster som produceras av staten ska tillhandahållas med allt knappare resurser. Utvidgningen av tillämpningsområdet för det väl fungerande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning kan genomföras med små lagstiftningsändringar. Genom utvidgningen kan rättsvården utvecklas, effektiviseras och göras ändamålsenligare enligt en snabb tidsplan utan att försämra rättskyddet.

3.2 Alternativ

3.2.1 Utvidgning av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i tvistemål och ansökningsärenden

Den arbetsgrupp som hade till uppgift att bereda regeringens proposition skulle enligt beslutet om arbetsgruppens tillsättande utreda möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning såväl i tvistemål som i brottmål. Även utvidgningen av systemet till att omfatta ansökningsärenden och utredningsärenden skulle utredas.

I tvistemål omfattar tillämpningsområdet för systemet för närvarande endast tvister som gäller skulder och penningfordringar där förlustvärdet är 10 000 euro eller mindre.

Begränsningen motiverades bland annat med att rättegångskostnaderna även i små tvistemål lätt kan bli höga. Om rättegångskostnaderna överskrider förlustvärdet, är det inte i partens intresse att ett tvistemål som avgjorts rätt i tingsrätten i onödan handläggs på nytt i hovrätten i en fullskalig rättegång. Det ansågs också att förlustvärdets penningbelopp var jämförbart med det tillämpningsområde som föreslagits för systemet i brottmål.

I tvistemål begränsades tillämpningsområdet till fordringar för att tvistens intresse och sålunda också förlustvärdet är svårt att fastställa i andra situationer. I många ansökningsärenden, t.ex. familjerättsliga ärenden, är det över huvud taget inte fråga om intressen som kan vägas på ekonomiska grunder, eller åtminstone skulle det vara svårt att definiera sådana intressen.

Att lämna ansökningsärenden och de mål och ärenden som anges i förteckningen i RB 25 a kap. 9 § utanför tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning motiverades i samband med reformen bland annat med systemets krav på tydlighet. Begränsningen ansågs också förenlig med att tillämpningsområdet för systemet beträffande tvistemålen begränsats till att endast omfatta fordringar.

Som det konstateras ovan i avsnitt 2.5 om bedömningen av nuläget har de begränsningar som gäller civila mål visat sig vara till vissa delar oklara. Begränsningarna försämrar systemets tillämplighet. När man överväger utvidgandet av systemet är det därför motiverat att sträva efter att förenkla systemet genom att i möjligaste mån slopa de nuvarande begränsningarna och undantagen.

Att slopa en del av undantagsbestämmelserna gör inte systemet som helhet tydligare än vad det är för närvarande. Att höja förlustvärdet för tvistemål t.ex. till 20 000 euro avlägsnar inte heller de strukturella problem som hänger samman med begränsningen av tillämpningsområdet för systemet.

Besvär som gällde insolvens och utsökning var den överlägset största ärendegruppen av de ansökningsärenden som avgjordes vid hovrätterna år 2012. Det finns inget särskilt skäl till varför dessa ärenden inte borde omfattas av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. T.ex. besvär som gäller utsök-

ning är ofta entydiga och lämpar sig därför väl för att omfattas av tillämpningsområdet för systemet.

Om det föreskrivs att tillämpningsområdet för tillståndssystemet ska omfatta alla tvistemål och ansökningsärenden, finns det i praktiken inga skäl för varför de övriga ärendegrupperna i RB 25 a kap. 9 § fortsättningsvis ska lämnas utanför tillämpningsområdet för systemet.

Ärenden som gäller bestämmande av förvandlingsstraff för böter har lämnats utanför systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Enligt RB 2 kap. 8 § 2 mom. är hovrätten behörig att avgöra de nämnda ärendena i en sammansättning med en ledamot. Om bestämmandet av förvandlingsstraff hade omfattats av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, skulle ett nekande tillståndsbeslut ha fattats i en sammansättning av tre domare. För att hovrättsförfarandet inte skulle kräva mer personresurser än tidigare, lämnades förvandlingsstraffet utanför tillämpningsområdet.

När minskning av begränsningar och undantag som gäller tillämpningsområdet övervägs, ska man också beakta bestämmelser om rättegångsförfaranden i vissa EU-instrument. T.ex. i ett ärende som gäller verkställighet av en utländsk dom fattar tingsrätten beslutet om verkställbarhet utan att höra motparten. Då handläggs ärendet för första gången för svarandens del i hovrätten. Denna omständighet talar för att ärendena lämnas utanför förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning. Å andra sidan kunde man i dessa ärenden meddela tillstånd oftare t.ex. på grund av vägande skäl. Samtidigt ska man också se till att tillämpningen av lagen inte blir oskäligt besvärlig. Det ska inte heller av onödiga skäl föreskrivas undantag i systemet.

Om systemet utvidgas så att det blir allmänt tillämpligt i tviste- och ansökningsmål, leder ändringen till att också ärenden som gäller vårdnad om barn, barns boende eller underhåll för barn (nedan *ärenden om barn*) omfattas av systemet. I ärenden om barn ska barnets bästa sättas främst. Föräldrarnas intresse är sekundärt.

Med tanke på barnets bästa är det särskilt viktigt att en rättegång som gäller barnet av-

slutas inom skäligen tid. Det är inte barnet som processar i domstolen. Det är föräldrarnas tvist och om deras förhållande är infflammerat blir barnet ofta utan egen förskyllan indraget i tvisten. Långvariga vårdnadstvister kan till och med skada barnet och sålunda stå i direkt strid med barnets bästa. I tingsrätten handläggs en vårdnadstvist vanligen mycket grundligt. Det ligger inte i barnets intresse att förlänga rättegången genom att upprepa handläggningen i hovrätten i en situation där det inte finns skäl att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande.

Det ligger inte heller i föräldrarnas intresse att ett oklart rättsläge fortsätter länge. En fullskalig hovrättsprocess medför ofta också omfattande rättegångskostnader. Enligt huvudregeln i ärenden om barn står parterna för sina egna kostnader. Detta ger möjlighet att ekonomiskt straffa den andra föräldern med en lång process även i en situation där riktigheten av tingsrättens avgörande är uppenbar.

Å andra sidan är det i ärenden om barn inte alltid fråga om avgörandets riktighet utan om avgörandet i sig. När föräldrarna tvistar om vårdnaden om barnet är det inte ovanligt att av de utredningar som gjorts i samband med tingsrättsprocessen framgår att båda föräldrarna i praktiken är lika goda vårdnadshavare och att avgörandet till slut bygger på en helhetsbedömning, vars riktighet är svår att bedöma på juridiska grunder. När det söks ändring i tingsrättens dom, är det inte nödvändigtvis fråga om huruvida tingsrättens avgörande med stöd av juridiska argument är rätt eller fel, utan huruvida andra personer utifrån en helhetsbedömning av samma material skulle komma fram till ett annat avgörande. Vid ändringssökande är det i själva verket inte fråga om överprövning av riktigheten av avgörandet – även om det borde vara det – utan om omprövning av ärendet.

I ärenden om barn kan föräldrarna mer utpräglat än vanligen i tvistemål vilja lägga fram sin syn för domstolen muntligen, dvs. parterna vill möta sin domare. En muntlig förhandling är en del av en rättvis rättegång. Man kan dock ifrågasätta om en tvist som handlagts en gång muntligen i tingsrätten alltid när en part så önskar ska upprepas enligt samma mönster i hovrätten.

Vid övervägande av utvidgning av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning till att omfatta ärenden om barn kan man slutligen anse att det är fråga om huruvida föräldrar som tvistar om ett barn alltid ska ha rätt att få sin tvist behandlad i en fullskalig rättegång i två rättsinstanser, när detta inte är fallet för alla tvistemål eller ansökningsärenden. Om utgångspunkten för prövningen är barnets bästa, är det inte det.

När man avväger frågan om huruvida systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska utvidgas till att omfatta ärenden om barn måste det också beaktas att överklagan av beslutet inte har samma betydelse i ärenden om barn som i andra civila mål. En ansökan som gäller vårdnad om och underhåll för barn kan nämligen ånyo anhängiggöras vid tingsrätten genom att åberopa nya omständigheter. Även detta talar för att inkludera ärenden om barn i tillämpningsområdet för systemet.

Ett annat alternativt vore att även fortsättningsvis lämna ärenden om barn utanför tillämpningsområdet för systemet. Ärenden om barn är mycket personifierade. Detta ökar de förväntningar som ställs på rättsskyddet. Rätten till fullskalig prövning och till ett i detalj motiverat avgörande även i den andra rättsinstansen kan upplevas som en nödvändig garanti för en rättvis rättegång även i de fall där utgången i tingsrättens avgörande är uppenbart riktig. Därför kan det vara motiverat att lämna ärenden om barn utanför systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Vid en helhetsbedömning talar dock de inledningsvis framlagda argumenten för att ärenden om barn ska inkluderas i systemet.

3.2.2 Utvidgning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i brottmål

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning begränsar inte besvärshöjden. Alla avgöranden av tingsrätten får överklagas hos hovrätten och hovrätten prövar alla besvär. En utvidgning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ändrar således inte den besvärshöjden som tryggas i grundlagen. Utvidgningen skulle dock möjliggöra att hovrättshandläggningen i fler besvärshöjden än

för närvarande kan avslutas medelst ett nekande tillståndsbeslut om fortsatt handläggning i en situation där det inte finns skäl att i ljuset av tingsrättens dom och besvärsskriften betvivla utgången i tingsrättens avgörande och heller inte någon annan tillståndsgrund är tillämplig.

