

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 2 a kap. i strafflagen och 10 § i viteslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2008 en proposition med förslag till lagar om ändring av 2 a kap. i strafflagen och 10 § i viteslagen (RP 164/2007 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Tuija Brax
- överdirektör, avdelningschef Jarmo Littunen, regeringssekreterare Anne Hartoneva och regeringssekreterare Juho Martikainen, justitieministeriet
- överkommissarie Heikki Ihalainen, inrikesministeriet
- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet
- tingsdomare Liisa Paul, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- häradsåklagare Petri Vaaja, åklagarämbetet i Egentliga Finland
- häradsfogde Rauno Niemenoja, utökningsverket i Östra Nyland och Mellannyländ
- direktör Tapio Lappi-Seppälä, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- biträdande direktör Leena Silvennoinen, Rättsregistercentralen
- fängvårdsdirektör Ahti Lempiö, Brottsåpföljdsverket
- biträdande direktör Heidi Meling, Jokela fängelse, även som representant för Helsingfors fängelse

- kriminalinspektör Ismo Siltamäki, polisinsrättningen i Helsingfors härad
- kriminalkommissarie Juha Joutsenlahti, polisinsrättningen i Björneborgs härad
- specialsocialarbetare Irma Nikula, Helsingfors stads socialverk/socialjouren
- jurist Timo Mutalahti, Helsingfors Diakonissanstalt
- advokat Antti Riihelä, Finlands Advokatförbund
- säkerhetsdirektör Harri Uusitalo, Förbundet för finsk handel
- jurist Johanna Karlström och specialmedarbetare Jaana Viemerö, Finlands Kommunförbund
- ordförande Yrjö Suhonen, Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- ordförande Tapani Vasama, Finlands domareförbund rf
- direktör Antti Neimälä, Företagarna i Finland rf
- vice ordförande Ilpo Nummela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- regiondirektör Päivi Puro, Helsingin terveysterveystapiste Vinkki
- professor Pekka Koskinen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Matti Tolvanen
- professor Pekka Viljanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Poliisihallinnon henkilöstö JHL ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen och viteslagen ändras så att varken bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarande eller viten längre kan förvandlas till fängelse. Syftet är att minska antalet bötesfångar samt att avskaffa möjligheten att

förvandla ett bötesstraff till fängelse i de principiellt sett mest problematiska fall där bötesstraff fortfarande kan förvandlas.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Bakgrund

Under de senaste åren har det genomförts flera lagändringar med syftet att minska antalet förvandlingsstraff för böter. Genom en ändring i strafflagen i början av 2006 ändrades bl.a. förvandlingsförhållandet för böter och sänktes maxlängden för förvandlingsstraff (983/2005). Utskottet har senast behandlat en ändring som innebar att förvandlingsstraff avskaffades för bötesstraff på högst 20 dagsböter som dömts ut i strafforderförfarande (68/2007). Ändringen gällde speciellt mindre brott, som ofta begås av multiproblematiske människor. Också i annan lagstiftning föreskrivs om förvandlingsförbud för böter (t.ex. lagen om ordningsbotsförfarande 66/1983, ordningslagen 612/2003).

Utskottet gjorde i sitt betänkande om propositionen om ändring av strafflagen 2007 (LaUB 21/2006 rd — RP 203/2006 rd) en bred analys av olika aspekter på förvandlingssystemet för böter. Det konstaterade om den reformen bl.a. att en effektiv indrivning av böter enligt den lag som gällde då skulle leda till att det i de flesta fall var missbrukare, bostadslösa och genuint medellösa människor som skulle få avtjäna förvandlingsstraff. Det är orationellt att förvara sådana personer i slutna fängelser, både ur deras egen och ur fångvårdens synvinkel. Å andra sidan är förvandlingsstraffen ofta så korta att det i praktiken inte går att placera bötesfångar i öppna anstalter.

