

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/1998 rd**Regeringens proposition med förslag till revision av bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot****INLEDNING****Remiss**

Riksdagen remitterade den 1 juni 1998 regeringens proposition med förslag till revision av bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot (RP 74/1998 rd) till lagutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion med förslag till lagar om ändring av 1 § lagen om ordningsbot i vägtrafik och av 1 § ordningsbotslagen (LM 67/1997 rd — Markku Pohjola /sd m.fl.), som riksdagen den 11 juni 1997 remitterade till lagutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i frågan. Utlåtandet (GrUU 30/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Lena Andersson och lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet
- polisöverinspektör Esko Ruokonen, inrikesministeriet
- regeringsrådet Jarmo Hirsto, trafikministeriet
- hovrättsrådet Matti Ritola, Helsingfors hovrätt

- president Jussi Kivinen, Kouvola hovrätt
- tingsdomare Ari Wirén, Helsingfors tingsrätt
- tingsdomare Juhani Mähönen, Joensuu tingsrätt
- statsåklagare Jorma Äijälä, riksåklagarämbetet
- häradsåklagare Mikko Tyynilä, åklagarämbetet i Helsingfors härad
- ledande häradsåklagare Antti Pihlajamäki, åklagarämbetet i Åbo härad
- ledande häradsfogde Juhani Haapamäki, exekutionsverket i Jyväskylä härad
- polisrådet Teuvo Veijalainen, Rörliga polisen
- överkommisarie Heikki Seppä, Helsingfors polisinsättning och Poliisijärjestöjen Liitto ry
- advokat Risto Tuori, Automobilförbundet rf
- juristen Anna-Liisa Tarvainen, Trafikskyddet
- vicehäradshövding Arjo Suonperä, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- advokat Riitta Leppiniemi, Finlands Advokatförbund
- ordföranden, häradsfogde Juhani Toukola, Häradsfogdarna i Finland
- länsmannen, ledande häradsåklagare Mikko Pöyry, Suomen Nimismiesyhdistys
- ledande häradsåklagare Christian Lundqvist, Suomen Syyttäjähdistys
- direktören, vicehäradshövding Tero Honkaavaara, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- professor Pekka Koskinen
- direktören, juris doktor Tapio Lappi-Seppälä

- vicehäradshövding Henrik Lundsten
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Pekka Viljanen.

Samband med andra propositioner

Propositionen har både när det gäller innehållet

och tillämpningen av bestämmelserna vissa beröringspunkter med proposition RP 32/1997 rd med förslag till revidering av lagstiftningen om trafikbrott. Utskottet har därför behandlat propositionerna samtidigt trots att de lämnats till riksdagen vid olika tidpunkter.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att de bestämmelser i strafflagen som gäller böter och förvandlingsstraff skall ändras. Dessutom skall enligt förslaget lagstiftningen om ordningsbot revideras. Propositionen utgör ett led i totalrevideringen av strafflagen. Regeringen föreslår att ett nytt kapitel med bestämmelser om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot tas in i strafflagen.

När dagsböter föreläggs fastställs dagsbotens belopp enligt den bötfälldes betalningsförmåga. Antalet dagsböter bestäms enligt hur klandervärt brottet är. Böterna som den bötfällda åläggs att betala beräknas genom att dagsbotsbeloppet multipliceras med antalet dagsböter. Ordningboten däremot är böter till ett fast belopp. Inga ändringar föreslås i dessa grundprinciper.

Enligt propositionen förblir minimi- och maximumantalet dagsböter oförändrat. Dagsbotsbeloppet uppgår i dag till en tredjedel av den bötfälldes bruttodagsinkomst. Här föreslås en ändring som går ut på att den bötfälldes nettoinkomst läggs till grund för dagsbotsbeloppet i stället för hans bruttoinkomst. Samtidigt föreslås en ändring i sättet att beräkna dagsbotsbeloppet. Det minsta dagsbotsbeloppet skall enligt förslaget höjas från nuvarande 20 till 40 mark.

I propositionen föreslås att den bötfälldes betalningsförmåga i första hand skall bedömas utgående från hans inkomster enligt beskattningen. För närvarande måste man främst lita på den bötfälldes egna uppgifter om sina inkomster när hans betalningsförmåga skall avgöras. Den bötfällda har härigenom kunnat lämna felaktiga uppgifter om sina inkomster.

Ordningsbot skall enligt förslaget kunna bestämmas som påföljd för vissa brott mot vägtrafiklagen eller bestämmelser utfärdade med stöd av den samt för smärre överträdelse av nedskräpningsförbudet enligt avfallslagen. I lagen skall nu ingå exaktare bestämmelser om vilka typer av förseelser som kan bestraffas med ordningsbot. Avsikten är att tillämpningsområdet för ordningsböter skall utvidgas endast när det gäller fortkörningsförseelser. I detta nu kan ordningsbot bestämmas som påföljd om den högsta tillåtna hastigheten överskrids med högst 15 kilometer i timmen. Enligt förslaget skall det genom förordning bestämmas att ordningsbot kan bestämmas som påföljd för en förare av ett motor drivet fordon som överskrider den högsta tillåtna hastigheten med högst 20 kilometer i timmen. Ordningsbotsbeloppet graderas både enligt hur stor överskridningen är och enligt den högsta tillåtna hastigheten. Det högsta ordningsbotsbeloppet för fortkörning föreslås vara 700 mark, medan det för närvarande är 300 mark. Ordningsbotsbeloppen för andra vägtrafikförseelser skall också höjas en aning.

