

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om bestämmande av förvandlingstraff för böter

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om bestämmande av förvandlingstraff för böter (RP 178/2018 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Juho Martikainen, justitieministeriet
- polisinspektör Jari Pajunen, inrikesministeriet
- tingsdomare Maritta Pakarinen, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Anssi Hiivala, Riksåklagarämbetet
- specialplanerare Eila Lempiäinen, Brottspåföljdsmyndigheten
- direktör Jouko Pietilä, Helsingfors fängelse
- verkställighetschef Tauno Aalto, Rättsregistercentralen
- polisinspektör Konsta Arvelin, Polisstyrelsen
- kriminalöverkommissarie Tuomo Lotta, Helsingfors polisinrättning
- direktör, professor Tapio Lappi-Seppälä, Helsingfors universitet, Institutet för kriminologi och rättspolitik
- direktör Antti-Jussi Ämmälä, Hälsovårdsenheten för fångar
- socialrådgivare Anastasia Lapintie, Kriminaalihuollon tukisäätiö
- expert Ilkka Nieminen, Finsk Handel rf
- advokat Tiina Haapa-aho, Finlands Advokatförbund
- huvudförtroendeman Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- Riksåklagarämbetet
- A-klinikkasäätiö.

Betänkande LaUB 16/2018 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och strafflagen ändras. Enligt förslaget ska strafföreläggande eller bötesföreläggande inte tillämpas i brottmål, om den bötfälldes tidigare bötesstraff, med anledning av att gärningarna är upprepade och likartade, visar på uppenbar likgiltighet för förbud och påbud i lag och för de påföljder som har bestämts för brott mot dem. Om personen under det år som föregått den förseelse som behandlas har gjort sig skyldig till gärningar för vilka han eller hon har förelagts minst sex bötesstraff, ska förseelsen behandlas i domstol. På detta sätt ska de som gör sig skyldiga till upprepade bötesbrottslighet kunna dömas till förvandlingsstraff, om böterna inte kan drivas in.

Syftet med propositionen är att främja det straffrättsliga systemets trovärdighet, iakttagandet av förbud och påbud i lag samt den allmänna laglydnaden.

Det föreslås att förvandlingsförhållandet för böter ska ändras så att fyra obetalda dagsböter ska motsvara en dags fängelse i fråga om böter som dömts som dagsböter och inte tre dagsböter som för närvarande. Det föreslås att minimilängden för förvandlingsstraff höjs från fyra till fem dagar och att maximilängden för förvandlingsstraff sänks från 60 till 40 dagar.

Lagarna föreslås träda i kraft när de ändringar i informationssystemen som lagändringarna kräver kan genomföras. Lagarna avses träda i kraft senast 2021.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionen och dess bakgrund

Förvandlingsstraff för böter innebär att böter som en bötfälld inte har betalat förvandlas till ett ovillkorligt fängelsestraff. Förvandlingen av böter till fängelse har gått tillbaka sedan 1980-talet. Lagutskottet har framhållit behovet av att effektivisera indrivningen av böter och sagt att målet bör vara att vi överlag avskaffar möjligheten att förvandla böter till fängelsestraff och att förvandlingsstraff ska dömas ut bara i undantagsfall (LaUB 21/2006 rd och LaUB 12/2005 rd samt LaUB 4/1986 rd, som det hänvisas till i dem). Principiellt är det problematiskt att en förmögenhetspåföljd förvandlas till ett strängare frihetsstraff på grund av obetalda böter. Utskottet har också konstaterat att en effektiv indrivning leder till att det vanligen är missbrukare, bostadslösa och genuint medellösa personer som får avtjäna förvandlingsstraff. Att förvara dessa personer i slutna fängelser är inte någon bra lösning vare sig för dem själva eller för fängenvårdsväsendet. Vidare har lagutskottet ansett att man företrädesvis bör sträva efter att tillämpa påföljder av typ samhällstjänst i stället för förvandlingsstraff eller sätta in åtgärder som ingår i missbrukarvården. Detta betyder enligt utskottet å andra sidan inte nödvändigtvis att möjligheten att tillämpa förvandlingsstraff måste avskaffas helt och hållet. Förvandlingsstraffet spelar enligt utskottet en roll som en del av det straffrättsliga påföljdssystemet, både som medel för att effektivisera indrivningen av böter och som en generell metod för att upprätthålla laglydnaden.

Användningen av förvandling av böter minskade särskilt 2006—2008. År 2007 ändrades bestämmelserna så att böter på högst 20 dagsböter som föreläggs i strafforderförfarande inte fick för-

Betänkande LaUB 16/2018 rd

vandlas till fängelse. Året därpå gjordes en lagändring genom vilken möjligheten till förvandlingsstraff slopades för alla böter som föreläggs i strafforderförfarande. Som en följd av ändringarna är det bara böter som bestämts av domstol som går att förvandla. Också antalet bötesfångar har sjunkit på grund av ändringarna. År 2006 var det i snitt 189 fångar dagligen som avtjänade förvandlingsstraff, medan antalet under detta årtionde har varit i genomsnitt litet över 50 (RP, s. 7).

I samband med lagändringen 2008 godkände riksdagen utifrån lagutskottets betänkande ett uttalande där regeringen bland annat förutsattes se till att strafforderförfarande inte ska tillämpas om brottslingen har visat likgiltighet för förbud och påbud i lag (LaUB 9/2008 rd — RP 164/2007 rd, RSV 79/2008 rd). I dessa situationer ansågs det problematiskt att böter som föreläggs i strafforderförfarande inte kan förvandlas till fängelse, eftersom en person då i realiteten kan undgå straff.