Utskottet hänvisar i betänkandet också till sina tidigare kommentarer att man i stället för

förvandlingsstraff företrädesvis bör överväga påföljder av typ samhällstjänst eller sätta in åtgärder som ingår i missbrukarvården (se LaUB 12/2005 rd). Den typen av åtgärder skulle vara till mycket större nytta för de berörda personerna än att tvingas sitta av det nuvarande straffet i ett slutet fängelse. I ett helhetsperspektiv skulle det vara fördelaktigare för samhället att förvandlingsstraffet ersätts med andra typer av åtgärder.

Utskottet konstaterar att det av detta inte nödvändigtvis följer att möjligheten till förvandlingsstraff helt bör avskaffas. Förvandlingsstraffet försvarar sin plats i det straffrättsliga påföljdssystemet, dels som sanktion vid indrivning av böter, dels som upprätthållare av allmän laglydighet. Om hotet om förvandlingsstraff avskaffas helt, kan det resultera i fler fängelsestraff och därmed en okontrollerad skärpning av påföljderna.

Dessutom framhöll utskottet i sin bedömning av en eventuell proposition om minskad tillämpning av förvandlingsstraff för böter att propositionen bör innehålla förslag till hur antalet personer som avtjänar förvandlingsstraff för böter permanent och väsentligt kan minskas, samtidigt som de förebyggande effekterna av systemet för straffverkställighet bevaras (LaUU 15/2006 rd).

Utskottet har i sitt betänkande 2006 bedömt vilka fortsatta åtgärder som behövs och konstaterat att det då behandlade redan den andra propositionen inom ett år för att minska antalet förvandlingsstraff för böter och den vägen också antalet bötesfångar. Redan detta visar att justitieministeriet måste bedöma hela lagstiftningen om förvandlingsstraff på nytt och försöka nå en

kriminalpolitiskt motiverad lösning som beaktar både de allmänpreventiva effekterna av hot om förvandlingsstraff och det uppenbara behovet av att begränsa påföljden uteslutande till fall då de bötfällda inte vill betala eller tredskas. En lämplig utgångspunkt skulle t.ex. vara det förslag som strafflagsprojektet 1996 lade fram om bestämmande av förvandlingsstraff (Böter, förvandlingsstraff och ordningsbot. Strafflagsprojektets förslag. Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 1/1996).

Det är nödvändigt att justitieministeriet följer upp effekterna av den nu aktuella reformen, anser utskottet. Å ena sidan gäller det att ge akt på hur antalet bötesfångar utvecklas. Å andra sidan bör justitieministeriet bedöma om det nya förvandlingsförbudet inverkar negativt på bötesstraffets trovärdighet som straffrättslig påföljd i de fall då en person upprepat gör sig skyldig till mindre brott.

Den aktuella propositionen om minskning av antalet förvandlingsstraff för böter

I den nu aktuella propositionen föreslås att förvandlingsstraff för böter ska avskaffas när det gäller böter som dömts ut i strafforderförfarande samt vite. På grund av den lagändring (68/2007) som trädde i kraft i början av mars 2007 gäller propositionen bötesstraff på över 20 dagsböter som dömts ut i strafforderförfarande.

Ett av propositionens syften är att minska antalet bötesfångar. Ett annat syfte är att avskaffa förvandlingsstraff för böter i de principiellt sett mest problematiska fallen där bötesstraff fortfarande kan förvandlas.

Liknande synpunkter som i betänkande LaUB 21/2006 rd har uttalats också vid behandlingen av den föreliggande propositionen. De principiella frågeställningarna kring förvandlingsstraff för böter gäller närmast det faktum att ett förmögenhetsstraff förvandlas till ett frihetsstraff.