De viktigaste bestämmelserna i ordningsbotslagen och i lagen om ordningsbot i vägtrafik föreslås bli flyttade till strafflagen. Lagen om ordningsbot i vägtrafik föreslås bli upphävd såsom onödig. I ordningsbotslagen skall bestämmelserna om föreläggande av ordningsbot kvarstå. Lagens rubrik föreslås därför bli ändrad till lag om ordningsbotsförfarande.

I föreskrifterna om bestämmande av förvandlingsstraff och om straffets längd föreslås inga nämnvärda ändringar. Dock föreslås en viss ut-

vidgning av åklagarens prövningsrätt när det gäller yrkanden på förvandlingsstraff och domstolens möjligheter att låta bli att förordna förvandlingsstraff.

Vidare föreslår regeringen ändringar i lagen om verkställighet av straff, rättegångsbalken, vitestlagen, lagen om strafforderförfarande och avfallslagen. Dessutom skall en lag om utlämnande av beskattningsuppgifter för bestämmande av böter stiftas. Ändringarna i dessa lagar är i huvudsak sådana som de reviderade strafflagsbestämmelserna kräver.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1999.

Lagmotionen

I lagmotionen föreslås att systemet med ordningsböter för vägtrafikförseelser utvidgas så att ordningsböter kan bestämmas när den högsta tillåtna hastigheten överskrids med högst 30 kilometer i timmen. Dessutom föreslås att det högsta ordningsbottsbeloppet skall vara 700 mark.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som anges i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Dagsbotens belopp

Systemet med dagsböter infördes i Finland 1921. Grundtanken bakom systemet är att ett straff som riktar sig mot den bötfälldes förmögenhet bör drabba personer i olika inkomst- och förmögenhetsgrupper rättvist. Antalet dagsböter bestäms utgående från hur grovt brottet är och beloppet utgående från den bötfälldes betalningsförmåga. Inga ändringar föreslås i dessa grundläggande principer. De viktigaste förslagen till ändring av dagsbotssystemet går ut på att dagsbotens belopp skall bestämmas utifrån den bötfälldes netto- inte bruttoinkomster, att sättet att beräkna böterna ändras och att minimibeloppet för dagsböter som bestäms genom förordning höjs.

Ordningsboten, som ingår i det straffrättsliga påföljdssystemet, har varit i bruk sedan 1983. Ordningsboten är en ekonomisk påföljd som bestäms för förseelser och uppgår till ett fast belopp. Avsikten är att tillämpningsområdet för ordningsboten, vilket fastställs genom förordning, skall utvidgas beträffande trafikförseelser

så att ordningsbot kan bestämmas som påföljd när den högsta tillåtna hastigheten överskrids med högst 20 kilometer i timmen. Det högsta ordningsbottsbeloppet skall enligt förslaget höjas från 300 till 700 mark och graderas.

Bötesstraff döms ut vid ett rättegångsförfarande eller ett enklare strafforderförfarande. Kvantitativt sett är bötesstraffet den viktigaste påföljden i det straffrättsliga påföljdssystemet. Största delen av böterna döms ut för trafikbrott. Detta är av stor betydelse vid utvärderingen av dagsbotssystemet, men samtidigt måste man komma ihåg att bötesstraffet fortfarande är det viktigaste alternativet till kortvariga fängelsestraff. Bötesstraffen, både de som dömdes ut vid en rättegång och de som förelades vid ett strafforderförfarande, och ordningsböterna utgjorde 95 procent av samtliga straff år 1997.

Grundlagsutskottet påpekade i sitt utlåtande att ändringarna i grunderna för hur dagsböterna skall bestämmas och höjningarna av ordningsbottsbeloppen kan leda till att straffet för en och samma gärning blir avsevärt mera kännbart för den som har små inkomster eller inga inkomster alls än för en höginkomsttagare. I utlåtandet sägs att det inte är fråga om i vilken ordning lagen stiftas men att lagutskottet ytterligare bör bedöma regleringens innehåll och konsekvenser.