I enlighet med det som riksdagen förutsatte i sitt uttalande överlämnade regeringen 2014 en proposition där den föreslog att förvandlingsstraff för böter skulle kunna återinföras för personer som upprepade gånger gör sig skyldiga till bötesbrott (RP 291/2014 rd). Propositionen utgick från att strafforderförfarande inte skulle kunna tillämpas på en förseelse, om den bötfälldes tidigare bötesstraff, med anledning av att gärningarna var upprepade och likartade, visade på uppenbar likgiltighet för förbud och påbud i lag. Så ansågs vara fallet om personen under det år som föregått förseelsen hade begått likartade gärningar för vilka han eller hon förelagts minst tre bötesstraff. I propositionen föreslogs det att den fjärde förseelsen i ett sådant fall skulle behandlas i domstol. Om böterna inte kunde drivas in, kunde domstolen senare förvandla straffet till fängelse. Den föreslagna ändringen syftade till att minska den skarpa åtskillnaden mellan böter som föreläggs genom strafforderförfarande och böter som föreläggs genom domstolsförfarande. Ett annat syfte med ändringen var att främja trovärdigheten hos det straffrättsliga systemet samt iakttagandet av förbud och påbud i lag.

Lagutskottet tillstyrkte lagförslagen i propositionen (LaUB 36/2014 rd). Utskottet ansåg det vara orättvist att böter som dömts ut till den som gjort sig skyldig till upprepade förseelser inte kunde förvandlas till fängelse därför att böterna hade förelagts i ett summariskt förfarande. Möjligheten att förvandla böter ansågs i de ovannämnda fallen motiverad också med hänsyn till det straffrättsliga systemets trovärdighet och den allmänna laglydnaden. Utskottet ansåg också att tillämpningen av förvandlingsstraff i de ovannämnda fallen hade betydelse genom att den effektiviserade indrivningen av böter och med tanke på offret för den gärning som lett till böter.

Den ovannämnda lagändringen hann aldrig träda i kraft, eftersom den måste förkastas redan följande år av statsfinansiella skäl. På grund av detta ansåg lagutskottet det vara ytterst viktigt att komma åt upprepade bötesbrott med andra medel (LaUB 3/2015 rd — RP 65/2015 rd). Utskottet ansåg att relevant i detta hänseende var polisens anvisningar om böter, som sågs över hösten 2014. I dem beaktas situationer där en person upprepade gånger gör sig skyldig till likartade brott. I anvisningarna sägs att om en person året innan gärningen begicks minst sex gånger har gjort sig skyldig till en gärning som har lett till bötesstraff och gärningarna som helhet betraktat tyder på likgiltighet för förbud och påbud i lag, ska ärendet inte behandlas i strafforderförfarande utan överlämnas till åtalsprövning. I de situationer som avses i polisens anvisningar om böter är det således möjligt att påföra förvandlingsstraff för böter.

Betänkande LaUB 16/2018 rd

Regeringen föreslår nu en lagändring som motsvarar den lagstiftning som godkändes 2014, men med den skillnaden att ett bötesärendet inte kan behandlas i ett summariskt bötesförfarande, om personen under det föregående året redan har förelagts minst sex bötesstraff för likartade gärningar. Detta motsvarar polisens gällande anvisningar om böter. Det sjunde bötesstraffet ska i ett sådant fall behandlas i en egentlig straffprocess, där domstolen bestämmer ett straff.

Det att endast böter som dömts ut av en domstol ens indirekt kan leda till fängelsestraff grundar sig på grundlagsutskottets praxis (se t.ex. GrUU 1/1982 rd och GrUU 7/2010 rd). Om man vill förena en bötesförseelse med hot om förvandlingsstraff, måste bötesärendet således överlämnas till en egentlig straffprocess. Den föreslagna ändringen ökar antalet ärenden som kommer till behandling i en normal straffprocess. Det betyder att polisen, åklagarväsendet och domstolsväsendet behöver mer resurser. Också Brottsförhållningsmyndigheten behöver mer resurser, eftersom fångantalet stiger. Enligt propositionen handlar det om årliga kostnader på sammanlagt 10,8 miljoner euro från och med 2021. Man har sört för tilläggsresurserna, eftersom de har beaktats i planen för de offentliga finanserna för 2019—2022.

Rent generellt ansåg de sakkunniga vid utfrågningen i lagutskottet att målen med den föreslagna ändringen är viktiga. Men flera av de sakkunniga har på grund av principiella skäl och ändamålsenlighetsskäl motsatt sig att ändringen genomförs på det föreslagna sättet. Också de ekonomiska konsekvenserna och den ökande arbetsbördan för myndigheterna har väckt oro. Flera av de sakkunniga anser att problemet bör lösas på något annat sätt än genom att återinföra systemet med förvandlingsstraff. Bland annat har man framhållit möjligheterna till alternativa påföljder och utvecklande av samhällseliga stödtjänster.

Sammantaget sett har lagutskottet stannat för att stödja återinförandet av förvandlingsstraffet i de fall som avses i propositionen. I fråga om motiveringen hänvisar utskottet till vad det sade om motsvarande ändring i sitt tidigare betänkande (LaUB 36/2014 rd). För ändringen talar särskilt principiella skäl som har att göra med det straffrättsliga systemets trovärdighet och rättvisan. Dessutom motsvarar den föreslagna ändringen till sitt innehåll polisens anvisningar om böter, som inte i sig har ifrågasatts. Också med tanke på de dömda och parterna är det tydligt och av rättssäkerhetsskäl motiverat att möjligheten att förvandla böter och därmed valet av processform bestäms utifrån lag och inte grundar sig på polisens anvisningar om böter, där tillämpningspraxis varierar, eller på huruvida målsäganden samtycker till att bötesärendet behandlas i ett summariskt bötesförfarande eller inte. En annan sak som är av betydelse med tanke på proportionalitetsprincipen är att utvidgningen av området för förvandlingsstraff, alltså skärpningen av straffhotet, främst riktar sig till personer som begår bötesbrott upprepade gånger och att antalet förseelser som ska beaktas i beräkningen av upprepade förseelser är relativt högt. Dessutom omfattas inte de lindrigaste bötesbrotten av förfarandet med förvandlingsstraff.