Sakkunniga som utskottet har hört har fört fram olika rättvise- och likställdhetssynpunkter på förvandlingssystemet för böter. De har pekat på att det nuvarande systemet innebär att av två personer som gjort sig skyldiga till samma bö-

tesbrott sonar den ena sitt brott med pengar, medan den andra på grund av medellöshet hamnar i fängelse. Men det har också framhållits att konsekvensen av att förvandlingsstraffet avskaffas kan bli att när den ena av två personer som begått samma bötesbrott betalar sina böter och den andra inte, uppfattas det som om den senare i praktiken inte skulle dömas till ett verkligt straff, och detta har ansetts påverka den allmänna laglydigheten och acceptansen av den rättsliga ordningen.

Enligt vissa sakkunniga betyder förvandlingen av böter till fängelse de facto att påföljden skärps i väsentlig grad i och med att en påföljd som riktar sig mot förmögenhet förvandlas till en påföljd som riktar sig mot den personliga friheten. Om det utifrån brottets straffvärde anses att det räcker med ett förmögenhetsstraff, har en förvandling av påföljden till frihetsstraff i efterhand på grund av medellöshet redan setts som ett problem, inte minst om straffskalan inte ens omfattar möjligheten till fängelse.

Grundlagsutskottet har brukat poängtera att det av likställdhetsprincipen inte kan följa strikta gränser för lagstiftarens prövning när man eftersträvar en lagstiftning som motsvarar samhällsutvecklingen (GrUU 5/2008 rd, GrUU 21/2007 rd, GrUU 18/2006 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 8/2003 rd, GrUU 65/2002 rd). Lagstiftaren har fått en ganska bred prövningsmarginal för att utveckla lagstiftningen utan hinder av den allmänna likställdhetsbestämmelsen.

Lagutskottet har också hört författningsexperten om propositionen. De har bedömt propositionen i ljuset av likställdhetsprincipen och det kompletterande diskrimineringsförbudet. Man kan sammanfatta utlåtandena så att propositionen i det stora hela beaktar likställdhetsprincipen och att aspekter som hänger samman med de grundläggande fri- och rättigheterna samt tungt vägande skäl som har med utvecklingen av det straffrättsliga påföljdssystemet att göra talar för den. I ett konstitutionellt perspektiv anses motiven vara goda också för att det underlättar utrymmesbristen i fängelserna om antalet bötesfångar kan fås ner.

Den sociala situationen för dem som avtjänar förvandlingsstraff

De som sitter av förvandlingsstraff för böter måste delas in i två grupper: de som sitter av enbart ett förvandlingsstraff och de som sitter av ett förvandlingsstraff vid sidan av sitt egentliga fängelsestraff. Justitieministeriet uppger att sådana uppgifter om dem som enbart avtjänar ett förvandlingsstraff har samlats in som med säkerhet visar deras sociala status. Enligt utredning är nästan alla utslagna eller missbrukare. Även om det inte finns tillgång till någon särskild utredning om dem som avtjänar förvandlingsstraff vid sidan av fängelsestraff, finns det ingen anledning att tro att deras situation på något avgörande sätt skiljer sig från situationen för andra som sitter av ett fängelsestraff. De är i de flesta fall missbrukare och utslagna, menar justitieministeriet. I propositionens motivering noteras dessutom att de som avtjänar förvandlingsstraff för böter i praktiken är medellösa på grund av det effektiva indrivningssystemet. Också de sakkunniga som utskottet har hört, t.ex. företrädare för fängelserna, uttalar sig i samma riktning.

Gärningarna bakom förvandlingsstraffen

Enligt justitieministeriets rapport grundar sig beskrivningen i propositionen (s. 6) av brotten bakom bötesdomarna för båda kategorierna av fångar som sitter inne för förvandlingsstraff på ett urval av 30 fångar av det totala materialet, som för båda grupperna är något över hundra. Omkring 60 procent av bötesfångarnas domar berodde på snatterier och 15 procent på olika slag av trafikbrott, närmast att man framfört fordon utan behörighet. Omkring 50 procent av dem som avtjänade andra straff vid sidan av förvandlingsstraff för böter var dömda för snatterier och 25 procent för trafikbrott. I kategorin för böter som dömts ut i strafforderförfarande var andelen snatterier något större än i grupperna för böter i domstolsförfarande. Det fanns mycket få våldsbrott bland de förvandlade bötesstraffen, bara två domar för misshandel och en för lindrig misshandel. Misshandelsdomarna hade behandlats i domstol och den lindriga misshandeln i strafforderförfarande.