Lagutskottet har gjort en bedömning utifrån det straffrättsliga påföljdssystemet och trafiksäkerheten av de föreslagna ändringarna i dags-

bots- och ordningsbotssystemet och de följder de har för medborgare i olika förmögenhetsställning. Den omsorgsfullt utarbetade propositionen anger klart vilka ändringar som föreslås, vad de bygger på och vilka följder de kommer att ha. När minimidagsboten höjs till 40 mark, ordningsbotens tillämpningsområde utvidgas, ordningsbotens maximibelopp höjs och bötesystemen samordnas kommer detta att resultera i att straffsystemet delvis skärps för inkomsttagarna med lägre inkomster. Det ändrade sättet att räkna ut dagsböterna lindrar å sin sida största delen av de böter som döms ut eller bestäms som påföljd. Vid bedömningen av helheten är det dock viktigt att komma ihåg att dagsbotens belopp för närvarande i regel grundar sig på den bötfälldes egna uppgifter om sina inkomster, som ofta uppgivits i underkant. När nu beskattningsuppgifterna används som primär källa för att beräkna den bötfälldes betalningsförmåga och bötesfusk kriminaliseras minskar möjligheterna och intresset för att ljuga om inkomsterna. I praktiken kan dagsbotsbeloppet då i vissa fall stiga.

Nivån på höjningen av dagsbotens minimibelopp motiveras i propositionen med att penningvärdet försämrats, de skattefria inkomstöverföringarna bör beaktas, att låga dagsböter är kriminalpolitiskt ineffektiva samt med att dags- och ordningsbotssystemen bör samordnas. Vid samordningen av påföljder höjs böterna för överskridning av den högsta tillåtna hastigheten till minst samma belopp som ordningsboten för överskridning av den högsta tillåtna hastigheten, dvs. 700 mark, om förordningen träder i kraft i den föreslagna formen. Detta innebär att bötesstraffet för en låginkomsttagare blir högre än hans inkomster skulle förutsätta. Samordningen leder också till att bötesbeloppet i vissa fall kan vara detsamma oberoende av hur stor hastighetsöverskridningen är. Detta kallas zonen för oföränderliga böter. Den är störst för dem som föreläggs det minsta dagsbotsbeloppet. För närvarande omfattar zonen överskridningar ända upp till cirka 28 kilometer i timmen. De föreslagna ändringarna utsträcker zonen till överskridningar på cirka 34 kilometer i timmen. Om dagsbotens minimibelopp höjs med mindre än till 40 mark, skulle zonen ytterligare utvidgas. Om

dagsbotens minimibelopp vore 30 mark och ordningsbotssystemet ändras på det sätt som föreslås, skulle överskridningar på upp till 38—40 kilometer i timmen falla inom zonen.

Utskottet anser att dags- och ordningsbotssystemet inte kan revideras, om inte dagsbotens minimibelopp höjs enligt förslaget. Ett lägre minimibelopp skulle göra zonen för oföränderliga böter så stor att den skulle ha negativa konsekvenser för trafiksäkerheten. Det är motiverat att utvidga ordningsbotssystemet på förslaget sätt. Det går snabbare att bestämma ordningsböter än dagsböter, vilket möjliggör flera övervakningskontakter för polisen i trafikövervakningen. Speciellt när reformen har trätt i kraft måste polisen effektivisera sin trafikövervakning och ingripa i trafikförseelser för att den utvidgade användningen av ordningsböter till större överskridningar än tidigare inte skall ha negativa konsekvenser för trafikbeteendet. Utskottet *föreslår att ett uttalande om frågan godkänns (Utskottets förslag till uttalande)*.

Förarnas körbeteende och trafiken övervakas också på teknisk väg. Utskottet anser att en utredning av möjligheterna att använda flera och mångsidigare tekniska apparater bör göras. Till exempel ljustavlor som anger körhastigheten och väglaget kunde minska antalet fall av för höga hastigheter på grund av förarens ouppmärksamhet och för höga hastigheter i relation till den rådande situationen. Trafikbeteendet måste i första hand påverkas med andra än straffrättsliga metoder. En anmärkning från polisens sida är ofta ett tillräckligt effektivt sätt att ingripa i mindre trafikförseelser.

Ikraftträdelsen

Sedan det framgått att bötesreformen inte kan träda i kraft vid ingången av 1999 har det anförts divergerande uppfattningar om när den borde träda i kraft. Saken blir beroende av regeringens prövning, dock med de förbehåll utskottet anförde i sitt betänkande om trafikbrott (LaUB 24/1998 rd — RP 32/1997 rd). I betänkandet framhöll utskottet att det var viktigt att de reviderade bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot samt om trafikbrott skall träda i kraft samtidigt under år 1999.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av strafflagen

2 §. *Dagsbotens belopp.* Paragrafen föreskriver hur beloppet för dagsböter skall fastställas. Beloppet bestäms enligt 2 mom. Det kan sänkas på grund av den bötfälldes försörjningsplikt och höjas på grund av hans förmögenhet. Båda faktorerna kan påverka samtidigt och utskottet föreslår därför att ”eller” i den sista meningen byts ut mot ”och”.

Enligt den första meningen i 3 mom. är det inkomsterna enligt den senast verkställda beskattningen som i första hand läggs till grund för uträkningen av månadsinkomsten. I den andra meningen sägs att också den bötfälldes förmögenhet i första hand beräknas enligt beskattningsuppgifter. För att förtydliga den första meningen föreslår utskottet att den kompletteras med förmögenhet.