Den föreslagna ändringen hindrar inte polisen och åklagaren från att besluta att förundersökningen ska begränsas eller besluta om åtal eftergift på det sätt som den gällande lagstiftningen möjliggör. Då framskrider bötesärendet inte till domstol. Men lagutskottet betonar att det vid prövningen bör beaktas att syftet med ändringen är att upprepade brott ska föras till domstol och att myndigheterna får mer resurser för att möjliggöra detta.

Betänkande LaUB 16/2018 rd

Typiska bötesbrott som upprepas är snatteri och förande av fortskaffningsmedel utan behörighet. Vissa personer kan under ett år få många bötesdomar för i synnerhet snatteri (RP, s. 5). Enligt uppgift till utskottet har polisen, åklagarämbetet, tingsrätten, rättsbiträdena och Helsingfors stad inlett samarbete i Helsingforsregionen i syfte att ta fram metoder för att förebygga brott som begås av vanesnattare som har hamnat i en ond cirkel av allvarlig kriminalitet och få dem att söka sig till sociala tjänster. Utskottet ser denna typ av samarbete som viktigt och stöder syftena med det.

Utredning av tidigare lagakraftvunna böter

Enligt propositionen ska endast lagakraftvunna bötesstraff beaktas i bedömningen av upprepade brott. För detta talar systemets klarhet och rättssäkerhetsskäl. Under utfrågningen i lagutskottet kom det emellertid fram att det inte är helt problemfritt att utreda saken.

Justitieministeriet har utrett frågan tillsammans med Rättsregistercentralen, Aipa-projektbyrån och polisförvaltningen. Det framgick att det för närvarande är bötesförelägganden som utfärdats av polisen och strafförelägganden som fastställs av åklagaren som syns i polisens informationssystem. Däremot syns inte uppgifter om laga kraft eller eventuella överklaganden. Uppgifter om laga kraft framgår endast av Rättsregistercentralens informationssystem, men polisen har ingen sådan kontakt till systemet att uppgifterna skulle kunna överföras direkt till polisen. Enligt utredningen skulle det uppenbart krävas relativt omfattande ändringar i informationssystemen för att polisen skulle kunna få tillgång till dessa uppgifter. Också det alternativet att åklagaren i samband med åtalsprövningen särskilt skulle kontrollera uppgifterna om tidigare lagakraftvunna böter skulle kräva att åklagaren har tillgång till uppgifterna. Så är inte fallet i dag. Den enklaste lösningen med tanke på informationssystemen skulle således vara att tidigare utfärdade bötesförelägganden och strafförelägganden kontrolleras i polisens informationssystem, utan att det utreds om böterna har vunnit laga kraft.

I dag när man tillämpar polisens anvisningar om böter beaktas i beräkningen av antalet upprepade förseelser sådana förseelser för vilka ett bötes- eller strafföreläggande har utfärdats. Frågan om laga kraft utreds således inte. Merparten av de böter som bestäms i bötesförfarande vinner laga kraft efter utfärdandet av strafföreläggandet eller bötesföreläggandet senast när besvärstiden har gått ut. Uppgiften om huruvida böter som bestämts i bötesförfarande har vunnit laga kraft är av relevans i det fallet att ändring har sökts och domstolen upphäver böterna helt och hållet. Enligt uppgift har det inte förekommit några betydande rättssäkerhetsproblem till dessa delar i den tillämpningspraxis som grundar sig på polisens anvisningar om böter. Om böter som beaktats i beräkningen av antalet upprepade förseelser senare visar sig ha upphävts, kan detta beaktas i straffprocessen till exempel i bötesstraffets stränghet.

I ljuset av det som sägs ovan anser utskottet att det är motiverat att antalet upprepningar bedöms utifrån de utfärdade bötes- och strafföreläggandena utan att frågan om laga kraft utreds. Utskottet föreslår att den föreslagna bestämmelsen ändras på det sätt som framgår närmare nedan.

Förvandlingsförhållandet

För att motverka den ökning av fångtalet som utvidgningen av förfarandet med förvandlingsstraff leder till föreslås det också ändringar i förvandlingsförhållandet och i minimilängden för

Betänkande LaUB 16/2018 rd

förvandlingsstraff. Det föreslås att förvandlingsförhållandet för böter ändras bland annat så att fyra dagsböter i stället för tre dagsböter som i dag ska motsvara en dag i fängelse. Dessutom får enligt förslaget böter på högst 20 dagsböter inte förvandlas till fängelse.

För tydlighetens skull konstaterar lagutskottet att med gränsen på 20 dagsböter avses storleken på ett enskilt bötesstraff, inte det sammanlagda beloppet av alla de böter som ska förvandlas. Detta framgår av den finska ordalydelsen i det inledande stycket till 2 a kap. 4 § 2 mom. i lagförslag 2, som anger att det handlar om ett enskilt bötesstraff. Bestämmelser om hur man räknar ihop böter som ska förvandlas samtidigt finns i det kapitlets 6 §.