Justitieministeriet har lämnat en kompletterande utredning till utskottet om huvudbrotten för cirka 700 fångar som i år sitter av förvandlingsstraff vid sidan av fängelsestraff. Deras huvudbrott fördelar sig i stort sett på samma sätt som alla fångars brott. Till följd av tidigare införda förbud mot förvandling av böter omfattar förvandlingsstraffet inte längre dem som gjort sig skyldiga till mindre brott, däremot nog allt fler sådana som begått t.o.m. grova brott. Brottpåföljdsverket bedömer i alla fall att det inte finns medlemmar av organiserade kriminalligor bland dem. Enligt rapporten finns det bland dem som t.ex. dömts för dråp fångar som sitter av förvandlingsstraff. Omkring 85 procent av de böter som ligger till grund för förvandlingsstraff har dömts ut i strafforderförfarande. Ett förvandlingsförbud skulle förkorta den totala fängelsetiden för denna grupp, t.ex. för dem som dömts för dråp från omkring 4,5—6 år i snitt med uppskattningsvis 40—50 dagar.

Preventiva verkningar av att hotet om förvandling undanröjs

Rättspolitiska forskningsinstitutet har i sitt utlåtande till utskottet uttryckligen analyserat för vilka gärningar hotet om förvandling av böter som dömts ut i strafforderförfarande eventuellt undanröjs och vilka preventiva effekter det kan ha. Utlåtandet kan sammanfattas på följande sätt. Enligt institutet måste de preventiva effekterna av att förvandlingshotet undanröjs bedömas utifrån sanktionssystemet som helhet. Att förvandlingsstraffet avskaffas anses inte spela någon roll för dem för vilka tvångsindrivning med utsökningsförfarande och anmärkningar i kreditregistret de facto betyder en allvarligare och skadligare påföljd än bötesstraff. De potentiella effekterna av ändringen antas därmed rikta sig mot en grupp som utmätning inte längre speglar någon roll för på grund av medellöshet och tidigare anmärkningar i kreditregistret. De stora problemgrupperna består av dem som upprepat gör sig skyldiga till egendomsbrott och de som framför fordon utan behörighet. Fängelse bedöms ha en mycket liten avskräckande effekt för missbruksrelaterade brott och brott som begås

för att skaffa berusningsmedel. För en del betyder fängelse en förbättring av livssituationen. Fängelset kan också tillfälligt avbryta brottsspiralen, men det har inga bestående effekter på den dömdes beteende.

Om förvandlingshotet undanröjs, kan det inverka på betalningsintresset inte minst inom den grupp som betalar sina böter efter resultatlös utmätning men innan förvandlingsstraff verkställs.

I ett sakkunnigutlåtande framhålls det att propositionen totalt förbigår förvandlingsförbudets effekter för fortfarande laglydiga människor och deras uppfattning om den rättsliga ordningens effektivitet och rättvisa, och att det ultimata syftet med straffrätten är att upprätthålla människors tilltro till att ingen ostraffat kan bryta mot samhällets regler. För lagutskottet är det viktigt att man ger akt på hur lagändringen inverkar på den allmänna laglydnaden och påföljdssystemets trovärdighet.

Synpunkter på valet av processart

I en del sakkunnigutlåtanden har det framhållits, precis som i motiven till regeringens proposition, att om förvandlingsförbudet för böter begränsas till böter som dömts ut i strafforderförfarande, kan det i vissa fall leda till att polisens eller åklagarens val av processart, alltså mellan strafforderförfarande och domstolsbehandling, redan i sig hindrar eller omöjliggör förvandlingsstraff för böter.