I 3 mom. finns också bestämmelser om hur man skall gå till väga om den bötfälldes inkomster och förmögenhet inte kan utredas med hjälp av beskattningsuppgifter. Om så sker vid strafforderförfarande måste straffanspråket också innehålla uppgifter om varför beskattningsuppgifter inte har utnyttjats, på vilket sätt inkomster och förmögenhet har beräknats och vad den bötfällda har uppgett som inkomster och förmögenhet.

Som regel bestäms dagsboten i domstol enligt de uppgifter som gäller under rättegången och i strafforderförfarande enligt de uppgifter som gäller när straffanspråket framställs. Enligt den andra meningen i 4 mom. bestäms böterna emellertid enligt de uppgifter som gäller när strafforder utfärdas, om mer än två månader har förflutit från det att straffanspråket framställdes. I praktiken kan det gå längre tid än två månader mellan straffanspråket och strafföreläggandet. I sådana fall blir åklagaren tvungen att utreda den bötfälldes inkomster och förmögenhet på nytt och delge honom detta, om det sammantagna bötesbeloppet höjs. Den föreslagna bestämmelsen ökar åklagarnas arbetsbörda avsevärt i relation till nyttan. Utskottet föreslår att bestämmelsen om en frist på två månader stryks i den andra meningen. Då återstår det i meningen en bestämmel-

se om att åklagaren skall bestämma bötesbeloppet utifrån uppgifterna vid tidpunkten för straffanspråket, om det visat sig att den bötfälldes betalningsförmåga har ändrats väsentligt jämfört med situationen då straffanspråket framställdes. Det är viktigt att åklagarna fastställer straffanspråken så snart som möjligt för att beloppen för bötesstraff skall stå i en rättvis relation till den bötfälldes betalningsförmåga och för att inkomsterna och förmögenheten inte skall behöva utredas på nytt.

6 §. *Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter.* Paragrafen föreskriver om grunderna för när domstolen kan avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff. De föreslagna nya bestämmelserna ger domstolarna en aning större prövningsrätt än tidigare. Utskottet framhåller att de rättsnormer som framgår av högsta domstolens prejudikat HD 1993:111 och 1998:135 äger giltighet också efter reformen.

9 §. *Ordningsbotsföreläggelser.* Paragrafen innefattar bestämmelser om tillämpningsområdet för ordningsbot och föreskriver för vilka föreläggelser ordningsbot kan föreläggas. Grundlagsutskottet gör i sitt utlåtande en bedömning av den föreslagna paragrafen och anser att befogenheten att utfärda förordning enligt 4 mom. inte utgör något konstitutionellt problem eftersom den inte gäller straffbarhet. Grundlagsutskottet påpekar dock att ordvalet i de olika momenten bör ses över och samordnas till exempel genom en hänvisning i 1 mom. till 2—4 mom.

Formuleringen i 1 mom. ger intrycket att ordningsbot kan föreläggas som påföljd vid alla föreläggelser som hör under allmänt åtal, när det strängaste föreskrivna straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Av 2 och 3 mom. framgår att tillämpningsområdet för ordningsbot inte är avsett att vara så här omfattande, utan att ordningsbotsföreläggelser består av mindre trafikföreläggelser och nedskräpningsföreläggelser. Det oklara budskapet i bestämmelsen beror på verbet ”förelägga” som i stället bör vara ”bestämma”. Paragrafen blir tydligare om ”förelägga” i 2—4 mom. (i den finska texten 1—4 mom.) byts ut mot ”bestämma som påföljd”. På så sätt avses att det bestäms genom lag eller förordning om ordningsbot. Som ”förelägga” nu används i paragrafen

betyder bestämmelserna att en polisman eller någon annan kontrollerande tjänsteman förelägger den som gör sig skyldig till en förseelse en strafforder om ordningsbot. Vidare föreslår utskottet att 1 mom. preciseras genom ett tillägg om att ordningsbot kan bestämmas som påföljd för de förseelser som räknas upp i 2—4 mom.

6. Lag om ändring av 6 kap. lagen om verkställighet av straff

10 a §. I den finska lagtexten måste en onödig negation strykas i 1 mom. 1 punkten.

9. Lag om utlämnande av beskattningsuppgifter för bestämmande av böter

2 §. Enligt propositionen föreslås giltighetstiden gå ut den sista december 1999. Att lagen blir temporär motiveras i propositionen med att ett förslag till lag om offentlighet för beskattningsuppgifter är under beredning. Lagen kommer att ge skattemyndigheterna rätt att lämna ut uppgifter också för bötfällning.

Utskottet föreslår att ikraftträdelsebestämelsen ändras så att lagen inte är temporär utan gäller tills vidare. Lagen kan efter behov upphävas på normalt sätt, till exempel när det stadgas om offentlighet för och utlämnande av beskattningsuppgifter.