Som det konstateras ovan i avsnitt 2.1 har ibruktagandet av tillståndssystemet inte påverkat det relativa antalet avgöranden som ändrats av hovrätterna. Således har systemet inte försvagat medborgarnas rättsskydd. Det finns heller inte skäl att anta att en utvidgning av systemet skulle påverka rättsskyddet negativt.

Systemet skulle inte heller med utvidgat tillämpningsområde försvaga medborgarnas rättsskydd, eftersom tydliga och förpliktande tillståndsgrunder samt en låg tillståndströskel garanterar parterna en rättvis rättegång i varje besvärssärende som avgörs vid hovrätten.

I samband med ibruktagandet av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning framhövdes det kraftigt att det nya systemet, till skillnad från sällningen, inte ska tillämpas på alla besvärssärenden, utan endast på så kallade mindre ärenden. Också ett tydligt och klart avgränsat tillämpningsområde ansågs utgöra en viktig del av reformen. Att det behövs tillstånd eller att ett tillståndsbeslut är nekande får inte komma som en överraskning för ändringssökanden. Han eller hon ska alltid på förhand kunna avgöra i vilka situationer det är möjligt att handläggningen av besvären avslutas i och med tillståndsprövningen. I tvistemål begränsades tillämpningsområdet utifrån besvärssintresset, i brottmål utifrån den utdömda påföljden och maximistraffet.

I brottmål behöver en svarande för närvarande tillstånd till fortsatt handläggning, om han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i fyra månader. Åklagaren och målsäganden behöver tillstånd om besvaren gäller en gärning för vilket det föreskrivs böter eller fängelse i högst två år. Om åklagaren inte behöver tillstånd till fortsatt handläggning för att överklaga tingsrättens avgörande, behöver inte heller svaranden tillstånd.

Om tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas i brottmål, inkluderas i systemet också andra

brottmål än sådana som kan anses vara mindre. Grundlagsutskottet ansåg redan i sitt utlåtande GrUU 4/2010 rd s. 4 om regeringens proposition RP 105/2009 att ”ett brott som man dömts till ett sådant straff [fängelse i fyra månader] för kan inte anses som en mindre grov gärning”.

I lagen finns det flera förfaranden och påföljdsalternativ som är direkt kopplade till fängelsestraffets längd. I samband med stiftandet av lagarna har betydelsen av strängheten hos straffet i olika situationer bedömts.

Enligt 6 kap. 11 § i strafflagen kan en gärningsman dömas till samhällstjänst i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff på viss tid, högst åtta månader, om inte ovillkorliga fängelsestraff, tidigare samhällstjänststraff eller andra vägande skäl ska anses utgöra hinder för att ett samhällstjänststraff döms ut. Ytterligare krav är att gärningsmannen har samtyckt till att straffet döms ut som samhällstjänst och att han eller hon kan antas klara av den.

Enligt 6 kap. 11 a § i strafflagen kan ett ovillkorligt fängelsestraff på högst sex månader på vissa villkor dömas ut som övervakningsstraff.

Enligt hovrättslagen (56/1994) kan ett ärende avgöras i så kallad förenklad sammansättning om en svarande har sökt ändring och om ingen av svarandena i målet har dömts till strängare straff än böter eller fängelse i sex månader. Till en förenklad sammansättning hör två ledamöter av hovrätten och en föredragande som uppfyller de behörighetsvillkor som fastställs i hovrättslagen.

Enligt 5 a kap. 1 § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) kan i ett skriftligt förfarande dömas ut ett fängelsestraff i högst nio månader. För att målet ska kunna avgöras i ett skriftligt förfarande förutsätts dock att det för ingen enskild gärning i åklagarens åtal har föreskrivits strängare straff än böter eller fängelse i högst två år.

Ett rättvist rättegångssystem är också konsekvent. När man överväger att utvidga systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ska tillståndsgränsen också som en del av straffrättssystemet återspegla straffets stränghet. Fängelse i åtta månader kan dömas ut som samhällstjänst. Ett fängelsestraff som överskrider åtta månader anses som så

strängt att det inte kan avtjänas som samhällstjänst. Om tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas, bör åtminstone i nuläget tillämpningsområdet begränsas när svaranden söker ändring i avgörandet så att stränga påföljder lämnas utanför tillämpningsområdet. Utifrån denna bedömning är det möjligt att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta brottmål där svaranden inte har dömts till strängare straff än böter eller fängelse i högst åtta månader.

Om svaranden behöver tillstånd i en situation där han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader, måste tillämpningsområdet för systemet av konsekvensskäl ändras också för åklagarens och målsägandens del.

Det har ansetts vara viktigt att svarandens rätt att få sitt överklagande till fullskalig prövning i hovrätten aldrig får vara svagare än åklagarens. Denna princip ska inte heller nu frångås. För att mer avgöranden ska omfattas av systemet efter att det utvidgas, måste även den grund enligt vilken tillämpningsområdet bestäms enligt straffskalan ändras. Enligt gällande lagstiftning behöver åklagaren och målsäganden tillstånd till fortsatt handläggning, om besvären gäller ett brott för vilket det föreskrivs fängelse i högst två år. Ett naturligt alternativ vore att höja maximistraffet till fängelse i fyra år. Då skulle dock de flesta av brotten komma att omfattas av systemet. I praktiken skulle begränsningen inte vara till någon nytta, utan den skulle göra det svårare att tillämpa systemet, eftersom man vid bedömningen om tillstånd behövs också måste kontrollera straffskalorna för de tillräknade brotten. Därför är det mer ändamålsenligt att utvidga tillämpningsområdet för systemet så att åklagaren alltid behöver tillstånd när han eller hon söker ändring i brottmål. På målsäganden tillämpas även i fortsättningen samma bestämmelser som på åklagaren. Detta är nödvändigt för att systemet ska fungera väl.

Åklagarna söker ändring i tingsrättens avgörande avsevärt mer sällan än svarandena. När åklagaren har sökt ändring i ett brottmål som omfattas av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, har tillstånd i största delen av fallen

meddelats. I praktiken söker åklagarna ändring i situationer där det finns klar orsak till det. I de situationerna meddelas också tillstånd. En utvidgning av tillämpningsområdet torde inte ändra detta.

3.2.3 Allmän tillämpning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning

Ovan har möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning behandlats. I ljuset av de framförda argumenten skulle det vara logiskt att införa ett allmänt tillämpligt tillståndssystem.

Om man anser att systemet som sådant tryggar rätten till en rättvis rättegång och ger parterna tillräckliga rättsskyddsgarantier, uppkommer frågan varför tillämpningsområdet för systemet överhuvudtaget behöver begränsas.

I systemet med tillstånd till fortsatt handläggning tar hovrätten som en del av fullföljdsförfarandet ställning till om det finns skäl att betvivla riktigheten av utgången i tingsrättens avgörande eller om handläggningen av ärendet ska fortsättas på basis av en annan tillståndsgrund. Det är t.ex. inte fråga om ett förfarande som påminner om det system som tillämpas i Danmark, där ansökan om tillstånd kan avslås av ett separat tillståndsorgan och fullföljdsdomstolen inte nödvändigtvis prövar besvären i någon form (se justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 10/2014 s. 24–26). I förfarandet för tillstånd till fortsatt handläggning prövas ärendet också i sak, även om det prövas utifrån tillståndsgrunderna. Denna omständighet är av betydelse med tanke på tillgodoseendet av besvärerätten och även då man bedömer systemets legitimitet.

Utgångspunkten är alltså att alla ärenden prövas och att handläggningen av de ärenden där det i tillståndsskedet inte framgår skäl att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande och de situationer som avses i de övriga tillståndsgrunderna inte heller är för handen kan avslutas sålunda att ett nekande beslut om tillstånd till fortsatt handläggning meddelas. Genom att föreskriva om en låg tillståndströskel har man strävat efter att säkerställa att alla överklaganden där det finns or-

sak att fortsätta handläggningen också får tillstånd till fortsatt handläggning.

Andelen avgöranden som ändrats i hovrätten har inte ändrats i samband med ibruktandet av tillståndssystemet. Detta pekar på att de avgöranden där utgången i tingsrättens avgörande har varit felaktigt har lokaliserats genom tillämpning av tillståndsbestämmelserna och förts vidare till fortsatt handläggning. Parternas rättsskydd har tillgodosetts på samma sätt i de ärenden där tillståndsprövning föregått fortsatt handläggning som i de som gått direkt till fortsatt handläggning.

Något principiellt skäl eller skäl som bygger på rättspraxisen för att begränsa tillämpningsområdet för tillståndssystemet finns inte.

I Finland ersatte systemet med tillstånd till fortsatt handläggning när det trädde i kraft det så kallade sållningsförfarandet. Erfarenheterna av tillämpningen av sållningsförfarandet var inte till alla delar uppmuntrande. Ett tillståndssystem med begränsat tillämpningsområde var ur detta perspektiv en väl motiverad lösning. Även om sållningsförfarandets problem inte har förekommit i systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, kan en snabb utvidgning av tillämpningsområdet dock upplevas som betänklig. Statens försämrade ekonomiska situation förutsätter dock att verksamheten effektiviseras också inom justitieförvaltningen.

