

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 36/2014 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och av 2 a kap. i strafflagen (RP 291/2014 rd) till lagutskottet för beredning.

Lagmotionerna

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 22/2012 rd, lag om ändring av 2 a kap. 6 § 4 mom. i strafflagen (Tom Packalén /saf m.fl.), som remitterades till utskottet den 25 oktober 2012
- LM 17/2014 rd, lag om ändring av 2 a kap. 4 och 6 § i strafflagen (Eeva-Maria Maijala /cent), som remitterades till utskottet den 24 april 2014.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Anna-Maja Henriksson och regeringsråd Leena Kuusama, justitieministeriet
- polisöverinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet

- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- konsultativ tjänsteman Virpi Jalkanen, Riksåklagarämbetet
- poliskommendör Lasse Aapio, polisinrättningen i Helsingfors
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottsåtföljdsmyndigheten
- direktör Timo Koivuniemi, Kervo fängelse
- ledande förvaltningsfogde Veikko Minkkinen, Riksfogdeämbetet
- verkställighetschef Tauno Aalto, Rättsregistercentralen
- ombud-socialarbetare Marjatta Kaurala, Stiftelsen för kriminalvårdens främjande
- advokat Juha-Pekka Hippi, Finlands Advokatförbund
- ordförande Jari Tuomela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- ombudsman Matti Räisänen, Förbundet för finsk handel
- professor Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- finansministeriet
- Polisstyrelsen
- Södra Finlands brottsåtföljdsregion
- A-klinikstiftelsen.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslås det 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 tre bötesstraff, ska förseelsen behandlas i domstol.

På detta sätt ska de som gör sig skyldiga till upprepad bötesbrottslighet kunna dömas till förvandlingsstraff, om böterna inte kan drivas in.

Syftet med propositionen är att främja trovärdigheten hos det straffrättsliga systemet, 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.

Vidare föreslås det att minimilängden för förvandlingsstraff höjs från 4 till 5 dagar och att maximilängden för förvandlingsstraff sänks från 60 till 40 dagar.

Eftersom ikraftträdandet av de föreslagna lagarna hänger samman med tidtabellen för genomförandet av polis- och justitieförvaltningens informationssystemprojekt, avses de träda i kraft samma dag som lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, om vars ikraftträdande föreskrivs särskilt genom lag.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 22/2012 rd föreslås att 2 a kap. 6 § 4 mom. i strafflagen upphävs.

I lagmotion LM 17/2014 rd föreslås att 2 a kap. i strafflagen ändras så att bötesstraff på mer än 30 dagsböter som dömts ut i strafforderförfarande ska kunna omvandlas till fängelse, om böterna inte kan drivas in. I motionen föreslås det vidare att också ett obetalt vite ska kunna omvandlas till fängelse utan de begränsningar som ställs upp i den gällande lagstiftningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Propositionen och bakgrunden till den

Om böter som dömts ut av domstol inte kan drivas in, får det för den bötfällda bestämmas ovillkorligt fängelse som förvandlingsstraff. Förvandlingsstraff avtjänas i regel i slutet fängelse. Nästan samtliga ordningsböter och ett klart flertal av strafforderböterna betalas senast i samband med indrivningen genom utsökning.

Förvandlingen av böter till fängelse har gått tillbaka under de senaste decennierna. Det sammanhänger med bland annat principiella skäl och ändamålsenlighetsskäl. Ett principiellt problem är att man vid förvandlingsstraff omvand-

lar en förmögenhetspåföljd till en frihetspåföljd på grund av insolvens. Att omvandla böter till fängelse har ansetts oändamålsenligt också av den orsaken att bötesfångar ofta har många problem och i stället för fängelse snarare skulle behöva stödinsatser från social- och hälsovårdens sida. Ett annat mål med reduceringen av förvandlingsstraff har varit att minska antalet fångar.