Lagmotion 67/1997 rd

Enligt propositionen kommer det också i framtiden att närmare föreskrivas genom förordning

om tillämpningsområdet för ordningsbot. Av motiveringen till propositionen och det bifogade utkastet till förordning framgår det att avsikten är att utvidga tillämpningsområdet för ordningsbot när det gäller överskridande av hastighetsbegränsning. Gränsen skall nu gå vid en överskridning på högst 20 kilometer i timmen medan den nuvarande gränsen går vid 15 kilometer i timmen. Den högsta ordningsboten för fortkörning föreslås bli höjd till 700 mark. Utskottet godtar det utvidgade tillämpningsområdet och den höjda ordningsboten. Följaktligen måste lagmotionen förkastas.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet värdsamt

att lagförslagen 2—8 godkänns utan ändringar utom att ovan nämnda ändring görs i den finska lagtexten i lagförslag 6,

att lagförslagen 1 och 9 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotion 67/1997 rd förkastas och

att riksdagen godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag**1.**

Lag

om ändring av strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 kap. 4, 4 a—4 c och 5 §,
 dessa lagrum sådana de lyder, 4 § i lagarna 650/1976, 67/1983 och 697/1991, 4 a och 4 b § i nämnda
 lag 650/1976, 4 c § i lag 1082/1989 och 5 § i nämnda lag 650/1986, och
fogas till lagen ett nytt 2 a kap. som följer:

2 a kap.

Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot

Böter

1 §
 (Som i RP)

2 §

Dagsbotens belopp

(1 mom. som i RP)

Som ett skäligt dagsbotsbelopp skall anses en sextiondedel av den bötfälldes genomsnittliga månadsinkomst, från vilken har avdragits de skatter och avgifter som bestäms i förordning samt ett fast baskonsumtionsavdrag. Dagsbotsbeloppet kan sänkas på grund av den bötfälldes försörjningsplikt och höjas på grund av hans förmögenhet.

Till grund för månadsinkomsten och förmögenheten skall i första hand läggas den bötfälldes inkomst och förmögenhet enligt den senast verkställda beskattningen. Om den bötfälldes inkomster och förmögenhet inte på ett tillförlitligt sätt kan utredas på basis av beskattningsuppgifterna eller om de väsentligt har förändrats efter den senast verkställda beskattningen, kan inkomsterna beräknas enligt andra tillgängliga utredningar.

Dagsboten bestäms i domstol enligt de uppgifter som gäller under rättegången och i strafforderförfarande enligt de uppgifter som gäller när straffanspråket framställs. Åklagaren bestämmer dock böterna enligt de uppgifter som gäller

när straffordern utfärdas, (*utesl.*) om det har framkommit att betalningsförmågan hos den som mottagit straffanspråket har förändrats väsentligt jämfört med de uppgifter som gällde då anspråket framställdes.

(5 mom. som i RP)

3 §

(Som i RP)

Förvandlingsstraff

4—7 §
 (Som i RP)

Ordningsbot

8 §
 (Som i RP)

9 §

Ordningsbotsförseelser

Ordningsbot kan i enlighet med 2—4 mom. bestämmas som påföljd för en förseelse som hör under allmänt åtal, när det strängaste föreskrivna straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Ordningsbot kan bestämmas som påföljd för ringa brott mot vägtrafiklagen (267/1981) eller sådana bestämmelser som utfärdats med stöd av den och som gäller

1) gående

2) förare av motorlösa fordon

3) motordrivna fordons eller släpfordons konstruktion, utrustning, skick eller handlingar som

skall medföras vid körning av motordrivna fordon, störande och onödig körning av motordrivna fordon, persontransport, användning av förarens eller passagerarens personliga skyddsutrustning, övriga trafikregler som gäller för föraren eller påbud, förbud eller begränsningar som anges med trafikordning,

4) överskridande av den högsta tillåtna hastigheten med ett motordrivet fordon, eller

5) besiktning och anmälan för registrering av fordon.

Ordningsbot kan också *bestämmas som påföljd* för ringa överträdelse av nedskräpningsförbudet enligt avfallslagen (1072/1993).

Om de förseelser *som nämns i 2 och 3 mom.* bestäms närmare genom förordning.

10 och 11 §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

9.

Lag

om utlämnande av beskattningssuppgifter för bestämmande av böter

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
(Som i RP)

2 §
Denna lag träder i kraft den
(utesl.).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att de resurser inom polisen som frigörs på grund av de ändrade dags- och ordningsbotsystemet används till att effektivisera trafikövervakningen.

Helsingfors den 26 januari 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /cent
Juhani Alaranta /cent
Janina Andersson /gröna
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml

Anne Knaapi /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Annika Lapintie /vänst
Kari Myllyniemi /cent
Markku Pohjola /sd (delvis)
Pekka Saarnio /vänst
Jukka Tarkka /ungf.