De författningsexperter som utskottet har hört har sett på strafforderförfarandet också ur denna synvinkel. I lagen föreskrivs exakt om villkoren för strafforderförfarande, och bötesstraffen i lagen utgör sin egen påföljdskategori. Den föreslagna avgränsningen kan därmed inte anses vara godtycklig. Strafforderförfarande är möjligt bara när det inte har föreskrivits om strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader för gärningen. De tidigare förvandlingsförbuden har motiverats med att ett förvandlingsstraff som innebär förlust av personlig frihet inte bör tillämpas när det straffbara beteendet inte kan anses speciellt klandervärt. Propositionen innebär därmed inte någon ny typ av avgränsning till denna del.

Vad som också talar för att utesluta bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarande som en kategori för sig från möjligheten till förvandlingsstraff är att också om det är domstolen som fattar det egentliga beslutet om förvandlingsstraff, är det vid rättegången om förvandlingsstraffet inte längre fråga om att behandla ärendet i hela dess omfattning, utan bara om huruvida de rättsliga villkoren för att förvandla ett bötesstraff uppfylls eller inte och huruvida det finns rättsliga grunder för att helt eller delvis låta bli att förvandla böterna. Därmed kan det också med hänsyn till rättsskyddsgarantierna anses motiverat att avskaffa förvandlingsstraffet.

Praxis styrs inte bara av bestämmelser i lag och rättspraxis utan också av polisens föreskrifter i "Handbok i fastställande av påföljder i strafforder- och ordningsbotsförfarande" (polisens s.k. bötesföreskrifter). Åklagarna kan också följa handledningen vid strafforderförfarande. Men den är inte förpliktande för åklagaren.

Utifrån beslut i en nationell samverkansgrupp för näringslivets och myndigheternas gemensamma strategi för bättre företagssäkerhet tillsatte inrikesministeriet den 25 oktober 2007 en arbetsgrupp för att lägga upp ett handlingsprogram för att motarbeta stöld och snatterier i affärer. Arbetsgruppen föreslår att polisens föreskrifter ska uppdateras i linje med högsta domstolens avgörande 2002:33. I fallet i avgörandet stal person A under en bilresa egendom på 10 olika orter i 16 affärer under deras öppettid. Den stulna egendomens värde var i vissa fall ringa. Med beaktande av att varje handling ingick i A:s och hans medbrottslings plan som gjorts upp på förhand över alla de stölder de tänkte begå, ansåg högsta domstolen att ingen av dem som helhet betraktad var ringa. (Omröstn.)

Enligt polisens bötesföreskrifter påverkar upprepat snatteri på dagsbotens storlek. Om handlingen tyder på särskild planmässighet eller yrkesmässighet, bör man enligt föreskrifterna bedöma i varje enskilt fall om handlingen uppfyller rekvisitet för stöld.

Utskottet har erfarit att inrikesministeriet utifrån arbetsgruppens rekommendationer dessutom kommer att göra utredningen av seriebrott

effektivare över lag genom att enskilda handlingar ska anmälas till ett särskilt analyscenter för seriering. Utom att det gagnar brottsutredningen underlättar det en samlad bedömning av gärningarna.

Utskottet har gjorts uppmärksamt på valet av processart framför allt när en person upprepat gör sig skyldig till obetydliga brott, t.ex. snatterier. Om upprepningen är uppenbar, kan myndigheterna i stället för att tillämpa strafförfarande hänvisa ärendet till domstol. Böter som dömts ut vid domstolsbehandlingen kan förvandlas till fängelse. Domstolen kan också låta bli att döma ut förvandlingsstraff.

I valet av processart ingår i viss mån prövning och det är fullt möjligt att praxis varierar mellan polisdistrikten. Det kan också variera t.ex. i företagens aktivitet att polisanmäla brott.