I en rättsstat räcker det inte att rättegången är rättvis. Rättegångens parter ska också uppleva rättegången som rättvis både på principiell och på praktisk nivå. Särskilt i mål som gäller allvarliga brott accentueras rättsskyddsförväntningarna. Tillståndsprövning som sker på grundval av skriftligt material kan i dessa fall upplevas som otillräcklig, även om det i verkligheten inte finns något rättsskyddsproblem.

Om trycket på att spara inom statsfinanserna inte skulle vara så stort, hade man antagligen inte inlett ett utvidgande av tillståndssystemet så snabbt som nu är fallet. Därför är en viss försiktighet vid utvidgningen motiverad. Det antal ärenden som kommit till hovrätterna för avgörande har under de senaste åren minskat. Att uppnå de kortvariga inbesparingsmålen förutsätter inte nödvändigtvis att alla ärenden – även de allvarliga brottmå-

len – redan i detta sammanhang inkluderas i systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Därför bör tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ännu begränsas, så att svaranden inte behöver tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon söker ändring i ett ärende där tingsrätten har dömt honom eller henne till ett strängare straff än fängelse i åtta månader.

3.3 De viktigaste förslagen

Det föreslås att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas så att alla tvistemål och ansökningsärenden omfattas av tillståndssystemet.

De nuvarande begränsningarna som gäller civila mål har visat sig vara delvis inexakta och försämrade systemets tillämplighet. När tillämpningsområdet utvidgas ska systemet också i övriga hänseenden förenklas genom att man i möjligaste mån slopar de nuvarande begränsningarna och undantagen. Att delvis upphäva de nuvarande undantagsbestämmelserna eller att höja förlustvärdet i tvistemål exempelvis till 20 000 euro leder inte till att systemet blir tydligare. Därför föreslås det i denna proposition att tillämpningsområdet i dessa mål och ärenden blir allmänt. Av ändringen följer att alla tvistemål, oavsett föremålet för tvisten, omfattas av tillämpningsområdet för systemet.

Även alla besvär som avser ansökningsärenden ska omfattas av tillämpningsområdet. Systemet ska också tillämpas på tingsrättens avgöranden som meddelats i ärenden om barn. Argumenten för att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta ärenden om barn har framlagts i avsitt 3.2 om alternativ.

Lagen ska enligt förslaget inte innehålla särskilda undantagsbestämmelser t.ex. beträffande erkännande och verkställighet av utländska domar. Till den del övernationell lagstiftning eller en motsvarande internationell förpliktelse kräver särskilda åtgärder för fullföljdsförfarandets del, ska åtgärderna vidtas inom ramen för förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning. Då t.ex. i en situation där svaranden först i besvärsskedet får kännedom om ett tingsrättsavgörande som fastställer att en utländsk dom är verkställbar, kan det vara fråga om ett sådant annat vä-

gande skäl som avses i RB 25 a kap. 11 § 1 mom. 4 punkten att meddela tillstånd till fortsatt handläggning. Frågan ska dock alltid avgöras från fall till fall.

Systemet ska även tillämpas i militära rättegångsärenden. Då en hovrätt handlägger ett militärt rättegångsärende, hör till dess sammansättning också två militära ledamöter. När hovrätten avgör en begäran om tillstånd till fortsatt handläggning är den dock behörig i sin vanliga sammansättning. Det är ändamålsenligt att denna sammansättning är behörig också när tillståndsbeväran gäller ett militärt rättegångsärende. Bestämmelsen i militära rättegångslagen (326/1983) om hovrättens sammansättning ändras därför.

I brottmål ska tillämpningsområdet för systemet utvidgas, så att svaranden behöver tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon söker ändring i något annat avgörande än i ett där han eller hon har dömts till fängelse i över åtta månader.

I avsnitt 3.2 om alternativ nämns olika alternativa maximistraff beträffande vilka särskilda förfaranden eller sätt att avtjäna straffet är möjliga. Både det nuvarande fängelsestraffet på fyra månader och fängelsestraff på sex, åtta och nio månader kan på goda grunder anses vara stränga straff. Om systemet med tillstånd till fortsatt handläggning ändå utvidgas, kommer utvidgningen även i praktiken att påverka möjligheten att rikta hovrätternas resurser. Utvidgningen av tillämpningsområdet får inte vara så begränsad att utvidgningen inte har någon praktisk betydelse. Av denna orsak och av de orsaker som det redogörs för i avsnitt 3.2 föreslås det att tillämpningsområdet utvidgas, så att svaranden behöver tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon överklagar i en situation där han eller hon dömts till fängelse i högst åtta månader.

När straffets stränghet bedöms beaktas inte böter eller andra straffrättsliga påföljder som har dömts ut samtidigt med fängelsestraffet.

Enligt gällande lag avgör den straffrättsliga påföljden som svaranden i rättegången har dömts till svarandens behov av tillstånd till fortsatt handläggning. Det har alltså ingen betydelse om svaranden har dömts för ett eller flera brott och inte heller för hurdant brott han eller hon åtalas eller till vilken del han

eller hon söker ändring i tingsrättens avgörande. Om svaranden har dömts för flera brott till ett strängare straff än fängelse i åtta månader samt till djurhållningsförbud, och han eller hon söker ändring endast i djurhållningsförbudet, behöver han eller hon enligt gällande lag inget tillstånd till fortsatt handläggning. För att öka tydligheten föreslås det att systemet ändras i detta hänseende.

Enligt förslaget behöver svaranden alltid tillstånd till fortsatt handläggning, om besvären inte gäller ett brott eller ett straff som dömts ut på grund av ett brott. Eftersom körförbud, näringsförbud, djurhållningsförbud, jaktförbud och förverkandepåföljd inte är sådana straff som avses i 2 kap. i strafflagen, följer av förslaget att svaranden oavsett straffets stränghet alltid behöver tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon söker ändring endast i körförbudet eller förverkandepåföljden.

Om svaranden har dömts till fängelse i över åtta månader och körförbud, och han eller hon söker ändring i körförbudet samt i tillräknandet, behövs inte tillstånd till fortsatt handläggning heller för körförbudets del. Endast när en svarande som dömts till fängelse i över åtta månader enbart överklagar en tilläggsåtgärd behövs det tillstånd.

På motsvarande sätt behöver en svarande alltid tillstånd till fortsatt handläggning om han eller hon söker ändring endast i ett avgörande som gäller fastställande av skadestånd. Om det utöver tillräknandet eller straffet söks ändring i ett avgörande som gäller skadestånd i ett ärende där svaranden dömts till fängelse i nio månader, bestäms behovet av tillstånd till alla delar med stöd av straffet och tillräknandet.

En åklagare behöver alltid tillstånd när han eller hon söker ändring i ett avgörande som tingsrätten meddelat i ett brottmål. Det föreslås att det nuvarande undantaget att åklagaren inte behöver tillstånd när ändring söks till förmån för svaranden slopas. En specialbestämmelse om situationen är onödig, eftersom tillstånd i praktiken alltid meddelas när åklagaren överklagar till förmån för svaranden. Liksom nu ska samma bestämmelser som tillämpas på åklagaren tillämpas på målsäganden. Med tanke på systemets funktionalitet är detta nödvändigt.

Enligt förslaget behövs tillstånd till fortsatt handläggning när ändring söks i alla de beslut som fattats under rättegången eller som anknyter till rättegången och som inte gäller huvudsaken. Systemet ska dock endast tillämpas på avgöranden som får överklagas genom besvär. Tillståndssystemet ska t.ex. inte tillämpas på häktningsbeslut som det söks ändring i genom klagan.

Således krävs tillstånd till fortsatt handläggning när besvären endast gäller rättegångskostnader, kostnader som betalats av statsmedel, ersättningar till vittnen, vite som dömts ut eller gottgörelse för att rättegången fördröjts. Tillståndsbestämmelserna ska också tillämpas på straffrättsliga tvångsmedel och besvär som gäller privaträttsliga säkerhetsåtgärder. Systemet ska också tillämpas på alla avgöranden som meddelats med anledning av en processinvändning, om ändring skilt får sökas i avgörandet.

De ovan redogjorda ändringarna förutsätter att strukturen i RB 25 a kap. ändras. När tillämpningsområdet för tillståndssystemet utvidgas, kan bestämmelserna förenklas.

Huvudregeln är alltså att när tingsrättens avgörande överklagas genom besvär, föregås fullständig prövning alltid av ett förfarande med tillstånd till fortsatt handläggning. Tillståndssystemet ska tillämpas om inte något annat föreskrivs i lag. Utgångspunkten är att tillämpningsområdet är allmänt, och lagstiftningstekniskt genomförs begränsningen av tillämpningsområdet genom en undantagsbestämmelse som gäller brottmål. Största delen av de bestämmelser som för närvarande preciserar och förklarar tillämpningsområdet är inte längre behövliga.

Tillstånd till fortsatt handläggning meddelas liksom för närvarande för hela eller en del av besvären. Ett tillstånd kan meddelas delvis i brottmål t.ex. att avse någon åtalspunkt eller enbart straffmätningen. Att meddela ett tillstånd delvis leder också till att den huvudförhandling som hålls i ärendet begränsas till att gälla denna del av ärendet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Ett till sitt tillämpningsområde begränsat system med tillstånd till fortsatt handläggning har tillämpats vid hovrätterna från den 1 januari 2011. Enligt statistikuppgifterna och gjorda utredningar har systemet med tillstånd till fortsatt handläggning fungerat bra. Det har inbesparat arbete särskilt beträffande de brottmål som omfattas av dess tillämpningsområde. Några rättsskyddsproblem har inte framkommit.