RESERVATION 1

Motivering

Regeringens proposition är både orättvis och osocial när det gäller ändringen av systemet för böter och ordningsbot. Att dagsbotsbeloppet härnäst räknas utifrån nettoinkomsterna är i och för sig en positiv sak, men för folk med goda inkomster kommer det inte längre att vara ett straff som naggar på tillgångarna eftersom bötesbeloppet för dem sjunker radikalt. När dagsbotsbeloppet för medellösa och folk med små inkomster samtidigt fördubblas från 20 till 40 mark, är det solklart att det handlar om social orättvisa.

För ordningsboten gäller precis samma sak. Den överskridning av den tillåtna hastigheten som resulterar i ordningsbot höjs från mindre än 15 till mindre än 20 kilometer i timmen. Samtidigt höjs ordningsbotsbeloppet men ordningsboten

är lika stor oavsett hur höga eller låga inkomster man har. Folk med topplöner plockar glatt leende pengarna till ordningsboten ur barmfickan men en arbetslös med små inkomster svär länge ve och förbannelse över boten. Och ändå borde straffet ha samma konsekvenser för lagöverträdarens laglydighet, oavsett om det gäller böter eller ordningsbot.

Hela lagpaketet var en flopp redan vid tillkomsten och kan aldrig bli bra vad man än gör. Därför bör samtliga lagförslag i propositionen förkastas och ärendet återremitteras för ny behandling.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 26 januari 1999

Sulo Aitttoniemi /cent

RESERVATION 2

Motivering

Regeringens proposition med förslag till revision av bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot innebär en omvälvning i bötes-systemet. För folk med goda inkomster blir det frågan om en rejäl lindring, medan böterna blir kännbart större för människor utan inkomster eller med mycket små inkomster. Majoriteten inom lagutskottet har godkänt den synnerligen osociala propositionen utan att göra några större ändringar i den.

Eftersom straffen för höginkomsttagare ned-sätts rejält enligt det nya systemet anser jag att det är oskäligt att fördubbla dagsbotens minimibelopp. Dagsbotens minimibelopp bör regleras i lag och inte i förordning. Exempelvis ordningsbotens minimibelopp anges i lag och följaktligen kan dagsbotens minimibelopp också regleras i lag.

Med hänsyn till nedgången i växelkursen och andra faktorer bör dagsbotens minimibelopp rimligen vara 30 mark eller cirka 5 euro. För närvarande är beloppet 20 mark, och regeringen föreslår att det höjs till 40 mark. En sådan förhöjning måste anses oskälig.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att lagförslagen 2—9 godkänns enligt utskottets betänkande och

att det första lagförslaget i övrigt godkänns enligt utskottets betänkande men 2 § med följande ändringar:

2 §

Dagsbotens belopp

(1 mom. som i LaUB)

Som ett skäligt dagsbotsbelopp skall anses en sextiondedel av den bötfälldes genomsnittliga månadsinkomst, från vilken har avdragits de skatter och avgifter som bestäms i förordning samt ett fast baskonsumtionsavdrag. Dagsbotsbeloppet kan sänkas på grund av den bötfälldes försörjningsplikt eller höjas på grund av hans förmögenhet. *Dagsbotens minimibelopp är 30 mark.*

(3 och 4 mom. som i LaUB)

Genom förordning bestäms närmare hur den genomsnittliga månadsinkomsten skall beräknas och hur dagsbotsbeloppet skall avrundas, samt om baskonsumtionsavdragets belopp, och om beaktande av försörjningsplikt och förmögenhet (*utesl.*).

Helsingfors den 26 januari 1999

Toimi Kankaanniemi /fkf

RESERVATION 3

Motivering

Laguskottet föreslår i sitt betänkande att 2 a kap. 6 § i det första lagförslaget godkänns utan ändringar och den finska texten till 6 kap. 10 a § i det sjätte lagförslaget med ändringarna i betänkandet.

I paragraferna ingår helt nya grunder utifrån vilka en domstol kan avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff och allmänna åklagaren avstå från att yrka att förvandlingsstraff skall bestämmas. Regeringen och laguskottets majoritet tycker att de föreslagna ändringarna är små, men det är de faktiskt inte. Om bestämmelserna godkänns i föreslagen form torpederas nästan hela systemet med förvandlingsstraff. Samtidigt förlorar bötesstraffet delvis sin betydelse när alla de som inte har den ringaste avsikt att betala böterna tror att böterna inte förvandlas till fängelse. Det här är något som minskar benägenheten att betala böterna.

Många av de utfrågade experterna var helt oense med laguskottet. Bland annat följande instanser motsatte sig skarpt, antingen helt eller delvis, att paragraferna ändras: Suomen Syyttäjähdistys, Åklagarämbetet i Helsingfors härad, Åklagarämbetet i Åbo härad, Suomen nimismiesyhdistys och Riksåklagarämbetet.