För detta syfte gjordes ett flertal ändringar i systemet under perioden 2006—2008. År 2007 ändrades bestämmelserna så att böter på högst 20 dagsböter som föreläggs i strafforderförfarande inte får förvandlas till fängelse. Året därpå gjordes en lagändring genom vilken möjlig-

heten till förvandlingsstraff slopades för alla böter som föreläggs i strafforderförfarande. Ändringarna har lett till att antalet bötesfångar har minskat. År 2007 placerades 1 857 bötesfångar i fängelse, medan siffran för 2013 var 1 179 (RP s. 9/1). Det finns enligt uppgift varje dag cirka 50 fångar som avtjänar ett förvandlingsstraff för böter.

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).

I den nu föreliggande propositionen föreslås i enlighet med riksdagens uttalande att förvandlingsstraff för böter ska kunna tillämpas på den som gör sig skyldig till upprepade bötesbrottslighet. Den föreslagna ändringen minskar den skarpa åtskillnaden mellan böter som föreläggs genom strafforderförfarande och böter som föreläggs genom domstolsförfarande. Syftet med propositionen är att främja trovärdigheten hos det straffrättsliga systemet och iakttagandet av förbud och påbud i lag. För att motverka den ökning av antalet fångar som utvidgningen av strafforderförfarandet leder till föreslås ändringar i förvandlingskvoten och i minimilängden för förvandlingsstraff.

Enligt propositionen ska strafforderförfarandet inte kunna tillämpas på förseelse, om den böt-fälldes tidigare bötesstraff, med anledning av att gärningarna är upprepade och likartade, visar på uppenbar likgiltighet för förbud och påbud i lag. Så är fallet 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 tre bötesstraff. Den fjärde förseelsen ska då behandlas i domstol. Kan böterna inte drivas in får domstolen omvandla straffet till fängelse.

Reformen genomförs genom ändring av bland annat lagen om förläggande av böter och ordningsbot (754/2010). Ändringen föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs särskilt och är beroende av hur justitie- och polisförvaltning-

ens datasystemsprojekt framskrider. Målet är att ändringarna i datasystemen ska slutföras under 2016.

Årligen uppkommer cirka 25 000 ärenden som efter reformen inte längre kan behandlas i en summarisk straffprocess. Det leder till att polisens, åklagarnas, domstolarnas arbetsbörda ökar och till att antalet bötesfångar fördubblas. Ändringarna förutsätter därför att anslagen till polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet och Brottspåföljdsmyndigheten höjs med sammanlagt minst 12,4 miljoner euro. Anslagsökningen har från och med 2018 inkluderats i justitieministeriets och inrikesministeriets ramförslag.

De sakkunniga som utskottet hört har med tanke på systemets trovärdighet och den allmänna rättskänslan sett det som viktigt att de som upprepade gånger gör sig skyldiga till bötesbrott inte går fria från straff. Dock har endast handelns företrädare reservationslöst understött den modell som föreslås i propositionen. De andra sakkunniga har däremot inte gett understöd för reformen i det genomförande som regeringen föreslår. Framför allt ger de ekonomiska konsekvenserna och den ökande arbetsbördan för myndigheterna anledning till oro. Sakkunniga har också fäst uppmärksamhet vid de principiella problem som är förknippade med omvandling av böter till fängelse samt vid den internationella utvecklingen, där man försöker förkorta de korta verkställigheterna av fängelsestraff. Vidare finns det tvivel om huruvida möjligheten till förvandlingsstraff har någon förebyggande effekt på återfallsbrottslighet. Med tanke på att de dömda ofta är marginaliserade är det inte heller klart att förvandlingsstraffet är ändamålsenligt. Det har också ansetts att reformen kan äventyra myndigheternas strävan att fokusera på bekämpningen av allvarliga brott. Ett flertal sakkunniga ansåg därför att de förhandenvarande problemen bör lösas genom andra metoder än ett återinförande av systemet med förvandlingsstraff. Bland annat underströks möjligheterna till alternativa påföljder och utvecklade samhällsliga stödtjänster.