Enligt justitieministeriets statistikuppgifter avgjordes i hovrätterna år 2012 ca 2 900 tvistemål, 600 ansökningsärenden och 250 utsokningsärenden.

Nekande tillståndsbeslut meddelades i 194 tvistemål. När ca 570 besvärärenden hörde till tillståndssystemet, var andelen där tillstånd inte meddelats 34 procent, medan andelen nekande tillståndsbeslut var ca 7 procent av alla avgöranden i tvistemål. Det är svårt att exakt förutsäga hur mycket antalet nekande avgöranden kommer att öka när tillämpningsområdet utvidgas. Det är dock befogat att anta att när tillämpningsområdet för systemet utvidgas till att omfatta alla tvistemål kommer den relativa andelen nekande tillståndsbeslut att minska. Enligt en grov kalkylering är det möjligt att ett nekandet tillståndsbeslut meddelas i ca 20–25 procent av tvistemålen. Detta betyder att mängden nekande tillståndsbeslut i tvistemål kommer att vara ca 600–700.

Andelen nekade tillstånd till fortsatt handläggning i ansöknings- och utsokningsärenden blir antagligen större än i tvistemålen. Detta beror på att tillstånd sannolikt nekas oftare i ärenden som gäller insolvens och utsokning än det beviljas. På basis av detta antagande kan man uppskatta att upp till 50 procent av de ansökningsärenden som handläggs i hovrätten kan avslutas i tillståndsförfarandeskedet. Sålunda skulle ett nekande tillståndsbeslut meddelas i ca 400 ansökningsärenden.

I fråga om brottmål är det svårt att avgöra betydelsen av ändringen. För närvarande meddelas ett nekande tillståndsbeslut i ca 20 procent av alla besvär och i 45 procent av de besvär över brott som omfattas av tillståndet. Om gränsen för svaranden höjs till fängelse i åtta månader och om tillståndet till fortsatt handläggning blir allmänt för åklaga-

ren och målsäganden leder detta, om beräkningen görs på basis av hovrätternas avgöranden, till att ca 75 procent av de besvär som gäller brott omfattas av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Då antalet avgjorda brottmål år 2012 var ca 6 400, skulle detta innebära att 4 800 av dem omfattas av systemet. Om man antar att tillstånd fortfarande nekas i ca 40 procent av de brottmål som omfattas av systemet, ökar antalet nekande tillståndsbeslut till ca 2 500 avgöranden. Antalet nekande tillståndsavgöranden i förhållande till alla brottmålsavgöranden ökar då från ca 20 procent till 40 procent.

Åklagarna och målsägandena söker ändring i tingsrättens avgörande avsevärt mer sällan än svarandena. Åklagarnas och målsägandenas andel av ändringssökandena är ca 10 procent. När åklagaren söker ändring i ett brottmål som omfattas av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, meddelas tillstånd i de flesta av fallen. En utvidgning av tillämpningsområdet torde inte märkbart ändra den gällande situationen.

I motiveringarna av det åtgärdsförslag som gäller utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i reformprogrammet för rättsvärderna för åren 2013—2025 uppskattas det att ibruktagandet av tillståndssystemet och den planerade utvidgningen kan leda till en inbesparing på 10—15 årsverken, dvs. ca en miljon euro per år.

De fördelar som utvidgningen innebär är naturligtvis beroende på de besvärärenden som faller inom systemets tillämpningsområde. Hovrätterna kan inte bestämma hur mycket och hurdana ärenden som hänskjuts till dem. Hovrätternas arbete påverkas sålunda också av externa faktorer som inte alltid kan förutses. Med stöd av statistiken går det dock att göra grova uppskattningar. I detta sammanhang ska det noteras att slutsatserna är förenade med flera osäkerhetsfaktorer.

Hovrätternas omkostnader var 41,1 miljoner euro år 2012 och personalstyrkan uppgick till 497 årsverken. Den operativa produktiviteten var 21 avgöranden per årsverke, och kostnaderna var 4 016 euro per avgjord sak.

Målet är att propositionen om att utvidga systemet med tillstånd till fortsatt handlägg-

ning ska öka produktiviteten av det arbete som utförs i hovrätterna och på motsvarande sätt minska kostnaderna per sak.

Antalet ärenden som kommit till hovrätterna för avgörande har under de senaste åren minskat. För närvarande finns ingen orsak till att anta att riktningen skulle ändra. År 2013 meddelade hovrätterna 9 675 avgöranden. Om det antas att mängden mål och ärenden som hovrätterna årligen avgör är ca 10 000, vilket är mer än utfallet år 2013, och andelen nekande tillståndsbeslut av alla meddelade avgöranden är 35 procent, uppnås en betydande inbesparing jämfört med den nuvarande situationen. Grovt uppskattat kan antalet nekande tillståndsavgöranden öka med ca 15 procentenheter.

I samband med beredningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning uppskattades att ca en femtedel av de ärenden där tillstånd till fortsatt handläggning inte meddelas är sådana som annars avgörs vid huvudförhandling. År 2012 avslög hovrätterna ansökan om tillstånd till fortsatt handläggning i 271 huvudförhandlingsmål. Detta var jämnt 20 procent av alla nekande tillståndsbeslut. Om man antar att andelen huvudförhandlingsärenden av de nekande tillståndsbesluten inte heller i fortsättningen ändras, avslutas medelst ett nekande tillståndsbeslut handläggningen av 700 sådana besvärärenden som annars skulle handläggas i huvudförhandling. Detta är ca 400 besvärärenden mer än för närvarande. Ansökningsärendena skiljer sig dock från övriga besvärärenden och avgörs i hovrätten huvudsakligen på föredragning i ett skriftligt förfarande. Den kalkylmässiga andelen ansökningsärenden måste därför dras av från ovan nämnda tal. Det ökade antalet huvudförhandlingsbesvär som avslutas med ett nekande tillståndsbeslut är enligt detta beräkningssätt 350.

Den arbetsbesparing som erhålls av att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas är fortfarande svår att uppskatta. Arbete inbesparas dock genom att de mål och ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för förfarandet först prövas i ett tillståndsförfarande som inte är lika grundligt som en fullskalig handläggning. Tillståndsavgörandet tas uteslutande utifrån det skrift-

liga rättegångsmaterialet och i regel begärs inte svaromål av ändringsökandens motpart. Ett nekande tillståndsbeslut behöver inte innehålla någon redogörelse för grunderna för parternas yrkanden. Även skyldigheten att motivera avgörandet är avsevärt mer begränsad.

Förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning tillämpas även på sådana överklaganden där avgörandet av målet beror på tilltron till muntlig bevisning. I dessa mål ska det vanligen ordnas en huvudförhandling där den rättegång som hållits i tingsrätten i praktiken hålls på nytt. Att utvidga systemet skulle leda till inbesparingar i dessa ärenden, eftersom det inte längre skulle vara nödvändigt att lika ofta hålla en huvudförhandling.

Till den del som det inte finns grunder för en fortsatt handläggning ska handläggningen av besvären avslutas genom att tillstånd till fortsatt handläggning inte meddelas. När tillstånd till fortsatt handläggning meddelas är handläggningen av tillståndsansökan nödvändig beredning av ärendet och främjar ärendets fortsatta handläggning. Det bör dock noteras att tillståndshandläggningen i sig förutsätter en arbetsinsats även när handläggningen av ärendet fortsätter med fullskalig prövning. Så är det särskilt om besvären efter ett positivt tillståndsbeslut prövas av en delvis eller helt annan sammansättning än den som fattade tillståndsbeslutet.

Med stöd av justitieministeriets omkostnads- och arbetstidregistrering kan man grovt beräkna konsekvensen av en utvidgning. Man bör dock komma ihåg att registreringarna är som bäst riktgivande. Utifrån statistiken kan man med stöd av de beräknade genomsnittliga kostnaderna för brott- och tvistemål uppskatta att priset på ett ärende som avgörs vid huvudförhandling är ca 7 000 euro. Kostnaderna för ett nekande tillståndsbeslut är ca 2 000 euro. Ett ärende som avgjorts på föredragning har utifrån den ovan nämnda statistiken beräknats kosta ca 2 500 euro. Om antalet huvudförhandlingsärenden som avslutas med ett nekande tillståndsbeslut är 350 fler än för närvarande, innebär detta att utvidgningen av tillämpningsområdet skulle innebära en kalkylerad inbesparing på 1 750 000 euro enbart från dessa ärenden. Även beträffande föredragningsärendena erhålls kost-

nadsbesparingar, även om inbesparingarna inte är så stora per ärende som i huvudförhandlingsfallen. Om antalet föredragningsärenden som avslutas med ett nekande tillståndsbeslut är 2 800, är det inte orealistiskt att uppskatta att den kalkylmässiga inbesparingen kan vara ca 250 euro per ärende, dvs. totalt ca 700 000 euro. Om man dock beaktar att det i de ärenden där tillstånd till fortsatt handläggning meddelas sannolikt åtminstone i en del fall uppkommer merkostnader till följd av överlappande handläggning, kan inbesparingen möjligen beräknas sammanlagt bli ca 2 000 000 euro.

Det minskade antalet huvudförhandlingar medför också inbesparingar i rättshjälps- och tolkningsutgifterna, bevisningskostnaderna som betalas av statens medel, kostnaderna för fängstransporter samt kostnaderna för s.k. reseting.