Utskottet påpekar dock att det enligt uppgift till utskottet med beaktande av allmän straffpraxis är möjligt att domstolen också i upprepade fall av snatteri dömer ut bötesstraff på under 20 dagsböter. I ett sådant fall får böterna inte förvandlas, trots att de varit föremål för en egentlig straffprocess. Lagutskottet anser att man vid prövningen av straffets stränghet framöver bör beakta att upprepad bötesbrottslighet betraktas som så allvarlig att den bör förenas med hot om förvandlingsstraff. Ett bötesstraff på över 20 dagsböter bör således vara möjligt i dessa fall. Å andra sidan kan den föreslagna gränsen på 20 dagsböter anses för hög mot bakgrund av de uppgifter som fåtts. Utskottet föreslår därför att gränsen sänks till 16 dagsböter, på det sätt som anges närmare i detaljmotiven. Enligt den bedömning som gjorts har ändringen så små konsekvenser för fångantalet att den kan genomföras med de extra anslag som reserverats i ramarna för Brottspåföljdsmyndigheten.

Förfarandet

Trots att man har sört för de resurser som den föreslagna ändringen kräver, håller utskottet med de sakkunniga som allmänt uttryckt sin oro över det tungrodda och dyra förfarandet. Lagutskottet fäste uppmärksamhet vid samma omständigheter redan 2014, när utskottet behandlade den motsvarande regeringspropositionen som senare upphävdes (LaUB 36/2014 rd). Utskottet ansåg då att det var nödvändigt att regeringen före ikraftträdandet av reformen utredde möjligheterna att införa ett lättare och enklare förfarande för förvandlingsstraff för böter och de faser som föregår detta och därmed sänka kostnaderna för reformen. Riksdagen godkände ett uttalande om saken utifrån utskottets betänkande (RSv 363/2014 rd).

Som ett led i genomförandet av uttalandet har lagen om verkställighet av böter senare ändrats så att videolänk får användas vid behandlingen av ett ärende som gäller förvandlingsstraff för böter. Också bestämmelserna om beviljande av betalningstid har förenklats. Vid beredningen av den nu aktuella propositionen har man emellertid inte övervägt andra möjligheter att förenkla förfarandet. Med hänvisning till sitt tidigare betänkande och riksdagens uttalande vill lagutskottet understryka betydelsen av reformarbetet och påskynda beredningen.

Alternativa påföljder och stödåtgärder inom missbrukarvården

Liksom vid behandlingen av de tidigare propositionerna om förvandling av böter har frågan om det finns alternativa påföljder till att förvandla böter till fängelse väckt diskussion också nu. Det framgår av lagutskottets betänkande om reformen 2014 att justitieministeriet i olika sammanhang har övervägt möjligheterna att införa alternativa påföljder, men man har inte hittat något

Betänkande LaUB 16/2018 rd

lämpligt beaktansvärt alternativ (LaUB 36/2014 rd). Lagutskottet har beklagat detta och upprepar här sin tidigare ståndpunkt. Utskottet anser också att man inte helt får glömma bort att söka efter en alternativ påföljd, eftersom det inte kan uteslutas att det i framtiden går att hitta ett alternativ som lämpar sig för åtminstone vissa bötesfångar.

De som avtjänar sina förvandlingsstraff i fängelse är till största delen marginaliserade och har allvarliga hälsoproblem (RP, s. 15). Avsaknaden av en alternativ påföljd till förvandling av böter till fängelse leder till en kraftig betoning av stödåtgärder inom missbrukarvården. Enligt uppgift har de fångar som avtjänar förvandlingsstraff sämre hälsotillstånd än andra fångar och behöver ofta mer hälsovård än fångar i stort. Dessutom är det vanligt att den dömda kommer till fängelset i berusat tillstånd. Undersökningar visar att förvandlingsstraff inte påverkar benägenheten att begå brott. Men för en del bötfällda och medellösa personer är det typiskt att de samlar på sig flera bötesdomar särskilt för lindriga egendomsbrott. Samma personer får ofta också nya förvandlingsstraff eller fängelsestraff för andra brott. Utslagning och rusmedels- och andra hälsoproblem är sannolikt viktiga bidragande faktorer till att straffen hopar sig. Ofta omfattas den här gruppen inte av samhällets social- och hälsovårdstjänster. Det är ett praktiskt problem hur man ska få de bötfällda att självmant söka sig till sociala tjänster.

I ljuset av det som sägs ovan anser utskottet det viktigt att Brottspåföljdsmyndigheten har de resurser som krävs för att ordna missbrukarrehabilitering och olika slags rehabiliterande åtgärdsprogram för bötesfångarna under den tid förvandlingsstraffet verkställs. Det är också viktigt att fångar i högre grad kan placeras i missbrukarvård i en anstalt utanför fängelset. Brottspåföljdsmyndigheten ordnade 2014—2016 ett försök med placering utanför fängelset. I försöket kom man också överens med den dömdes hemkommun om finansieringen av placeringen i anstalt eller rehabiliteringen samt om att verksamheten vid behov skulle fortsätta under en viss tid efter det att avtjänandet av påföljden upphört. Utskottet har redan tidigare välkomnat ett sådant försök och ansett att om försöket visar sig vara framgångsrikt, bör det få en fortsättning och om möjligt också utvidgas (LaUB 36/2014 rd).

I samband med den nu aktuella propositionen har utskottet bett om att få mer information om det ovannämnda försöket. Enligt uppgift placerade brottspåföljdsregionerna totalt 69 personer som avtjänade förvandlingsstraff för böter i missbrukarrehabilitering under tiden för straffet åren 2014—2016. Under de åren upphörde årligen cirka 1 200 förvandlingsstraff för böter. Placeringarna har fortsatt också efter pilotprojektet.