Lagutskottet konstaterar att utskottet redan på 1980-talet framhållit behovet av att effektivise-

ra indrivningen av böter och att målet bör vara att vi överlag avskaffar möjligheten att omvandla böter till fängelsestraff och att förvandlingsstraff utdöms bara i undantagsfall (LaUB 21/2006 rd och LaUB 12/2005 rd, vilka hänvisar till LaUB 4/1986 rd). Utskottet har också konstaterat att en effektiv indrivning leder till att det vanligen är missbrukare, bostadslösa och genuint medellösa personer som får avtjäna förvandlingsstraff. Det är orationellt att förvara dessa personer i slutna fängelser både med tanke på dem själva och med avseende på fängenvårdsväsendet. Vidare har lagutskottet ansett att man företrädesvis bör eftersträva att tillämpa påföljder av typ samhällstjänst i stället för förvandlingsstraff eller sätta in åtgärder som ingår i missbrukarvården. Detta betyder å andra sidan inte nödvändigtvis att möjligheten att tillämpa förvandlingsstraff måste undanröjas helt och hållet. Förvandlingsstraff spelar enligt utskottet en roll som ett led i det straffrättsliga påföljdssystemet dels som medel för att effektivisera indrivningen av böter, dels som en generell metod för att upprätthålla laglydnaden.

Den nu aktuella propositionen motsvarar enligt lagutskottet riksdagens uttalande om att strafforderförfarande inte ska tillämpas om brottslingen har visat likgiltighet för förbud och påbud i lag. I fall av likgiltighet kan det anses vara orättvist att böter som dömts ut till den som gjort sig skyldig till upprepade förseelser inte kan omvandlas till fängelse därför att böterna har förelagts i ett summariskt förfarande. Möjligheten att omvandla böter är då motiverad också med hänsyn till det straffrättsliga systemets trovärdighet och den allmänna laglydnaden. Ändringen har också betydelse genom att den effektiviserar indrivningen av böter och med tanke på offret för den gärning som lett till böter. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och förslag till ändringar av teknisk natur.

Alternativa påföljder och stödåtgärder

Justitieministeriet har på senare år övervägt möjligheterna att införa alternativa påföljder i stället för förvandlingsstraff för böter. Enligt utred-

ning till utskottet har man dock inte hittat något lämpligt alternativ.

Till exempel lämpar sig övervakningsstraff mycket dåligt som påföljd för den som dömts till förvandlingsstraff för böter, eftersom det förutsätter att den dömden har en bostad, kontroll över sitt liv och ordnade sociala förhållanden. Dessutom förutsätts ovillkorlig alkohol- och drogfrihet. De som avtjänar förvandlingsstraff för böter har dock ofta alkohol- och drogproblem och de flesta av dem saknar bostad. Övervakningsstraff är alltså en ytterst krävande påföljd som förutsätter att den dömden samtycker och har stark motivation. Enligt justitieministeriet har bötesfångar mycket svårt för att klara av detta slag av påföljd.

En annat alternativ som övervägts är en särskild bötestjänst. Bötestjänsten skulle inkludera verksamhet som syftar till att minska risken för återfallsbrottslighet och drogproblem samt stärka den dömdes möjligheter att anpassa sig i samhället. Bötestjänsten är dock förknippad med samma problem som övervakningsstraffet när det gäller den dömdes livssituation. Endast en liten del av bötesfångarna kan placeras på öppna anstalter. För tillfället avtjänar endast en av 54 bötesfångar sitt straff på en öppen anstalt. Utifrån detta bedömer justitieministeriet att bötestjänst i flertalet fall skulle misslyckas och att man skulle tvingas omvandla dem till fängelse.

Villkorligt fängelse som alternativ till förvandlingsstraff kan motiveras av proportionalitets- och jämlikhetsskäl, eftersom villkorligt fängelse i fråga om stränghet placerar sig mellan bötesstraff och ovillkorligt fängelse. Enligt justitieministeriets bedömning skulle dock inte heller den varnande effekt som villkorligt fängelse har lämpa sig för dem som gör sig skyldiga till upprepad bötesbrottslighet och visar likgiltighet inför lagens påbud.

Likasa har det övervägts att införa en så kallad vårdpåföljd. Detta alternativ är dock enligt justitieministeriet förknippat med ett flertal praktiska problem, eftersom det förutsätter att den som får vård har en genuin önskan att bli rehabiliterad. Samtidigt har kommunernas ekonomiska möjligheter att anvisa vårdplatser försva-

gats. Vidare är det förknippat med principiella problem att sammanföra vård och straff.