Dessa prominenta experter intog en entydig gemensam hållning, som Riksåklagarämbetet uttryckte på följande sätt: "Indrivning av böter och bestämmande av förvandlingsstraff är bägge en form av verkställighet av straff. Vid verkställigheten bör man inte ånyo börja bedöma av vilken art och hur gravt det brott är för vilket böter har dömts. När domstolen har dömt till straff eller

åklagaren utfärdat strafforder har de redan utövat sina domstolsfunktioner och vägt in grunderna för utmätning av straffet. När det gäller förvandlingsstraffprocedurerna finns det ingen utredning att tillgå som skulle medge en enhetlig totalbedömning exempelvis vad beträffar ringa brott."

Det föreslagna förfarandet ökar rejält i stället för att minska åklagarmyndigheternas och rättsväsendets arbetsbörda. I praktiken kommer omläggningen att leda till att såväl åklagarmyndigheterna som de judiciella myndigheterna helt schablonmässigt inte kommer att yrka eller bestämma förvandlingsstraff, bara för att slippa den ökade arbetsbördan. Detta kommer att minska bötesstraffets brottspreventiva effekt.

Som av expertutlåtandena framgår accepteras de föreslagna ändringarna inte av de sakkunniga. I stället förfäktar de en återgång till det gamla goda förfarandet. En person som trots indrivningsförsök inte betalade sina böter drabbades av förvandlingsstraff utan något särskilt förfarande. Fallen kunde handläggas av exekutionsmyndigheterna precis som tidigare. En återgång till tidigare praxis skulle spara en massa tid och leda till exakt samma resultat som nu.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslagen 2—5 och 7—9 godkänns enligt betänkandet och

att det första och det sjätte lagförslaget godkänns med följande ändringar:

1.

Lag
om ändring av strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 kap. 4, 4 a—4 c och 5 §,
dessa lagrum sådana de lyder, 4 § i lagarna 650/1976, 67/1983 och 697/1991, 4 a och 4 b § i nämnda
lag 650/1976, 4 c § i lag 1082/1989 och 5 § i nämnda lag 650/1986, och
fogas till lagen ett nytt 2 a kap. som följer:

2 a kap.	6 § (<i>Utesl.</i>)
Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot	
<i>Böter</i>	6 (7) § (Som i LaUB)
1—3 § (Som i LaUB)	<i>Ordningsbot</i>
<i>Förvandlingsstraff</i>	7—10 (8—11) § (Som i LaUB)
4 och 5 § (Som i LaUB)	Ikraftträdelsebestämmelsen (Som i LaUB)

6.

Lag
om ändring av 6 kap. lagen om verkställighet av straff

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 19 december 1889 om verkställighet av straff (39/1889) 6 kap. 12 § 1 mom., sådant
det lyder i lag 623/1996, (*utesl.*)
(*utesl.*) som följer:

6 kap.	12 § (Som i LaUB)
Om böter, förvandlingsstraff för böter och samfundsbot	
10 a § (<i>Utesl.</i>)	Ikraftträdelsebestämmelsen (Som i LaUB)

Helsingfors den 26 januari 1999

Kari Myllyniemi /cent
Juhani Alaranta /cent

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till revision av bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot

Till Lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 juni 1998 regeringens proposition med förslag till revision av bestämmelserna om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot (RP 74/1998 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört följande sakkunniga

- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagens bestämmelser om böter och förvandlingsstraff och lagstiftningen om ordningsbot revideras. Propositionen är en del av totalrevideringen av strafflagen.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1999.

I motiveringen till lagstiftningsordningen sägs att den nuvarande ordningsbotslagen stiftades i grundlagsordning, eftersom 17 § 2 mom. i lagen föreskriver att ändring i en underrätts utslag inte får sökas genom ordinära rättsmedel. Grundlagsutskottet ansåg då (GrUU 1/1982 rd) att 53 § regeringsformen förhindrar att användningen av den straffrättsliga domsrätten kan regleras ge-

nom vanlig lag så att högsta domstolen inom ramen för existerande besvärsmöjligheter inte alls kunde ta upp ärenden som hör till en kvantitativt viktig grupp, även om ärendena i sig var obetydliga. Regeringen föreslår inga ändringar i 17 § 2 mom. ordningsbotslagen. I övrigt ändrar enligt motiveringen inte de föreslagna reformerna betydelsen i sak av det arrangemang som infördes som ett undantag från grundlagen. Regeringen anser därför att de lagförslag som gäller 2 a kap. strafflagen och ändring av ordningsbotslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I de övriga förslagen ingår enligt motiveringen inte bestämmelser som kräver övervägande av lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Betydelsen av 17 § 2 mom. ordningsbotslagen