Det framgår av det som sägs ovan att antalet personer som har deltagit i försöket har varit litet jämfört med det årliga antalet bötesfångar. Försöket har ändå lett till positiva resultat, och respon- sen från såväl fångar som kommunala aktörer har varit positiv. Till exempel i Västra Finlands brottspåföljdsregion har cirka 75 procent av placeringarna varit lyckade. I de fall när försöket har avbrutits har det berott på drogbruk eller olovligt avvikande. Också i de fallen har man kunnat planera frigivningen tillsammans med fångens hemkommun. Det har ansetts vara ett viktigt och fungerande koncept att redan på ett tidigt stadium involvera socialväsendet i en fånges hemkommun och dess tjänster. Det får både fången och hemkommunen att fortsätta med tjänsterna (t.ex. bostad, stöd för boende och missbrukar- och mentalvårdstjänster). Å andra sidan har det förekommit problem med försöket i Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregion. Problemen har bland annat berott på att det genomsnittliga dagliga antalet bötesfångar varit lågt, att längden på för-

Betänkande LaUB 16/2018 rd

vandlingsstraffet varit kort eller att hemkommunernas intresse att delta i missbrukarrehabiliteringen varierat.

Trots att det förekommit problem i försöket understöder utskottet möjligheten att placera bötesfångar i missbrukarvård i en anstalt utanför fängelset, eftersom det i ljuset av de uppgifter utskottet fått verkar som om många av bötesfångarna har nytta av att få de stödtjänster de behöver redan när de avtjänar förvandlingsstraff. Sådana stödåtgärder kan vara mer effektiva och lämpliga än straffsystemets metoder när man vill komma åt brottsligheten bland bötesfångarna. Utskottet anser därför att det i fortsättningen är motiverat att utreda möjligheterna att utveckla och utvidga placeringen av bötesfångar i missbrukarvård i en anstalt utanför fängelset. Det vore önskvärt att placeringen och stödåtgärderna blir en del av den normala planeringen av strafftiden, placeringen i tjänster och frigivningen. Placering utanför fängelset kräver inte ändringar i lagstiftningen, eftersom den är möjlig redan med stöd av gällande lag (8 kap. 9 § 2 mom. i fängelselagen). Men det krävs extra resurser för att utveckla och utvidga förfarandet, och rutinerna måste ses över. Det behövs således ett brett samarbete mellan justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Brottsföljdsmyndigheten, kommunerna och servicesystemen. Det är också särskilt viktigt att utreda hur man ska kunna säkerställa att de missbrukartjänster och andra social- och hälsovårdstjänster som behövs fortsätter tillräckligt länge efter det att placeringen i anstalt och avtjänandet av förvandlingsstraffet upphört, för att den vård och de stödåtgärder som satts in under tiden för förvandlingsstraffet ska få så stort genomslag och vara så effektiva som möjligt. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om saken (*Utskottets förslag till uttalande*).

Också för de bötesfångar som inte placeras i missbrukarvård i en anstalt utanför fängelset är det viktigt att kunna få stödtjänster redan under tiden för förvandlingsstraffet. Det är skäl att förbättra också deras situation, och tjänsterna bör fortsätta en tillräckligt lång tid efter det att förvandlingsstraffet avtjänats.

Ikraftträdande

Enligt propositionen kan de föreslagna lagarna träda i kraft först senast 2021, när de informations-systemreformer inom polisen och justitieförvaltningen som är nödvändiga för att genomföra lagändringarna blir klara (s. 20).

Lagutskottet föreslår ovan att upprepade förseelser ska bedömas utifrån utfärdade bötes- och straffförelägganden i stället för lagakraftvunna böter. Den ändring som utskottet föreslår försnabbar dock inte ikraftträdandet av lagarna, eftersom också den förutsätter ändringar i informationssystemen för att garantera en heltäckande information, också om de ändringarna är mindre än propositionens förslag om utredning av uppgifter om lagakraftvunna böter. Dessutom ska det beaktas att den finansiering som krävs för att genomföra lagändringarna finns tillgänglig för myndigheterna först från 2021. I ljuset av det som sägs ovan är det således motiverat att lagändringarna träder i kraft vid ingången av 2021.

Betänkande LaUB 16/2018 rd

DETALJMOTIVERING

1. Lagen om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot

1 §. Tillämpningsområde. Med hänvisning till det som står ovan i allmänna motiveringen föreslår lagutskottet att det föreslagna nya 5 mom. ändras så att den upprepning av brott som avses i momentet ska bedömas utifrån de utfärdade bötesföreläggandena och strafföreläggandena.

2. Lag om ändring av 2 a kap. i strafflagen

2 a kap. Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot

4 §. Bestämmande av förvandlingsstraff. Böter får inte förvandlas till fängelse i de fall som avses i det föreslagna nya 2 mom. Enligt momentets 2 punkt får böter inte förvandlas till fängelse, om antalet obetalda dagsböter är mindre än 20. Den föreslagna gränsen beror bland annat på syftet att möjligheten att förvandla böter till fängelse inte ska gälla de lindrigaste bötesstraffen. Utskottet hänvisar till det utskottet säger i allmänna motiveringen och föreslår att gränsen sänks från 20 till 16 dagsböter. Detta säkerställer bättre än förslaget att böter som döms ut av domstol går att förvandla.