När tillståndssystemet utvidgas minskar också åklagarnas arbetsbörda. Enligt statistiken meddelas tillstånd till fortsatt handläggning nästan alltid när en åklagare söker ändring i tingsrättens avgörande. I detta hänseende medför systemet inte någon större arbetsinbesparing för åklagaren. För åklagarna kommer nyttan av systemet i huvudsak av de huvudförhandlingar som kan undvikas och av att svaromål vanligen inte begärs när hovrätten med anledning av svarandens besvär meddelar ett nekande tillståndsavgörande i ett brottmål. Med stöd av det ovan nämnda och uppskattningen av antalet nekande tillståndsbeslut kan den kalkylmässiga arbetsinbesparingen av ibruktagandet och utvidgandet av tillståndssystemet för åklagarna vara ca 25 procent av de resurser som används i hovrättsförfarandet. Enligt åklagarväsendets verksamhetsberättelse 2011 behandlades ca 4 000 besvär av hovrätterna, dvs. 25 procent mindre än 2008. Enligt åklagarväsendets verksamhetsberättelse 2008 sysselsatte hovrättshandläggningar åklagare i en omfattning om 18,4 årsverken. Eftersom effektivitetsvinsten hänförs till enklare ärenden kan man utifrån en grov uppskattning dra slutsatsen att effektivitetsvinsten av tillståndssystemet är ca fyra årsverken för åklagarna. Att utvidga tillämpningsområdet för systemet kan minska den sysselsättande effekten av

hovrättshandläggningarna med sex årsverken jämfört med situationen 2008.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

I propositionen försöker man öka den operativa produktiviteten hos rättssystemet. Genom utvidgningen kan resurser överföras från enklare mål och ärendena till de som är mer krävande. Begränsade resurser kan allokeras ändamålsenligare särskilt vid stora hovrätter. Detta förbättrar också kvaliteten på rättsskyddet. Effektivitetsvinster kan erhållas särskilt vid handläggningen av brottmål och ansökningsärenden.

Om hovrätternas operativa produktivitet ökar kännbart, innebär detta i praktiken att samma mängd ärenden avgörs av färre anställda. År 2012 var hovrätternas personalomkostnader ca 33 miljoner euro. Antalet årsverken vid hovrätterna var knappt 500. Kostanden för ett årsverke var i snitt 66 000 euro. I propositionen uppskattas att utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning kan leda till inbesparingar på upp till två miljoner euro. Inbesparingarna kommer huvudsak av att antalet huvudförhandlingar minskar i hovrätterna. Om antalet huvudförhandlingar minskar så som uppskattas i denna proposition, kan detta möjliggöra en stegvis minskning av antalet årsverken i hovrätterna med 20—30. Minskingsbehovet gäller i huvudsak rättskipningspersonalen. Tjänster kan indras i samband med pensioneringar, eftersom en stor del av hovrätternas ledamöter redan nu är över 60 år.

En minskning av huvudförhandlingarna i hovrätterna kan inverka positivt även på statens rättshjälps- och tolkningskostnader, men effekten på den totala arbetsbördan vid rättshjälpsbyråerna är dock marginell. Även om arbetsbördan i det skede när åklagarna söker ändring minskar med uppskattningsvis två årsverken i och med utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, skulle det i praktiken vara svårt att med stöd av denna arbetsminskning dra in enskilda åklagartjänster. Under de senaste åren har även nya uppgifter överförts på åklagarna. Dessutom bör det tas hänsyn till att åklaga-

rens huvudsakliga arbetsinsats redan nu är lagd på tingsrättshandläggningen.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är beroende av en tingsrättsprocess av hög kvalitet. Därför är det av central betydelse att en del av de årsverken som frigörs från hovrätterna överförs till tingsrätterna. Detta skulle t.ex. ge möjlighet till att oftare än nu använda någon annan sammansättning än en sammansättning med en domare.

Det har relativt sett oftare sökts besvärstillstånd av högsta domstolen beträffande nekande beslut om tillstånd till fortsatt handläggning än i avgöranden som fattats vid fullskalig handläggning. Således medför en utvidgning av tillämpningsområdet för systemet mer arbete för högsta domstolen.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

En utvidgning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning begränsar inte den nuvarande besvärsrätten. En utvidgning skulle dock ge hovrätten möjlighet att tydligare än för närvarande vara en rättsinstans som kontrollerar riktigheten av tingsrättens avgörande istället för att upprepa tingsrättsprocessen.

Det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning begränsar inte i de mål och ärenden som omfattas av dess tillämpningsområde den tappande partens rätt att få ett felaktigt tingsrättsavgörande korrigerat i hovrätten. En utvidgning av tillämpningsområdet för systemet förändrar inte situationen. Av ändringen följer endast att en större andel av ärendena än för närvarande först handläggs i ett skriftligt förfarande i hovrätten. Besvären ska prövas grundligt alltid när det finns skäl att betvivla riktigheten av utgången i avgörandet eller när en fortsatt handläggning av ärendet annars är motiverad.

Tröskeln för att meddela tillstånd till fortsatt handläggning är låg. Redan tvivel om att utgången i tingsrättens avgörande inte är rätt leder till meddelande av tillstånd. Systemet har fungerat väl.

Det ligger i parternas intresse att handläggningen av ett ärende avslutas utan att svar begärs av motparten när det inte finns skäl att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande. Detta minskar parternas rättegångskostnader. Även ställningen för vittnen och andra

personer som hörs i bevisningssyfte förbättras. De behöver inte på nytt komma till domstolen för att höras, vilket betyder att det omak och de kostnader som föranleds dem minskar.

Ur medborgarnas perspektiv blir det nuvarande rättsläget tydligare om systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas, eftersom utgångspunkten är att en fullskalig prövning av ett ärende i hovrätten kräver tillstånd till fortsatt handläggning. Endast i vissa entydigt definierade situationer krävs det inte tillstånd.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

5.1.1 Reformprogrammet för rättsvården för åren 2013—2025

I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram krävs det åtgärder för att förkorta den totala längden på rättegångar och förbättra kvaliteten på rättsskyddet.

Den 1 juni 2012 tillsatte justitieministeriet en delegation för beredning av förslag till ett rättskyddsprogram på lång sikt och ett sådant anpassningsprogram som krävs i statsrådets rambeslut för 2013–2016. Delegationen överlämnade sitt programförslag i mars 2013.

Det program som utarbetades av delegationen innehåller flera detaljerade åtgärdsförslag, inklusive förslaget att utvidga tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. I övrigt föreslås det inte i programmet att det nuvarande tillståndssystemet ändras.

Det begärdes utlåtanden av en omfattande mängd intressentgrupper om delegationens förslag. I remisserna var inställningen till förslaget till den del det avsåg tillstånd till fortsatt handläggning i huvudsak positiv. Det ansågs att det nuvarande systemet fungerat bra och att en utvidgning på så sätt vore ett godtagbart sätt att effektivisera rättegångsförfarandet i hovrätten och göra det mer ändamålsenligt. I samband med utvidgningen bör dock särskild vikt läggas vid rättsskyddssynpunkterna. Riksdagens justitieombudsman ansåg i sitt remissvar att tingsrätternas avgö-

randekapacitet ska stärkas genom att öka resurserna.

En utvidgning av tillämpningsområdet för systemet till att omfatta ansöknings- och utsokningsärenden understöddes allmänt. I remissvaren framhölls dock också att det inte finns något stort behov av utvidgning, eftersom hovrätternas ärendemängder redan nu har minskat. Suomen syyttäjähdistys ry ansåg att åklagarnas behov av tillstånd till fortsatt handläggning inte ska utvidgas. Delvis var hållningen reserverad till att utvidga tillämpningsområdet för systemet i tvistemål. Med hänvisning till en oskäligen försvagning av rättsskyddet motsatte sig Advokatförbundet ett utvidgande av tillståndssystemet i både tviste- och brottmål.

5.1.2 Arbetsgruppen för tillstånd till fortsatt handläggning

I juni 2013 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp, som fick i uppgift att utarbeta ett förslag till regeringsproposition om utvidgning av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. Avdelningschef Asko Välimaa vid lagberedningsavdelningen på justitieministeriet var arbetsgruppens ordförande. Helsingfors hovrätt, Helsingfors tingsrätt, Riksåklagarämbetet och Advokatförbundet var företrädare i arbetsgruppen.

Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande i februari 2014 (Utvidgning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 10/2014). I betänkandet föreslås att det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas. Systemet ska allmänt tillämpas i tvistemål och ansökningsärenden i hovrätterna. I brottmål behöver en svarande tillstånd till fortsatt handläggning, om inte han eller hon har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader. Åklagaren och målsäganden behöver alltid ett tillstånd till fortsatt handläggning när han eller hon söker ändring i tingsrättens dom.

5.2 Remissyttraden och hur de har beaktats

5.2.1 Remissutfallet

Justitieministeriet begärde yttrande om arbetsgruppens betänkande av totalt 41 olika myndigheter, organisationer och sakkunniga. Dessutom bereddes högsta domstolen tillfälle att lämna yttrande om betänkandet. Av de begärda yttrandena kom sammanlagt 34 in. Ett remissammandrag (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 18/2014) har sammanställts.

Remissinstanserna understödde allmänt utvidgningen av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning såväl beträffande såväl tvistemål och ansökningsärenden som brottmål så som föreslagnits i betänkandet. I yttrandena framhölls allmänt att systemet inte begränsar rätten att söka ändring heller om det utvidgas. I enlighet med betänkandet ansågs systemet fungera väl.