I ljuset av det föregående ser det ut som om det i fråga om innehållet i förvandlingsstraffet inte finns något alternativ till fängelse inom synhåll. Lagutskottet ser detta som beklagligt. Det innebär enligt utskottets mening att missbrukarvården och andra åtgärder får en accentuerad vikt i fråga om bötesfångarna. Enligt inkommen utredning ordnar Brottspåföljdsmyndigheten missbrukarrehabilitering och olika rehabiliterande handlingsprogram för fångarna, men i takt med de sjunkande anslagen har man tvingats gallra ut verksamhet. Alla bötesfångar har därför inte fått del av stödåtgärderna. Å andra sidan startade Brottspåföljdsmyndigheten 2014 ett försök där fångar som avtjänade förvandlingsstraff för böter placerades i missbrukarvård på en extern anstalt. Samtidigt avtalades med den dömdes hemkommun om placering på anstalt eller finansiering av rehabilitering och vid behov om fortsatta åtgärder under en viss tid efter att påföljden fullgjorts. Enligt Brottspåföljdsmyndigheten har hittills tio fångar placerats ut på detta sätt och resultaten är lovande. Ett problem är dock att många förvandlingsstraffen är så korta att man inte hinner placera ut den dömden, samtidigt som korta vårdperioder inte är ändamålsenliga.

Utskottet ställer sig positivt till Brottspåföljdsmyndighetens försök. Det är viktigt att utvärdera fördelarna och nackdelarna när försöket avslutats. Om försöket visar sig vara framgångsrikt är det viktigt att det får en fortsättning och om möjligt också kan utvidgas. Det vore på det stora hela välkommet att samhällets allmänna tjänster utnyttjas mer under verkställigheten av påföljderna. Därför är det viktigt att säkerställa och utveckla samarbetet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och servicesystemen.

Utskottet understryker dock att stödåtgärder i högre grad än i dag bör ha en förebyggande aspekt i stället för att sättas in först när verkställigheten blir aktuell. Man kan därför hoppas att den nya socialvårdslagen (1301/2014) som trädde i kraft vid ingången av 2015 i enlighet med de mål som sattes upp för den leder till ett närmare

samarbete mellan myndigheterna och till att klienterna snabbare får behövliga tjänster och att den ger bättre möjligheter att reda ut situationen också för de bötesfällda.

Förfarandet

Sakkunniga anser att förfarandet med förvandlingsstraff och de faser som föregår det är tungt och komplicerat och därför dyrt. Vidare har sakkunniga framfört att också strafforderböter bör kunna omvandlas till fängelse, så som tidigare var fallet.

Lagutskottet konstaterar att propositionen motsvarar riksdagens uttalande om att strafforderförfarande inte ska tillämpas om brottslingen har visat likgiltighet för förbud och påbud i lag. Att ärendet i dessa fall måste hänskjutas till domstol baserar sig på grundlagsutskottets utlåndepraxis. Grundlagsutskottet ansåg redan på 1980-talet att endast en domstol får förelägga böter som direkt eller indirekt kan leda till fängelsestraff (GrUU 1/1982 rd). Grundlagsutskottet har senare upprepat sin ståndpunkt (se t.ex. GrUU 7/2010 rd). Att strafforderböter tidigare har kunnat omvandlas till fängelse beror på att lagen om strafforderförfarande (692/1993) är en undantagslag och stiftad i grundlagsordning. Den nya lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) är däremot stiftad i vanlig lagstiftningsordning.

Lagutskottet omfattar dock de sakkunnigas allmänna oro för att förfarandet är tungt och dyrt. Ändringen kan också anses stå i konflikt med det allmänna målet att enkla och klara ärenden ska behandlas i en så lätt process som möjligt. Med tanke på att ändringen träder i kraft först när datasystemen är klara och att det senare genom lag ska föreskrivas om ikraftträdandet, ser utskottet det som nödvändigt att regeringen innan ändringen träder i kraft utreder om det är möjligt att införa ett lättare och enklare förfarande med förvandlingsstraff inklusive dess föregående faser och därmed sänka kostnaderna för reformen. I samband med detta är det också skäl att bedöma de olika myndigheternas roller och arbetsinsatser. Förslag på denna punkt ska ges riksdagen samtidigt som förslaget till lag om in-

förande av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot lämnas. Utskottet föreslår ett uttalande i frågan (*Utskottets förslag till uttalande*).