5 §. Förvandlingsstraffets längd. Enligt 1 mom. motsvarar fyra obetalda dagsböter en dags fängelse, och enligt 3 mom. är förvandlingsstraffets längd minst fem dagar. På grund av den ändring som utskottet föreslår i 4 § 2 mom. 2 punkten ovan är det motiverat att minska minimilängden på förvandlingsstraffet till fyra dagar. Med tanke på en ändamålsenlig straffverkställighet är det dock inte motiverat att sänka gränsen mer än så.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 3 och 4 i proposition RP 178/2018 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 178/2018 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010), sådan den lyder i lagarna 670/2015 och 95/2018, ett nytt 5 mom. som följer:

1 §

Tillämpningsområde

En förseelse som leder till bötesstraff får inte handläggas i ett förfarande enligt denna lag, om den som begått förseelsen har **fått sammanlagt** minst sex **bötesförelägganden eller strafförelägganden** i enlighet med denna lag som påföljd för förseelser som han eller hon begått under det år som föregått förseelsen, och detta, med anledning av att gärningarna är likartade, som helhet betraktat utvisar likgiltighet för förbud och påbud i lag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 2 a kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 2 a kap. 5 och 6 §, sådana de lyder, 5 § i lag 983/2005 och 6 § i lagarna 550/1999 och 985/2016, samt

Betänkande LaUB 16/2018 rd

fogas till 2 a kap. 4 §, sådan den lyder i lag 578/2008, ett nytt 2 mom. som följer:

2 a kap.

Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot

4 §

Bestämmande av förvandlingsstraff

Böter får dock inte förvandlas till fängelse, om

- 1) böterna har förelagts i ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot,
- 2) antalet obetalda dagsböter är mindre än 16, eller
- 3) det brott som har föranlett böterna har begåtts innan gärningsmannen hade fyllt 18 år.

5 §

Förvandlingsstraffets längd

Förvandlingsstraff för böter bestäms så att fyra obetalda dagsböter motsvarar en dags fängelse. Om det antal dagsböter som ska förvandlas inte är delbart med fyra förvandlas inte de dagsböter som utgör rest. Om endast en del av en dagsbot har betalats, anses dagsboten vara obetald.

Då förvandlingsstraff bestäms för ett i visst belopp utdömt vite, motsvarar varje fullt belopp av 30 euro en dags fängelse.

Förvandlingsstraffets längd är minst fyra och högst 40 dagar. Förvandlingsstraff får inte bestämmas utan särskilda skäl, om beloppet av obetalda viten understiger 120 euro.

För böter som ska förvandlas samtidigt bestäms endast ett förvandlingsstraff på det sätt som anges i 3 mom. Vite jämföras då med böter.

Domstolen kan på de grunder som anges i 6 § 1 mom. eller 7 § bestämma att förvandlingsstraffet ska vara kortare än vad som föreskrivs i denna paragraf, dock minst fyra dagar.

6 §

Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter

Domstolen kan avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff, om förvandlingsstraffet ska anses oskäligt eller oändamålsenligt med hänsyn till

- 1) den dömdes personliga förhållanden eller hälsotillstånd,
- 2) den dömdes deltagande i social- och hälsovårdsåtgärder, eller
- 3) fängelsestraff eller samhällspåföljd som den dömda dömts till för något annat brott.

När domstolen bestämmer ett förvandlingsstraff för ett gemensamt bötesstraff ska den bedöma vilken andel de böter som inte får förvandlas till fängelse har i det gemensamma straffet och inte förvandla denna del till fängelse.

Betänkande LaUB 16/2018 rd

Den del av böterna med vilken det totala bötesbeloppet har höjts med stöd av 3 § 2 mom. eller 7 kap. 3 a § förvandlas inte till fängelse.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 28 och 37 § i lagen om verkställighet av böter

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verkställighet av böter (672/2002) 28 § 1 mom. och 37 § sådana de lyder 28 § 1 mom. i lag 462/2011 och 37 § delvis ändrad i lag 1100/2006, som följer:

28 §

Avstående från yrkande på förvandlingsstraff

Åklagaren får avstå från att yrka att förvandlingsstraff ska bestämmas i stället för obetalda böter, om förvandlingsstraffet ska anses oskäligt eller oändamålsenligt med hänsyn till

- 1) den bötfälldes personliga förhållanden eller hälsotillstånd,
- 2) den bötfälldes deltagande i social- och hälsovårdsåtgärder, eller
- 3) fängelsestraff eller samhällspåföljd som den bötfällda dömts till för något annat brott.

37 §

Uppskov med verkställigheten av ett förvandlingsstraff

Utmätningssmannen ska före verkställigheten fråga den som dömts till förvandlingsstraff om han fullgör sin värnplikt, deltar i reservens repetitionsövningar eller fullgör vapenfri tjänst eller civiltjänst eller om han eller hon har beviljats skuldsanering enligt lagen om skuldsanering för privatpersoner. Samma utfrågningsskyldighet har en polisman som påträffar en person som har efterlysts för verkställighet av ett förvandlingsstraff för böter.

Om den dömden som påträffats på basis av en efterlysning uppger att han eller hon begär uppskov eller vårdas i en anstalt för missbrukarvård, ska polismannen utan dröjsmål ta kontakt med utmätningssmannen.

Betänkande LaUB 16/2018 rd

Bestämmelser om uppskov med verkställigheten av ett förvandlingsstraff i övriga fall utfärdas separat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om upphävande av 2 kap. 9 § i fängelselagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs 2 kap. 9 § i fängelselagen (767/2005).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utreder möjligheterna att utveckla och utöka placeringen av personer som dömts till förvandlingsstraff i missbrukarvård i en anstalt utanför fängelset samt möjligheterna att fortsatt få behövliga missbrukartjänster och social- och hälsovårdstjänster under en tillräckligt lång tid efter att placeringen i anstalt och avtjänandet av förvandlingsstraffet har upphört.