Advokatförbundet, Åbo hovrätt och professor emeritus Antti Jokela förhöll sig reserverade till förslaget att inkludera ärenden som gäller vårdnad om barn, barns boende och underhåll för barn i tillämpningsområdet för systemet. Kritiska anmärkningar lades också fram om den föreslagna tillståndsgränsen för svaranden i brottmål. Justitiekanslern i statsrådet och Antti Jokela ansåg att den föreslagna gränsen på åtta månader är för hög. Åklagarämbetet i Östra Finland och i Inre Finland ansåg gränsen vara för låg. Professor Tuula Linna ansåg att tilläggsåtgärder ska beaktas när straffets stränghet bedöms. Advokatförbundet ansåg att när en tilläggsåtgärd (körförbud, näringsförbud, djurhållningsförbud, förverkandepåföljd) överklagas ska tillstånd till fortsatt handläggning inte krävas. Även förslaget att kravet på tillstånd till fortsatt handläggning ska bli allmänt för åklagaren och målsäganden fick viss kritik. Justitiekanslern ansåg att den föreslagna ändringen vara betydande, men han tog inte ställning till om det borde genomföras eller inte. Advokatförbundet, Östra Finlands hovrätt, åklagarämbetet i Östra Finland och Tuula Linna ansåg förslaget kunna leda till processuell ojämlikhet.

Det ansågs allmänt i yttrandena att de inbesparingar som uppskattats i betänkandet var överdimensionerade. Reformen ska ytterligare föra rättegångens tyngdpunkt till tingsrätten. Därför framhävde flera remissinstanser

vikten av att stärka tingsrätternas resurser. I yttrandena önskades också att utvidgningen av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning skulle kopplas samman med utvecklandet av hovrättsförfarandet som en större helhet.

5.2.2 Beaktandet av yttrandena

Kritiken mot förslaget har varit ringa. I yttrandena framfördes det inte omständigheter att beakta som inte redan behandlas i betänkandet. Den framförda kritiken bygger på att de argument som talar för eller mot att tillämpningsområdet utvidgas har bedömts anorlunda än vad arbetsgruppen gjort.

I de kritiska yttrandena har det t.ex. ansetts vara i enlighet med barnets bästa att hovrätten alltid tar ett besvär direkt till fullskalig prövning utan att pröva om tillståndsgrunder föreligger. I arbetsgruppens betänkande har man bedömt att det att rättegången drar ut på tiden till följd av en fullskalig prövning av ett ärende om barn inte tillgodoser barnets bästa i en situation där det inte finns skäl att beivra riktigheten av tingsrättens avgörande.

Uppfattningen att en rättegång är jämlik om tillståndsgränsen är densamma för alla parter motsvarar inte det som läggs fram i propositionen. Åklagaren och målsäganden har ett större intresse att överklaga ett positivt avgörande för svaranden än ett avgörande där svaranden har dömts till fängelse i över åtta månader. Därmed skulle fastställande av behovet av tillstånd på samma grunder för alla parter inte åstadkomma ett likställt system.

Enligt gällande lagstiftning behöver åklagaren och målsäganden tillstånd till fortsatt handläggning om besvaren gäller ett brott för vilket det föreskrivs fängelse i högst två år. Om svaranden behöver tillstånd i en situation där han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader, måste tillämpningsområdet för systemet av konsekvensskäl ändras också för åklagarens och målsägandens del.

Det har ansetts vara viktigt att inte svarandens rätt att direkt få fullskalig prövning av sitt besvär hos hovrätten någonsin får vara sämre än åklagarens. Ett naturligt alternativ är därför att höja maximistraffet till fängelse

i fyra år. Då skulle dock den största delen av brotten komma att omfattas av systemet. I praktiken vore begränsningen inte till något gagn, utan den skulle göra det svårare att tillämpa systemet, när man vid prövningen av om tillstånd behövs också måste kontrollera straffskalorna för de tillräknade brotten. Därför har det bedömts som mer ändamålsenligt att utvidga tillämpningsområdet för systemet så att åklagaren alltid behöver tillstånd när han eller hon söker ändring i brottmål. På målsäganden tillämpas även fortsättningsvis samma bestämmelser som på åklagaren. Med tanke på systemets funktionalitet är detta nödvändigt.

Åklagarna söker ändring i tingsrättens avgörande avsevärt mer sällan än svarandena. När åklagaren har sökt ändring i ett brottmål som omfattas av tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning, har tillstånd i största delen av fallen meddelats. I praktiken söker åklagarna änd-

ring i situationer där det finns ett tydligt skäl till ändringsökandet. I de situationerna meddelas också tillstånd. En utvidgning av tillämpningsområdet torde inte ändra situationen.

Utifrån det som konstateras ovan föreslås i regeringspropositionen inga ändringar i de grundläggande förslagen som arbetsgruppen har lagt fram.

6 Samband med andra propositioner

I denna proposition föreslås det att rättegångsbalkens 25 a kap. 10 § ska upphävas, medan det i regeringens proposition om bevisning i de allmänna domstolarna (RP 46/2014 rd) har föreslagits att paragrafen i fråga ändras. I den fortsatta beredningen ska det ses till att de lagar som stiftas med anledning av propositionerna är samstämmiga.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

Lag om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken25 kap. **Om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt***Besvärsskriftens innehåll och bilagor*

15 §. Det föreslås att 1 mom. 4 a punkten i paragrafen ändras, så att den endast hänvisar till 25 a kap. 5 § i stället för till bestämmelserna i 25 a kap. 5—8 §. Ändringen beror på att enbart den föreslagna 5 § innehåller bestämmelser om behovet av tillstånd till fortsatt handläggning.

25 a kap. **Om inledande av förberedelsen av ett besvärssärende vid hovrätten och om tillstånd till fortsatt handläggning***Tillstånd till fortsatt handläggning*

5 §. Paragrafens 1 mom. innehåller huvudregeln. Enligt den behövs tillstånd till fortsatt handläggning, om tingsrättens avgörande överklagas genom besvär. Bestämmelsen gäller således inte klagan, men i övrigt ska bestämmelsens tillämpningsområde vara allmänt.

Enligt momentet tillämpas bestämmelsen på överklaganden av tingsrättens avgöranden oavsett målets eller ärendets art eller föremålet för besvaren. Detta betyder för det första att bestämmelsens tillämpningsområde omfattar såväl brott- och tvistemål som ansökningsärenden. Tillämpningsområdet ska också omfatta t.ex. konkurs-, skuldsanerings- och utsökningsärenden liksom ärenden som gäller vårdnad om barn, umgängesrätt och underhållsbidrag såsom redogjorts för i avsnitt 3.2 ovan. Tillstånd till fortsatt handläggning ska också behövas i ärenden som gäller säkringsåtgärder, när ändring söks separat i ett avgörande som meddelats med anledning av en processinvändning samt i ett avgörande som gäller meddelande, ändring

eller upphävande av besöksförbud och näringsförbud. Tillstånd till fortsatt handläggning i ett ärende som gäller näringsförbud behövs emellertid inte när undantagsbestämmelsen i 2 mom. är tillämplig.

Paragrafens 2 mom. innehåller ett undantag från huvudbestämmelsen. Enligt bestämmelsen behöver en svarande i ett brottmål som har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader inte tillstånd till fortsatt handläggning, om besvaren avser ett brott som tillräknats honom eller henne eller det straff han eller hon har dömts till. Besvaren avser ett brott när svaranden kräver att åtalet ska förkastas eller lämnas oprövat eller att en annan lindrigare gärningsform tillräknas honom eller henne. Besvaren avser en påföljd när svaranden yrkar på kortare fängelsestraff eller på att en lindrigare straffpåföljd ska utdömas, t.ex. att fängelsestraffet bestäms som villkorligt eller att straffet inte ska utdömas. Böter eller andra straff eller straffrättsliga påföljder som har dömts ut samtidigt med fängelsestraffet, t.ex. avsättning, förverkandepåföljd, samfundsbot, körförbud, djurhållningsförbud eller näringsförbud, beaktas inte när straffets stränghet bedöms. Däremot har det ingen betydelse om fängelsestraffet är villkorligt eller ovillkorligt. Om svaranden dömts till fängelsestraff och den samhällstjänst som tidigare dömts ut samtidigt förvandlas till fängelse, bedöms behovet av tillstånd till fortsatt handläggning i enlighet med rättsnormen i högsta domstolens avgörande KKO 2013:35 utifrån fängelsestraffens sammanräknade längd.

Frågan om huruvida tillstånd till fortsatt handläggning behövs ska vara entydig. Avgörande för om undantagsbestämmelsen i 2 mom. blir tillämpas är om överklagandet avser tillräknande av ett brott eller det utdömda straffet även när besvaren också avser något annat än brottet eller straffet. På detta sätt blir frågan om huruvida ärendet omfattas av tillämpningsområdet inte problematisk, vilket i enlighet med det som påpekats i den allmänna motiveringen är ett av syftena med ändringen av lagstiftningen. Om svaranden har dömts till fängelse i över åtta månader

och han eller hon söker ändring i tillräknandet eller straffet, behöver han eller hon inte till någon del tillstånd i ärendet. Om svaranden då överklagar t.ex. att han eller hon blivit dömd att betala skadestånd, behövs det inget tillstånd. Om svaranden endast anför besvär över skadeståndet, behövs tillstånd. En svarande som har dömts till fängelse i högst åtta månader behöver alltid tillstånd till fortsatt handläggning oavsett vad besvären gäller.