Enligt utredning till utskottet har en av justitieministeriet tillsatt utredningsman i sin rapport av den 19 juni 2013 lagt fram förslag på hur förfarandet kan ses över. Bland förslagen kan nämnas övergång till ett skriftligt förfarande, överföring av statens talan från åklagaren till Rättsregistercentralen och ökad elektronisk överföring av dokument. Enligt justitieministeriet har dessa förslag inte kunnat sammankopplas med den nu aktuella propositionen, eftersom de kräver noggrannare beredning. Utskottet ser det som viktigt att utredningsmannens förslag övervägs innan införandelagen ges.

Detaljmotivering

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

1 §. Tillämpningsområde. I propositionen föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. Regeringen föreslår också i propositionen om brottsofferavgift (RP 293/2014 rd) att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. om brottsofferavgift. I ett betänkande föreslog lagutskottet nyligen att det tillägget godkänns utan ändringar (LaUB 32/2014 rd). Det nu aktuella förslaget

måste därför samordnas med den ovan nämnda lagändringen. Följaktligen föreslår lagutskottet att den nu aktuella bestämmelsen fogas till 1 § som *nytt 5 mom.* Också lagens *ingress* måste justeras.

Motionerna

I lagmotion LM 22/2012 rd föreslås att 2 a kap. 6 § 4 mom. i strafflagen upphävs. I lagmotion LM 17/2014 rd föreslås att 2 a kap. i strafflagen ändras så att bötesstraff på mer än 30 dagsböter som dömts ut i strafforderförfarande ska kunna omvandlas till fängelse, om böterna inte kan drivas in. Eftersom lagutskottet tillstyrker att reformen genomförs enligt propositionen, föreslår utskottet att lagmotionerna förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagmotionerna LM 22/2012 rd och LM 17/2014 rd och

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) ett nytt 5 mom. som följer:

1 §
(5 mom. som 4 mom. i RP) (Nytt)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter 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.

Helsingfors den 5 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /m11
Arja Juvonen /saf
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst

Jaana Pelkonen /saml
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

RESERVATION

Motivering**Innehållet i propositionen**

Många av de sakkunniga som utskottet hört har på flera olika grunder varit tämligen kritiskt inställda till propositionen. Ett flertal utlåtande har lyft fram att polisen, åklagarna och domstolarna får en avsevärt ökande arbetsbörda och stora tilläggskostnader (oändamålsenlig användning av resurserna). Många sakkunniga föreslår dessutom att det utvecklas alternativa förvandlingsstraff i stället för fängelse.

Sakkunnigutlåtandena

I *Polisstyrelsens* utlåtande om begränsning av det summariska bötesförfarandet konstateras att Polisstyrelsen motsätter sig den föreslagna ändringen av tillämpningsområdet för lagen om föreläggande av böter och ordningsbot. Enligt utlåtande skulle ändringen i hög grad belasta de myndigheter som behandlar brottmål, och de positiva konsekvenserna för det straffrättsliga systemet uppskattas likväl bli mycket små.

Helsingfors tingsrätt konstaterar i sitt utlåtande att domstolen enligt föreslagna 2 a kap. 6 § 1 mom. 3 punkten kan avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff på grund av fängelsestraff eller samhällspåföljd som den bötfällde dömts till för något annat brott.

Enligt Helsingfors tingsrätt riktar sig detta till personer som har andra brott på sitt ansvar. I värsta fall väntar de på att börja avtjäna ett långt fängelsestraff, och under denna väntan kan de i praktiken göra sig skyldiga bland annat till upprepade snatterier utan att få något straff. Det torde inte ligga i linje med målen för reformen.

Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter i praktiken att man måste skaffa straffregisterutdrag över alla som är föremål för förvandlingsstraff. Enbart det medför avsevärda mängder extra arbete. En stor del av personerna har andra

straff och det kräver extra arbete att bedöma hur detta inverkar på fallet. Att bestämmelsen tillämpas efter prövning leder också till fler överklaganden och förorsakar därför extra arbete också i hovrätten, konstaterar Helsingfors tingsrätt.

Enligt Helsingfors tingsrätt skulle bestämmelsen leda till att förfarandet med förvandlingsstraff i avsevärd grad kräver ökade arbetsinsatser. Det vore möjligt att nå det önskade resultatet genom att till bestämmelserna om verkställighet av förvandlingsstraff foga en bestämmelse om att förvandlingsstraffet förfaller för den som avtjänar ett fängelsestraff av bestämd tid.

Advokatförbundet konstaterar i sitt utlåtande att förbundet stöder ändringarna i 2 a kap. i strafflagen. Bestämmelserna skulle sannolikt minska antalet bötesfångar, vilket länge varit ett mål.

Däremot förordar Advokatförbundet inte regeringens förslag till ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot. Enligt propositionen "*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 tre 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.*"

Advokatförbundet motsätter sig propositionen, eftersom de nämnda grunderna talar på ett allmänare plan mot propositionen och antyder också att man i stället för det föreslagna systemet eventuellt borde utveckla ett annat system. Som det helt riktigt konstateras också i proposi-

tionen riktar sig förvandlingsstraffen i regel till samhällets utsatta, till människor med drogproblem eller mentala problem och till betalningsoförmögna. De som blir föremål för förvandlingsstraff har alltså i vilket fall inte råd eller möjlighet att betala böterna, så förfarandet skulle inte ge någon allmän avskräckande effekt och alltså inte främja trovärdigheten för vårt straffrättsliga system, efterlevnaden av förbud och påbud i lag eller den allmänna laglydnaden. Förvandlingsstraffet skulle sannolikt inte ha den önskade effekten på dem som utsätts för det. Regeringen säger själv i propositionen att ändringen inte skulle ha någon effekt på antalet brott.

I förbundets utlåtande konstateras bland annat att det i debattinlägg som motsätter sig ett slopande av förvandlingsstraffet har misstänkts att antalet bötesbrott ökar om man avstår från förvandlingsstraffet. I propositionen konstateras likväl att studier visar att inga sådana effekter har inträtt efter att böter som föreläggs i strafforderförfarande inte längre får förvandlas till fängelse. I stället för förvandlingsstraff borde man överväga andra straffformer. Ett beaktansvärt alternativ som lyftes fram under justitieministeriets remissförfarande innebär att insatser av socialvården kunde kombineras med straffet, i stället för att den dömde enbart skulle avtjäna straffet.

Riksåklagaren konstaterar i sitt utlåtande bland annat att ändringen skulle öka förundersökningsmyndigheternas, åklagarnas och domstolarnas arbetsbörda betydligt - trots att denna typ av s.k. summariska bötesärenden redan nu i någon grad överförs från strafforderförfarande till domstolsbehandling. Riksåklagaren framhåller och att enligt polisens och åklagarväsendets uppskattningar kommer det årligen att finnas omkring 25 000 sådana gärningsmän som avses i den nämnda bestämmelsen, dvs. sådana som begår fyra eller fler brott och uppvisar likgiltighet. I de flesta fall kommer det sannolikt att röra sig om snatteri, försök till snatteri, lindriga bedrägerier samt förande av fortskaffningsmedel utan behörighet och andra trafikförseelser. En och samma gärningsman kan också begå många sådana brott. Dessa ärenden skulle då inte längre

behandlas i ett summariskt bötesförfarande, utan en del i ett skriftligt förfarande (om gärningsmannen erkänner och samtycker till skriftligt förfarande) och en del i ett egentligt brottmål med huvudförhandling i domstol. Ändringen representerar enligt riksåklagaren en bakåtsträvande utveckling, eftersom vi i övrigt på olika sätt strävar efter en smidigare, kostnadseffektivare och mer strömlinjeformad rättsvård. Samtidigt ifrågasätts genom den föreslagna lagen hela idén om en ändamålsenlig användning av myndigheternas resurser.