Betänkande LaUB 16/2018 rd

Helsingfors 1.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ari Jalonen blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

Betänkande LaUB 16/2018 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

I regeringens proposition RP 178/2018 rd föreslås det en lagändring som innebär ändringar i förvandlingsstraffet för böter. Förvandlingsstraff för böter innebär att böter som en bötfälld inte har betalat förvandlas till ett ovillkorligt fängelsestraff. I propositionen föreslås det att förvandlingsförhållandet för böter ska ändras så att fyra obetalda dagsböter ska motsvara en dags fängelse i fråga om böter som dömts som dagsböter och inte tre dagsböter som för närvarande. Det föreslås att minimilängden för förvandlingsstraff höjs från fyra till fem dagar och att maximilängden för förvandlingsstraff sänks från 60 till 40 dagar.

Förvandlingsstraff bör tillämpas så lite som möjligt, sägs det i propositionen. Oavsett det är det väsentligaste dock att ett brott leder till straff för gärningsmannen.

Det är viktigt med tanke på trovärdigheten i rättssystemet att förvandlingsstraff kan användas i de fall när böter inte kan drivas in på grund av likgiltighet eller av någon annan orsak.

Bötesstraff som dömts ut i ett summariskt förfarande, dvs. ett ostridigt och förenklat förfarande, får inte förvandlas. Grundlagsutskottet har ansett att det bara är bötesstraff som dömts ut av domstol som ens indirekt kan leda till frihetsstraff. Endast böter som dömts ut av domstol får förvandlas till ovillkorligt fängelse.

Regeringen föreslår att lagen om föreläggande av böter och ordningsbot ändras för att begränsa tillämpningen av bötesföreläggande och straffföreläggande enligt den lagen. En förseelse som leder till bötesstraff får inte behandlas i ett förfarande för bötesföreläggande eller straffföreläggande, om den som begått förseelsen har förelagts minst sex bötesstraff som påföljd för förseelser som han eller hon har begått under det år som föregått förseelsen och detta, med anledning av att gärningarna är likartade, som helhet betraktat utvisar likgiltighet för förbud och påbud i lag.

Samma gräns på sex bötesstraff ingår i dag i polisens handbok. Ett uppenbart syfte med propositionen är att skriva in nuläget i lagen till dessa delar. Poliserna tillämpar redan det tillvägagångssätt som anges i propositionen. Propositionen har således små konsekvenser.

Sannfinländarna godkänner inte strafffrihet ens för de allra ringaste brotten. Brott måste leda till straff.

I den nu aktuella propositionen bedömer regeringen att propositionen kommer att medföra årliga merkostnader på åtminstone 10,8 miljoner euro. Ökningen beror bland annat på det ökade antalet fångar. Rättvisan måste sättas i främsta rummet när man utvecklar rättssystemet. Det får inte enbart handla om fiskala grunder.

Dessutom bör det noteras att de kostnader som uppskattas i propositionen är betydligt lägre än det belopp som staten förlorar varje år i uteblivna momsintäkter på grund av stöldsvinnet inom handeln.

Betänkande LaUB 16/2018 rd
Reservation 1

Målet i lagstiftningen på längre sikt bör vara att man med iakttagande av grundlagens krav tar fram ett system där alla böter går till domstol för fastställelse i det fallet att de inte betalas.

I den föregående propositionen 2014 föreslog regeringen att man går över till strafforderförfarande efter tre bötesstraff inom samma år. Det förslaget är betydligt bättre än regeringens nya förslag om sex bötesstraff. Tre bötesstraff inom ett år är redan så mycket att det visar på likgiltighet för lagen.

Jag föreslår därför en skärpning så att förvandlingsstraff ska tillämpas redan efter tre bötesförelägganden eller strafförelägganden.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt lagutskottets betänkande, men 1 § i lagförslag 1 med följande ändringar:

1 §

Tillämpningsområde

En förseelse som leder till bötesstraff får inte handläggas i ett förfarande enligt denna lag, om den som begått förseelsen har fått sammanlagt minst **tre** bötesförelägganden eller strafförelägganden i enlighet med denna lag som påföljd för förseelser som han eller hon begått under det år som föregått förseelsen, och detta, med anledning av att gärningarna är likartade, som helhet betraktat utvisar likgiltighet för förbud och påbud i lag.

Helsingfors 1.2.2019

Ville Tavio saf

Betänkande LaUB 16/2018 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

Hur förvandlingsstraff för böter inriktas

De sakkunniga som är kritiska i sina utlåtanden till utskottet lyfter fram olika problem med förvandlingsstraffet för böter som propositionen i sin nuvarande form inte erbjuder tillfredsställande lösningar på.

Den grundläggande motiveringen till och syftet med propositionen är ”att främja det straffrättsliga systemets trovärdighet, iakttagandet av förbud och påbud i lag samt den allmänna laglydnaden”.

De sakkunniga konstaterar att vilken skärpning av strafflagen som helst kan motiveras med detta syfte. Vid utfrågningen lyfte de sakkunniga upp bland annat följande frågor: kan det medel som nu erbjuds reparera denna trovärdighet, är ändringen värd sitt pris, kunde samma sak ha åstadkommits genom någon annan åtgärd och vilka skulle fördelarna med och kostnaderna för de åtgärderna ha varit? Man har låtit bli att ställa de här frågorna som kunde ha styrt en vettig användning av strafflagen, och följaktligen har också svaren uteblivit.

