

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och av lagen om ändring av 2 a kap. i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och av lagen om ändring av 2 a kap. i strafflagen (RP 62/2015 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Leena Kuusama, justitieministeriet
- utvecklingsdirektör Kirsti Kuivajärvi, Brottspåföljdsmyndigheten.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- Företagarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att den i juni 2015 stadfästa lagstiftning genom vilken man utökade möjligheten att använda förvandlingsstraff för böter upphävs. Detta genomförs genom att ändringarna i 1 § 5 mom. i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och i 2 a kap. i strafflagen upphävs. Lagarna, som stadfästes i juni, har ännu inte trätt i kraft. De träder i kraft samma dag som lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, om vars ikraftträdande bestäms särskilt genom lag.

På grund av de försämrade statsfinanserna har det anslag som i vårens rambeslut anvisats för genomförandet av reformen strukits från Planen för de offentliga finanserna 2016-2019. I fråga om inrikesministeriet gäller strykningarna redan år 2016. Utan nämnda anslag är det inte möjligt att genomföra reformen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Betänkande LaUB 3/2015 rd

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Böter som utdömts av domstol kan numera förvandlas till fängelse, men inte böter som dömts ut genom strafforderförfarande. Att böter som dömts ut genom strafforderförfarande inte kan förvandlas har upplevts som problematiskt i fråga om medellösa personer som gör sig skyldiga till upprepade bötesbrottslighet eftersom personen i fråga i ett sådant fall i praktiken kan slippa straff.

Riksdagen godkände i våras regeringens förslag till en lagändring enligt vilken polisen inte får förelägga nya böter om den som begått en förseelse har förelagts minst tre bötesstraff som påföljd för andra likartade förseelser under det år som föregått förseelsen. I stället ska ärendet behandlas av tingsrätten (RP 291/2014 rd). Om de böter som tingsrätten dömer ut inte kan drivas in, kan straffet förvandlas till fängelse. Bakgrunden till propositionen var ett uttalande som riksdagen godkände 2008 på grundval av lagutskottets betänkande om att strafforderförfarande inte ska tillämpas om brottslingen har visat likgiltighet för förbud och påbud i lag (LaUB 9/2008 rd—RP 164/2007 rd). Syftet med propositionen var att minska den strikta åtskillnaden mellan böter som föreläggs genom strafforderförfarande och böter som föreläggs genom domstolsförfarande och att på så sätt främja trovärdigheten i det straffrättsliga systemet och iakttagandet av förbud och påbud i lag. För genomförandet avsattes i vårens rambeslut 12,4 miljoner euro från och med 2018. Lagarna stadfästes våren 2015 men har ännu inte trätt i kraft.

Den nu aktuella propositionen gäller upphävande av lagstiftningen. Bakgrunden är att de anslag som reformen kräver har strukits i planen för de offentliga finanserna 2016—2019 till följd av det försvagade läget i statsfinanserna.

De bakomliggande, till statsfinanserna relaterade, orsakerna till propositionen är förståeliga. Det bör också noteras att den lagstiftning som avses i propositionen ännu inte har trätt i kraft utan det skulle ha skett först senare, tidigast i slutet av 2016. Ändå uttrycker lagutskottet oro över vilka konsekvenser upphävandet kommer att få för tilltron till vårt straffrättsliga system, laglydigheten och offren för bötesbrotten såsom företagare och affärsbranschen. När lagstiftningen nu av statsfinansiella orsaker måste upphävas är det ytterst viktigt att komma åt upprepade bötesbrott med andra medel. Särskilt relevant i detta hänseende är polisens anvisningar om böter som sågs över hösten 2014. I dem beaktas särskilt situationer där en person upprepade gånger gör sig skyldig till likartade brott. I de nya anvisningarna sägs att om en person året innan gärningen begicks minst sex gånger har gjort sig skyldig till den gärning som har lett till bötesstraff och gärningarna som helhet tyder på likgiltighet för förbud och påbud i lag, ska ärendet inte behandlas i strafforderförfarande, utan undergå åtalsprövning. Utifrån prövning i det enskilda fallet kan enligt anvisningarna även ett mindre antal tidigare förseelser anses tyda på sådan likgiltighet inför lagen att ärendet inte ska behandlas i strafforderförfarande.