Undantagsbestämmelsen ska tillämpas endast när ändringssökanden är svarande i ett brottmål. Om en åklagare eller målsägande eller någon annan delaktig i rättegången söker ändring i tingsrättens avgörande i ett brottmål, ska för deras del bestämmelsen i 1 mom. tillämpas. På så sätt är det möjligt att åklagaren och målsäganden i samma ärende behöver tillstånd till fortsatt handläggning, medan svaranden inte behöver det. Däremot kan en motsatt situation inte uppkomma. Det nuvarande undantaget att allmänna åklagare inte behöver tillstånd när ändring söks till förmån för svaranden slopas. En sådan specialbestämmelse är uppenbart onödig, eftersom ett tillstånd i praktiken alltid meddelas i en sådan situation.

6 §. Det föreslås att paragrafen upphävs. I 5 § 2 mom. i kapitlet förordnas om när svaranden inte behöver tillstånd till fortsatt handläggning vid överklagande av tingsrättens avgörande.

7 §. Det föreslås att paragrafen upphävs. Enligt den allmänna bestämmelsen i 5 § 1 mom. behöver en åklagare alltid tillstånd när han eller hon söker ändring i ett avgörande som tingsrätten meddelat.

8 §. Det föreslås att paragrafen upphävs. Målsägandens behov av tillstånd till fortsatt handläggning bestäms enligt huvudbestämmelsen i 5 § 1 mom.

9 §. Det föreslås att paragrafen upphävs. De besvärssärenden som räknas upp i förteckningen intas i tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning.

10 §. Den gällande bestämmelsen gäller situationer där tillstånd till fortsatt handläggning inte behövs vid överklagandet av avgörandet i huvudsaken, men det ändringsyrkande som framställts i hovrätten gäller annat än huvudsaken. Ändringssökanden kan nöja sig

med det avgörande som meddelats i huvudsaken, men han eller hon kan ändå söka ändring i t.ex. avgörandet om rättegångskostnader eller beträffande vite som han eller hon har dömts att betala. Enligt den föreslagna 5 § behöver svaranden i dessa situationer tillstånd till fortsatt handläggning, eftersom besvären inte gäller tillräknande av ett brott eller ett straff. Därför föreslås det att paragrafen upphävs som onödig.

Ändringssökande

19 §. Enligt paragrafens 1 mom. får ett beslut genom vilket tillstånd till fortsatt handläggning har meddelats inte överklagas. Momentet innehåller inte bestämmelser om sökande av ändring i ett nekande tillståndsbeslut. Detta behövs inte, eftersom ett nekande tillståndsbeslut är ett avgörande som det söks ändring i på vanligt sätt. Tillståndet till fortsatt handläggning kan dock meddelas att gälla endast en del av tingsrättens avgörande. Bestämmelser om hur ändring söks i ett nekande tillståndsbeslut i en sådan situation intas i det nya 2 mom.

Enligt bestämmelserna i RB 25 a kap. 12 § kan tillstånd till fortsatt handläggning meddelas för endast en del av tingsrättens avgörande. Då får frågan om meddelande av sådant tillstånd i målet till övriga delar överföras för att avgöras i samband med behandlingen av besvären.

Två situationer av olika slag kan komma i fråga. Ett tillstånd som avser endast en del av en och samma ändringssökandes besvär kan meddelas. Tillstånd till fortsatt handläggning kan i brottmål meddelas att gälla endast skadeståndet, även om besvären också avser tillräknandet av ett brott. Hovrätten kan även begränsa tillståndet till fortsatt handläggning att gälla enbart t.ex. utdömandet av straff eller avgörandet med anledning av ett biyrkande som anknyter till huvudsaken. I dessa situationer är det ändamålsenligt att ändring alltid söks i det beslut genom vilket tillstånd till fortsatt handläggning delvis nekats först när besvär anförs över hovrättens beslut i övrigt. På detta sätt vore ärendet inte anhängigt samtidigt i två rättsinstanser.

Tillstånd till fortsatt handläggning meddelas partspecifikt. Det betyder att när flera par-

ter söker ändring kan tillståndet till fortsatt handläggning begränsas till att gälla endast en parts besvär. Att meddela tillstånd till fortsatt handläggning partspecifikt är motiverat, eftersom ärendet även i övrigt prövas i hovätten endast till den del som det i besvären och i det eventuella svaret har åberopats. Varje besvär är således en egen helhet.

Den gällande 12 § kan vid behov tillämpas även i dessa situationer, dvs. tillstånd till fortsatt handläggning kan meddelas en del av ändringssökandena och frågan om tillstånd till fortsatt handläggning kan överföras för de andra ändringssökandenas del att avgöras i samband med handläggningen av besvären. Detta är vanligen inte nödvändigt, utan det slutliga nekande tillståndsbeslutet kan meddelas samtidigt som tillståndet till fortsatt handläggning meddelas en del av ändringssökandena. Om detta görs, är det motiverat att de ändringssökande som har fått ett nekande tillståndsbeslut genast kan söka ändring hos högsta domstolen enligt 30 kap. 1 § i rättegångsbalken. Om detta enligt hovrättens prövning är till men för handläggningen av målet, ska hovrätten när det gäller de övriga som sökt ändring i saken överföra frågan om meddelande av tillstånd till fortsatt handläggning att avgöras i samband med handläggningen av besvären.

Enligt paragrafens 2 mom. förordnas i enlighet med det ovan anförda om att när ändring söks i hovrättens avgörande till övriga delar får ändring sökas i ett beslut med vilket tillstånd till fortsatt handläggning meddelats den ändringssökande delvis.

Om tillstånd till fortsatt handläggning inte har meddelats en del av dem som överklagat i saken, får dessa beslut överklagas så som bestäms i 30 kap. 1 §. Om detta inte är ändamålsenligt, bör avgörandet av ansökan om tillstånd till fortsatt handläggning överföras av hovrätten enligt 12 §.

Lag om ändring av 3 § i militära rättegångslagen

3 §. I 2 mom. i paragrafen infogas en mening om att de militära ledamöterna inte deltar i avgörandet av ett ärende om tillstånd till fortsatt handläggning.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snabbt som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Vid beredningen av förslaget har bestämmelserna i grundlagen och de förpliktelser som följer av de internationella konventionerna som tryggar de mänskliga rättigheterna beaktats. Dessa förhållanden har granskats närmare i avsnitten 2.2 och 2.3 i den allmänna motiveringen.

I utlåtandet GrUU 4/2010 rd om regeringsproposition om ibruktageandet av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning (RP 105/2009 rd) ansåg grundlagsutskottet att förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning är godtagbart, eftersom dess tillämpningsområde är begränsat och undantar ekonomiskt betydelsefulla tvistemål, mål som gäller grova brott och i lagen särskilt uppräknade ärendegrupper. Därmed stod rätten att få tingsrättens avgörande upptaget till prövning i hovrätten kvar som huvudregel i enlighet med 21 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg också att tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning var tillräckligt exakt angivet och noga avgränsat i lagen och att lagens förteckning över villkoren för meddelande av tillstånd var uttömmande. När villkoren för tillstånd är uppfyllda måste hovrätten meddela tillstånd. Det ansågs att utgångspunkterna i systemet med tillstånd till fortsatt handläggning motsvarar de uppfattningar som grundlagsutskottet i tidigare utlåtanden lagt fram om utvecklandet av fullföljdsförfarandet. Lagförslagen kunde således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det föreslås nu att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvecklas så att partens behov av rättsskydd ska vara en viktigare faktor än målets art beträffande den fortsatta handläggningen. Sålunda är det inte målets art på allmän nivå som är avgörande för tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utan den fortsatta handläggningen beror på behovet av

rättsskydd. Rättsskyddet säkerställs genom tillståndsgrunderna. Om fler ärenden kan avslutas efter tillståndshandläggningen, skulle det ge möjlighet till att från ett rättsskyddsperspektiv på ett mer ändamålsenligt sätt än för närvarande fördela de resurser som står till hovrätternas förfogande.

Det föreslagna förfarandet med tillstånd till fortsatt handläggning begränsar inte rätten att överklaga, eftersom alla avgöranden av tingsrätten ska få överklagas hos hovrätten och alla besvär, också sådana som omfattas av tillståndssystemet, kommer att prövas och riktigheten hos tingsrättens avgörande kommer att klarläggas. Rätten att få tingsrättens avgörande prövat av hovrätten bibehålls. Tillståndsförfarandet uppfyller i sig kraven på en rättvis rättegång.

Tillämpningsområdet för det utvidgade systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är tydligare än det nuvarande systemets, eftersom det förslås att diverse undantag i tillämpningsområdet ska slopas. Genom utvidgningen är tillämpningsområdet för systemet inte längre begränsat till endast mindre besvärärenden. Endast sådana brottmål där svaranden har dömts till ett strängt fängelsestraff faller utanför tillämpningsområdet för systemet. Enligt förslaget ska tillståndsgrunderna dock inte ändras. Tillstånd måste alltid meddelas om det finns en grund till det, och tillståndströskeln är låg.

Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är en vedertagen del av det gällande fullföljdsförfarandet. Systemet har gjort ändringssökandet mer effektivt och ändamålsenligt i de besvärärenden som omfattas av systemets tillämpningsområde utan att kvaliteten på rättskipning har försvagats i dessa ärenden. Längden på rättegången har förkortats och i fråga om de ärenden där rättegången resulterar i ett nekande tillståndsbeslut har rättegångskostnaderna minskat. I de ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för systemet har förfarandet blivit snabbare och mer ekonomiskt än tidigare för både parterna och staten och även rättvisare med beaktande av alla parter rättsskyddsbehov. Dessa omständigheter är av betydelse för 21 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förslaget till att utvidga tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är dock med hänsyn till säkerställandet av rättsskyddet av principiell betydelse. Därför är det önskvärt att propositionen tillställs grundlagsutskottet för granskning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i rättegångsbalken 25 a kap. 6—10 §, sådana de lyder i lag 650/2010,
ändras i 25 kap. 15 § 1 mom. 4 a-punkten och 25 a kap. 5 §, sådana de lyder i lag 650/2010,
 samt
fogas till 25 a kap. 19 §, sådan den lyder i lag 650/2010, ett nytt 2 mom. som följer:

25 kap.

Om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt

15 §

I besvärsskriften, som skall ställas till hovrätten, skall uppges

4 a) grunden för att tillstånd till fortsatt handläggning ska meddelas i ett mål eller ärende där det enligt 25 a kap. 5 § behövs tillstånd till fortsatt handläggning och skälen till att ändringssökanden anser att det finns grund för tillståndet, om inte dessa annars framgår av besvärsskriften,

25 a kap.

Om inledande av förberedelsen av ett besvärssärende vid hovrätten och om tillstånd till fortsatt handläggning

5 §

Tillstånd till fortsatt handläggning behövs i ett mål eller ärende, när tingsrättens avgörande överklagas genom besvär.

En svarande i ett brottmål som har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader behöver dock inte tillstånd till fortsatt handläggning i någon del av målet, om besvären avser det brott som tillräknats honom eller henne eller straffet. När straffets stränghet bedöms beaktas inte böter eller andra straffrättsliga påföljder som har dömts ut utöver fängelse.

19 §

Ett beslut genom vilket den som överklagat ett avgörande har meddelats tillstånd till fortsatt handläggning endast delvis får överklagas i samband med att besvär anförs över hovrättens avgörande i övrigt. Om tillstånd till fortsatt handläggning inte har meddelats alla som överklagat i saken, får beslutet att inte meddela tillstånd överklagas på det sätt som anges i 30 kap. 1 §.

Denna lag träder i kraft den 201 .

Om ett avgörande som överklagas har meddelats eller avkunnats i tingsrätten före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag på besvärsskriften och tillstånd till fortsatt handläggning.

2.

Lag**om ändring av 3 § i militära rättegångslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i militära rättegångslagen (326/1983) 3 § 2 mom. som följer:

3 §

När en hovrätt handlägger ett militärt rättegångsärende hör till divisionen, utöver dess ordinarie sammansättning, två militära ledamöter. De militära ledamöterna deltar dock inte i avgörandet av om en part ska meddelas tillstånd till fortsatt handläggning.

Denna lag träder i kraft den 201 .
Om ett avgörande som överklagas har meddelats eller avkunnats i tingsrätten före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag när ärenden som gäller meddelande av tillstånd till fortsatt handläggning avgörs.

Helsingfors den 20 november 2014

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

ANTTI RINNE

Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

1.

Lag**om ändring av 25 och 25 a kap. i rättegångsbalken**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i rättegångsbalken 25 a kap. 6—10 §, sådana de lyder i lag 650/2010,
ändras i 25 kap. 15 § 1 mom. 4 a-punkten och 25 a kap. 5 §, sådana de lyder i lag 650/2010,
samt
fogas till 25 a kap. 19 §, sådan den lyder i lag 650/2010, ett nytt 2 mom. som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

25 kap.

Om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt

15 §

I besvärsskriften, som skall ställas till hovrätten, skall uppges

4 a) grunden för att tillstånd till fortsatt handläggning ska meddelas i ett mål som avses i 25 a kap. 5—8 § och skälen till att ändringssökanden anser att det finns grund för tillståndet, om inte dessa annars framgår av besvärsskriften,

15 §

I besvärsskriften, som skall ställas till hovrätten, skall uppges

4 a) grunden för att tillstånd till fortsatt handläggning ska meddelas i ett mål *eller ärende där det enligt 25 a kap. 5 § behövs tillstånd till fortsatt handläggning* och skälen till att ändringssökanden anser att det finns grund för tillståndet, om inte dessa annars framgår av besvärsskriften,

25 a kap.

Om inledande av förberedelsen av ett besvärssärende vid hovrätten och om tillstånd till fortsatt handläggning

5 §

I ett tvistemål behövs tillstånd till fortsatt handläggning, om tingsrättens avgörande går parten emot endast i fråga om en fordran och skillnaden mellan det som yrkas i besvärsskriften och tingsrättens domslut (förlustvärde) inte överstiger 10 000 euro. När förlustvärdets belopp räknas ut beaktas inte rättegångskostnader eller ränta på det belopp som yrkas.

5 §

Tillstånd till fortsatt handläggning behövs i ett mål eller ärende, när tingsrättens avgörande överklagas genom besvär.

En svarande i ett brottmål som har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader behöver dock inte tillstånd till fortsatt handläggning i någon del av målet, om besvärerna avser det brott som tillräknats honom eller henne eller straffet. När straffets stränghet bedöms beaktas inte böter eller

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

andra straffrättsliga påföljder som har dömts ut utöver fängelse.

6 §

(upphävs)

Svaranden behöver tillstånd till fortsatt handläggning i ett brottmål, om inte svaranden har dömts till strängare straff än fängelse i fyra månader. När straffets stränghet beaktas inte böter eller andra straffrättsliga påföljder som har dömts ut utöver fängelse.

Svaranden behöver dock inte i ett brottmål tillstånd till fortsatt handläggning, om

- 1) svaranden har dömts till avsättning,*
- 2) svaranden har dömts till förverkandepåföljd, om beloppet av den vinning eller värdet av den egendom eller det föremål som ska förverkas till staten eller det värde som ska förverkas i stället för dem överstiger 10 000 euro,*
- 3) svaranden har dömts till samfundsbot vars belopp överstiger 10 000 euro,*
- 4) allmänna åklagaren enligt 7 § 1 mom. inte behöver tillstånd till fortsatt handläggning i målet, eller om*
- 5) allmänna åklagaren enligt 7 § 2 mom. har sökt ändring till förmån för svaranden.*

Om besvären också gäller ett privaträttsligt anspråk som grundar sig på den gärning som avses i åtalet och anspråkets förlustvärde överstiger 10 000 euro, behövs det i ett brottmål inte tillstånd till fortsatt handläggning i fråga om samma gärning.

7 §

(upphävs)

Allmänna åklagaren behöver tillstånd till fortsatt handläggning, om det inte för det brott som besvären gäller under de omständigheter som anges i åtalet föreskrivs strängare straff än böter eller fängelse i högst två år.

Allmänna åklagaren behöver inte tillstånd till fortsatt handläggning när ändring söks till förmån för svaranden.

8 §

(upphävs)

I ett brottmål behöver målsäganden tillstånd till fortsatt handläggning, om besvären gäller ett brott som avses i 7 § 1 mom. Målsäganden behöver dock inte sådant tillstånd, om besvären också gäller ett privaträttsligt anspråk som grundar sig på den gärning som

avses i åtalet och vars förlustvärde överstiger 10 000 euro.

9 §

(upphävs)

Tillstånd till fortsatt handläggning behövs inte

- 1) i militära rättegångsärenden,
- 2) i ärenden som gäller bestämmande av förvandlingsstraff för böter,
- 3) i ärenden som gäller meddelande, upphävande eller förlängning av näringsförbud,
- 4) i ärenden som gäller meddelande, upphävande eller ändring av besöksförbud,
- 5) i ärenden som gäller underhåll för barn,
- 6) i ärenden som har handlagts enligt 8 kap.

10 §

(upphävs)

Om ändringsyrkandet endast gäller rättegångskostnader, kostnader som betalats av statsmedel eller vite som dömts ut, behövs tillstånd till fortsatt handläggning. Tillstånd till fortsatt handläggning behövs också när ändringsyrkandet gäller enbart beslut om verkställighet av reststraff på grund av brott mot övervakningsföreskrifterna.

19 §

19 §

(ny)

Ett beslut genom vilket den som överklagat ett avgörande har meddelats tillstånd till fortsatt handläggning endast delvis får överklagas i samband med att besvär anförs över hovrättens avgörande i övrigt. Om tillstånd till fortsatt handläggning inte har meddelats alla som överklagat i saken, får beslutet att inte meddela tillstånd överklagas på det sätt som anges i 30 kap. 1 §.

Denna lag träder i kraft den 201 .
Om ett avgörande som överklagas har meddelats eller avkunnats i tingsrätten före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag på besvärsskriften och tillstånd till fortsatt handläggning.

2.

Lag**om ändring av 3 § i militära rättegångslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i militära rättegångslagen (326/1983) 3 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

3 §

Då hovrätt handlägger militärt rättegångs-
ärende, hör till division, utöver dess ordinarie
sammansättning, två militära ledamöter.

Föreslagen lydelse

3 §

När en hovrätt handlägger ett militärt rätte-
gångsärende hör till divisionen, utöver dess
ordinarie sammansättning, två militära leda-
möter. *De militära ledamöterna deltar dock
inte i avgörandet av om en part ska meddelas
tillstånd till fortsatt handläggning.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

*Om ett avgörande som överklagas har
meddelats eller avkunnats i tingsrätten före
ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de
bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet
av denna lag när ärenden som gäller medde-
lande av tillstånd till fortsatt handläggning
avgörs.*