I motiveringen till lagstiftningsordningen påpekas att regeringen inte föreslår någon ändring i 17 § 2 mom. ordningsbotslagen. Den var den paragrafen som på sin tid ledde till att ordningsbotslagen stiftades i grundlagsordning. Grundlagsutskottet ansåg då (GrUU 1/1982 rd) att förslaget förhållande till 53 § regeringsformen krävde kvalificerad lagstiftningsordning. Eftersom den nu föreslagna reformen enligt motiveringen inte ändrar betydelsen i sak av det arrangemang som infördes som ett undantag från grundlagen, anses reformen, synbarligen i enlighet med den författningsrättsliga teorin om luckor, kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den författningsrättsliga teorin om luckor hör ihop med undantagslagar stiftade i grundlagsordning. Sådana lagar kan enligt utskottets vedertagna tolkning ändras i vanlig lagstiftningsordning, om inte den lag som inför en ändring utvidgar det undantag från grundlagen som den ändrade lagen utgör. Också ur helhetssynpunkt oviktiga tillägg och ändringar kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning även om de innebär en liten utvidgning av undantaget, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen utgjorde ett undantag från grundlagen, och den sakliga betydelsen av det inte därigenom ges en annan karaktär. Utskottet har tillämpat dessa principer också då undantag från grundlagen införda genom en tidigare lag har överförts till en ny lag genom att den ursprungliga undantagslagen har upphävts.

Propositionen innebär utvidgad användning av ordningsböter. Utvidgningen är dock sådan att den i enlighet med teorin om luckor inte påverkar den ordning i vilket lagförslaget behandlas.

Enligt 17 § 2 mom. ordningsbotslagen får ändring i underrätts utslag i ordningsbotsärenden inte sökas genom ordinära rättsmedel. Att detta rättstillstånd lämnas oförändrat i propositionen är enligt utskottets mening något som författningsrättsligt sett måste betraktas i ljuset av att just de punkter i grundlagen som är av betydelse

i detta avseende ändrades i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995. Frågan gäller framför allt bestämmelserna 16 § regeringsformen.

Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt att bland annat få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. I 2 mom. föreskrivs att bland annat rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas i lag.

I förarbetena till grundrättsreformen (RP 309/1993 rd, s. 77/I) påpekades att 16 § regeringsformen förutsätter att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Därutöver ger paragrafen ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet. Förteckningen i 2 mom. över de viktigaste delområdena för en rättvis rättegång avsågs inte vara uttömmande. Det ansågs möjligt att genom lag bestämma om smärre undantag från dem (ovan nämnda RP, s. 78). I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna behandlade grundlagsutskottet rent allmänt lagstiftarens skyldighet att enligt 16 § 2 mom. regeringsformen trygga dessa fri- och rättigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 6). Utskottet ansåg att sådana positiva handlingsförpliktelser för lagstiftaren ligger ett steg högre vad gäller deras förpliktande verkan än laghänvisningar i bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Den föreslagna regleringen av ordningsböterna uppfyller kravet i 16 § 1 mom. regeringsformen, eftersom propositionen inte innebär någon ändring av den nuvarande 12 § i ordningsbotslagen, som föreskriver att den som mottagit ordningsbotsföreläggande har rätt att få ärendet handlagt av allmän underrätt. Rätten att söka ändring, som i regeringsformen betraktas som ett av delområdena för en rättvis rättegång, tillgodoses däremot inte i det föreslagna systemet, som bibehåller begränsningen av ändringssökandet enligt 17 § 2 mom. ordningsbotslagen. Ur grundlagssynpunkt är detta dock acceptabelt, menar utskottet, eftersom det vid ordningsbotsförseel-

ser (9 § i det första lagförslaget) är fråga om brott som måste betecknas som ringa och lindriga straff döms ut för dem och eftersom avvikelser från 16 § 2 mom. regeringsformen därför måste anses vara av mindre betydelse i sak även med beaktande av rättsskyddssynpunkter. En sådan begränsning av ändringssökandet vid smärre brott utgör inte heller något problem med hänsyn till de internationella människorättskonventionerna (se närmare GrUB 9/1997 rd).

Andra synpunkter

Bemyndigandet i 9 § 4 mom. i det första lagförslaget att utfärda förordning är författningsrättsligt sett inget problem, eftersom det inte reglerar straffbarheten. Paragrafen bör formuleras så att den klart anger momentens inbördes förhållande till exempel genom att i 1 mom. ta in en hänvisning till 2—4 mom.

Helsingfors den 15 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
 vordf. Johannes Koskinen /sd
 medl. Tuija Brax /gröna
 Esko Helle /vänst
 Gunnar Jansson /sv
 Anneli Jäätteenmäki /cent
 Juha Korkea-
 oja /cent

Utskottet påpekar att den ändrade grunden för att bestämma ordningsböter och de höjda ordningsböterna leder till att straffet för en och samma gärning kan vara avsevärt mera kännbart för låginkomsttagare eller personer utan inkomster än för höginkomsttagare. Detta påverkar enligt utskottets uppfattning inte lagstiftningsordningen, men lagutskottet bör ytterligare betänka regleringens innehåll och konsekvenser.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

Valto Koski /sd
 Heikki Koskinen /saml
 Johannes Leppänen /cent
 Jukka Mikkola /sd
 Riitta Prusti /sd
 Veijo Puhjo /vgr
 Maija-Liisa Veteläinen /cent.