Enligt propositionen har förvandlingsstraffet av principiella skäl upplevts som behövligt i situationer där en gärningsman som begått upprepade brott helt kan undgå påföljder. Samtidigt bedömer dock en sakkunnig att problemet med propositionen är att ett brott som till sin allvarlighet förutsätter ett lindrigt bötesstraff kan leda till fängelsestraff. Principiellt anses det också vara ett problem att denna skärpning uttryckligen drabbar mindre bemedlade och utsatta personer.

Också i propositionen nämns det här grundläggande problemet med förslaget. De ändringar som gjorts i systemet med förvandlingsstraff har i ljuset av forskningsrön inte påverkat brottsligheten i någon väsentlig grad. Inte heller de föreslagna lagändringarna kan bedömas ha betydande konsekvenser för brottsligheten. När det gäller enstaka personer som mycket ofta begår upprepade bötesbrott avbryter avtjänandet av förvandlingsstraff dock den brottsliga verksamheten under den tid som straffet avtjänas. Detta verkar vara den enda beaktansvärda förbättringen till följd av propositionen jämfört med nuläget.

Det är personer med missbruksproblem som avtjänar sina förvandlingsstraff i fängelse. De är till största delen marginaliserade och har allvarliga hälsoproblem. De behöver stöd och vård i stället för fängelsestraff. För närvarande går det emellertid inte att avtjäna förvandlingsstraff för böter som bestämts av en domstol någon annanstans än i fängelse.

De sakkunniga konstaterade i utskottet att man in i det sista försöker undvika förvandling av böter och skaffar fram pengar om det bara är möjligt. Förvandlingsstraffet drabbar dem som hamnat utanför alla sociala och samhälleliga nätverk. De har inga som helst möjligheter att betala sina böter. Det är klart att den avskräckande effekten då uteblir med avseende på det straffrättsliga systemets trovärdighet, iakttagande av förbud och påbud i lag samt den allmänna laglydnaden.

Betänkande LaUB 16/2018 rd Reservation 2

Forskningsrön bekräftar entydigt detta. Å andra sidan har varken de åtgärder som utvidgat området för förvandlingsstraffet eller de åtgärder som begränsat detta i praktiken påverkat brottsligheten bland dessa personer på något som helst sätt.

De sakkunniga har bland annat föreslagit att domstolen när det handlar om missbrukare utöver de alternativa straffformer till fängelsestraff som finns i dag också borde kunna förelägga exempelvis en kontraktsvårdspåföljd, om den dömdes hälsomässiga och sociala situation talar för det. Denna typ av vårdpåföljd bör särskilt användas som alternativ till förvandling av böter.

Man bör kunna ingripa i upprepade yrkesmässig brottslighet effektivare än vad dagens system medger. Men propositionen kommer att drabba också personer som inte förtjänar denna behandling.

Det är skäl att inbegripa en möjlighet till förvandlingsstraff i lagen med tanke på yrkesmässiga och upprepade snatterier. Förvandlingen bör dock inte i första hand ske i form av fängelse.

Propositionens ekonomiska konsekvenser

Propositionen kommer att medföra årliga merkostnader på 10,8 miljoner euro samt engångskostnader för rättsregistercentralens informationssystem.

Förslaget innebär att arbetsvolymen för polisen, åklagaren och domstolarna ökar avsevärt, eftersom särskilt upprepade trafikbrott och lindriga egendomsbrott är mycket vanliga. Dessutom kommer också sådana ärenden där den bötfällda under alla omständigheter betalar sina böter att behöva hänskjutas till domstol.

Med beaktande av de föreslagna ändringarna i förvandlingskvoten och förvandlingsstraffets maximal längd kan det genomsnittliga dagliga fångtalet uppskattas öka med minst 30. Ökningen i fångtalet förutsätter ett extra anslag på 2,2 miljoner euro för Brottsförhållningsmyndigheten.

För behandlingen av 9 600 brott kommer det att krävas totalt 35 årsverken (25 000 x 6 h/1640) inom polisen. Ett årsverke kostar 58 000 euro, vilket innebär att polisens anslagsbehov blir 2 miljoner euro.

Enligt åklagarens uppskattning kommer åklagarnas arbetsmängd att klart öka om ärendena inte läggs behandlas i en summarisk straffprocess. Åklagaren ska först utföra åtalsprövning på normalt sätt och sedan delta i ärendets behandling i domstol. När sju bötesbrott blivit föremål för domstolsbehandling måste också följande bötfällning ingå i samma behandling. Detta kommer i så fall att öka särskilt antalet mål som åklagarna och domstolarna behandlar. Det betyder att det i fortsättningen inkommer cirka 9 600 fler enkla brottmål till åklagarväsendet. Om merparten av ärendena behandlas i skriftligt förfarande, innebär ökningen att det behövs 1,5 miljoner euro i extra anslag.

Antalet brottmål som behandlas i domstol kommer att öka i motsvarande grad, låt vara att det rör sig om enkla brottmål. Behandlingen av ett tvångsmedelsärende i domstol kostar i genomsnitt

Betänkande LaUB 16/2018 rd
Reservation 2

523 euro. Om behandlingen av ett enkelt brottmål kostar lika mycket som behandlingen av ett tvångsmedelsärende i snitt, behövs det 5,1 miljoner euro i extra anslag.

Det handlar om en principiellt stor och dyr kursomläggning på grund av en liten målgrupp utan några garantier för att reformen träffar målet. Därför har vi beslutat föreslå att propositionen förkastas.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 1.2.2019

Katja Hänninen vänst
Johanna Karimäki gröna