I riksåklagarens utlåtande konstateras vidare att en dylik ändring av tillämpningsområdet för lagen skulle öka åklagarnas arbetsbörda betydligt. Åklagarväsendet får för närvarande in cirka 85 000 ärenden som grundar sig på förundersökning. Även om nya bötesärenden huvudsakligen kan behandlas i skriftligt förfarande skulle åklagarväsendet enligt en försiktig uppskattning i fortsättningen få in åtminstone ytterligare 25 000 enkla bötesärenden. Då skulle åtal väckas i cirka 80 000 brottmål i stället för i dagens cirka 55 000 ärenden.

Om kostnaderna för ändringen

Av *justitieministeriets* utlåtande framgår de direkta kostnadseffekterna av propositionen:

Enligt polisens och åklagarväsendets uppskattningar kommer det årligen att finnas omkring 25 000 gärningsmän som begår fyra eller fler brott och uppvisar likgiltighet för förbud och påbud i lag. I de flesta fall kommer det sannolikt att röra sig om snatteri, försök till snatteri, lindriga bedrägerier samt förande av fortskaffningsmedel utan behörighet och andra trafikförseelser. Snatterierna står för det klart största antalet. År 2013 förekom det till exempel cirka 16 500 snatterifall där en och samma person stod misstänkt fler än tre gånger. Dessa ärenden skulle inte längre behandlas i summarisk straffprocess utan vissa genom skriftligt förfarande och andra i egentlig rättegång i brottmål.

Polisen har uppskattat att det i de nämnda 25 000 brottmålen i fortsättningen kommer att göras en summarisk förundersökning. Arbetet i

de olika faserna beräknas i varje ärenden uppgå till cirka 6 timmar, dvs. sammanlagt 91 årsverken. Det innebär att polisen behöver extra anslag på 5 miljoner euro.

Också åklagarna får mer arbete om ärendena inte längre kan behandlas i en summarisk straffprocess. Enligt åklagarväsendet är prislappen på ett sådant enkelt brottmål i genomsnitt 101 euro. Kalkylmässigt kommer den ökade arbetsmängden att kräva ytterligare 2,5 miljoner euro, dvs. omkring 35 åklagare.

Antalet brottmål som behandlas i domstol ökar i motsvarande grad och för behandlingen av de 25 000 fallen skulle det krävas extra anslag på cirka en miljon euro. Brottspåföljdsmyndigheten har uppskattat att det genomsnittliga dagliga fångtalet ökar med 50 fångar enbart i fråga om dem som avtjänar ett förvandlingsstraff och med 40 sådana fångar som samtidigt avtjänar ett annat straff. Om omvandlingskvoten för böter ändras blir denna konsekvens för fångtalet inte riktigt lika stor. Fångtalet skulle dock öka med minst 50 fångar på dagsbasis. Just nu (1.1.2015) är antalet bötesfångar 39.

Brottspåföljdsmyndigheten blir tvungen att genomföra strukturella förändringar inom en

nära framtid för att utveckla anstaltsbeståndet. De krympande anslagsramarna under de kommande åren kräver gallring av dagens lokalbestånd och personalbesparingar, vilket innebär att den nuvarande fängelsekapaciteten inte kommer att finnas att tillgå för att inhysa framtida fångar.

Det kalkylerade genomsnittliga priset på ett fångår i sluten anstalt uppgick 2013 till 78 600 euro. Om det genomsnittliga fångtalet per dag ökar med 50 fångar blir tilläggskostnaden cirka 3,9 miljoner euro. Av detta uppgår personalkostnaderna till 2 145 000 euro (55 %), lokalkostnaderna till 780 000 euro (20 %) och övriga omkostnader till 975 000 euro (25 %).

Detta skulle ge extra kostnader på sammanlagt 12,1 miljoner euro för justitieministeriets förvaltningsområde.

Finansministeriet fäster uppmärksamhet vid att man utöver de nämnda kostnaderna borde ha bedömt propositionens kostnadseffekter för kommunerna och de kommunala myndigheterna.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 5 mars 2015

Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jani Toivola /gröna