Att påföra förvandlingsstraff för böter är således möjligt redan nu i de situationer som avses i polisens anvisningar om böter. Anvisningarna har således samma syfte som den lagstiftning som nu föreslås bli upphävd. Skillnaden är att polisens anvisningar inte är juridiskt bindande och att den övre gränsen för att använda strafforderförfarandet är sex förseelser under ett år. Även om anvis-

Betänkande LaUB 3/2015 rd

ningarna ger polisen möjlighet att enligt en situationsbedömning låta bli att behandla bötesbrott genom strafforderförfarande trots att den övre gränsen inte är nådd, anser utskottet att den övre gränsen är jämförelsevis hög. Därför anser utskottet att det är angeläget att överväga möjligheten att den övre gräns som tillämpas i anvisningen sänks närmare det som gäller i den lag som nu ska upphävas. Också offer för bötesbrott kan inverka på huruvida ett brott behandlas genom strafforderförfarande eftersom redan den nuvarande lagen föreskriver att ett ärende inte får behandlas genom strafforderförfarande om målsäganden inte har gett sitt samtycke.

Polisens omarbetade anvisningar om böter har varit i kraft i ett drygt år, och lagutskottet har begärt upplysningar av inrikesministeriet om praxis när det gäller att behandla bötesbrott som avses i anvisningarna genom normal straffprocess i stället för genom strafforderförfarande. Enligt utredning till utskottet är detta svårt att utreda, men inrikesministeriets bedömning är att anvisningen följs i praktiken. Enligt inrikesministeriet har anvisningen i vilket fall som helst ökat polisens arbetsbörda. Enligt utredning från justitieministeriet finns det inga uppgifter till förfogande om hur åklagaren har agerat i de situationer som avses i polisens anvisningar om böter. Åklagaren har en självständig och oberoende rätt till åtalsprövning och riksåklagaren kan därför inte ge en allmän anvisning om hur åklagaren ska förfara i ett visst enskilt fall.

När den lagstiftning som godkändes i våras nu av nämnda orsaker ska upphävas, lägger utskottet ytterst stor vikt vid polisens anvisning om böter och iakttagandet av anvisningen. Det är angeläget att bötesstraff inte i de fall som avses i anvisningarna behandlas genom strafforderförfarande. Snarare ska polisen föra ärendet vidare för att straff ska dömas ut i domstol. Likaså är det viktigt att också åklagarna i sin verksamhet tar hänsyn till upprepade bötesbrott och fall där förövaren genom sitt förfarande har visat likgiltighet inför förbud och påbud i lag. Det är uppenbart att det ökar arbetsbördan och kostnaderna för olika myndigheter om bötesbrott förs vidare till normal straffprocess. Därför finns det skäl att följa myndigheternas resursläge i fortsättningen.

Reformarbetet i fråga om förvandlingsstraff för böter måste också i övrigt fortsätta. För att lätta på myndigheternas arbetsbörda och kostnader är det särskilt viktigt att göra förfarandet med förvandlingsstraff lättare och enklare. Riksdagen har redan tidigare utifrån lagutskottets betänkande (LaUB 36/2014 rd) godkänt ett uttalande enligt vilket det förutsätts att regeringen utan dröjsmål utreder möjligheterna att införa ett lättare och enklare förfarande för förvandlingsstraff för böter och de faser som föregår detta och att regeringen ger riksdagen de behövliga förslagen samtidigt som den lämnar förslaget till lag om införande av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot. Enligt erhållen utredning har justitieministeriet för avsikt att inleda ett projekt i ärendet. Utskottet understryker betydelsen av reformarbetet enligt uttalandet och påskyndar beredningen. Beredningen bör förutsättningslöst överväga möjligheterna att göra förfarandet lättare och bedöma också olika myndigheters roller och den arbetsinsats som behövs.

Enligt erhållen utredning har justitieministeriet också för avsikt att inleda ett projekt som ska överväga eventuella förebyggande åtgärder som ett alternativ till att utvidga förvandlingsstraffet. Av de fångar som avtjänar förvandlingsstraff är en stor del allvarligt marginaliserade personer med alkohol- och drogproblem, och den brottslighet de gör sig skyldiga till kan eventuellt förebyggas med hjälp av social- och hälsovårdstjänster. Hit hör Brottsförhållningsmyndighetens aktuella försök med att placera fångar som avtjänar förvandlingsstraff på en institution för missbrukarrekommendation. Enligt erhållen utredning är erfarenheterna av försöket positiva och försöket ska fort-

Betänkande LaUB 3/2015 rd

gå 2016. Lagutskottet stöder försöket och en fortsättning på det, och menar att det i mån av möjlighet också bör utvidgas. Det är också viktigt att missbrukarvården fortsätter efter att en bötesfånge blivit frigiven för att den vård som inletts under förvandlingsstraffet ska ge så bra resultat som möjligt.

Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen med hänsyn till de statsfinansiella skälen bakom propositionen och det faktum att den aktuella lagstiftningen ännu inte har trätt i kraft och att utskottet förutsätter att reformarbetet kring förvandlingsstraff för böter fortsätter.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 62/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 26.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Sari Multala saml
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Veera Ruoho saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.