När en sådan upprepning är uppenbar har polisen enligt utskottets mening anledning att föra ärendet till domstol, och då är det i sista hand domstolens sak att ta ställning till om en persons handlande visar sådan planmässighet eller upprepning att en enskild handling bör bedömas som stöld.

Det är angeläget att uppdatera polisens bötesföreskrifter enligt den senaste tidens rättspraxis. Samtidigt är det bra att fundera på vilka allmänna råd som är lämpligast för andra mindre brott, som trafikförseelser, och att beakta också andra tillgängliga åtgärder. De allmänna råden bör över lag vara så tydliga som möjligt.

Utskottet konstaterar att det uttryckligen föreskrivs om ordningsbot att den inte får föreläggas, om den som begått förseelsen genom sitt förfarande har visat likgiltighet för förbud eller påbud i lag (2 a kap. 10 § 2 mom. 2 punkten i strafflagen). Det behövs en utredning om eventuella motsvarande bestämmelser eller andra bestämmelser som undantar strafförfarande i sådana situationer att en person t.ex. genom att upprepade gånger göra sig skyldig till samma gärning har visat likgiltighet för förbud eller påbud i lag. Utifrån en sådan utredning ska nödvändiga förslag arbetas fram för behandling i riksdagen. Förslagen bör helst utarbetas i samband med en totalreform av ordningsbots- och

strafförfarandet och tas in i en proposition om saken eller också bör en särskild proposition utarbetas enligt en ännu snabbare tidsplan.

Utifrån allt detta föreslår utskottet ett uttalande om att riksdagen förutsätter att regeringen ser till att polisens bötesföreskrifter uppdateras vid första tillfälle med hänsyn bl.a. till rättspraxis på senare tid och att de även i övrigt förtydligas efter behov, och att den bereder en proposition med nödvändiga förslag till bestämmelser som utesluter strafförfarande när den som begått en gärning genom sitt förfarande har visat likgiltighet för förbud eller påbud i lag för att överlämnas till riksdagen i samband med en totalreform av ordningsbots- och strafförfarandet eller i förekommande fall som en särskild proposition så att den kan sättas i kraft samtidigt som det nu godkända lagförslaget (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Bedömning av konsekvenserna för ekonomin och personalen

Ett syfte med propositionen är att få ner antalet fångar. Justitieministeriet uppskattar att propositionen kan få ner antalet bötesfångar som avtjänar enbart förvandlingsstraff med omkring 100, eller till 20—40 fångar per dag. För tillfället ligger det dagliga antalet kring 120—130 fångar. För dem som avtjänar förvandlingsstraff för böter vid sidan av något annat fängelsestraff beräknas det genomsnittliga dagliga fångtalet minska med 80—100.

Av justitieministeriets utredning att döma betalas eller drivs över 90 procent av böterna in utan att förvandlingsstraff behöver dömas ut. Men det är uppenbart att förvandlingsshotets existens redan i sig underlättar indrivningen av böter. Åren 1998—2003 betalades omkring 70 procent av böterna före utmätning och omkring 20 procent drevs in i utskökningsväg. I 5—7 procent av fallen döms en förvandlingsdom ut.

Utskottet har haft tillgång till rättsregistercentralens statistik, som visar att totalt 12 742 förvandlingsärenden avgjordes 2007. Omvandlat i pengar var det omkring 5,6 miljoner euro. Totalt 8 978 förvandlingsböter hade betalats fram till

den 11 april 2008. I pengar gör det omkring 3,8 miljoner euro. Betalningsprocenten var 70,46.

Rättsregistercentralens bötesstatistik visar att totalt 248 717 strafforderböter dömdes ut i Finland 2007. Omvandlat i pengar är det cirka 49,5 miljoner euro. Av dem var totalt 179 683, eller cirka 37,8 miljoner, helt betalade den 11 april 2008. Betalningsprocenten 2007 var 72,24 miljoner euro mot 84,08 procent 2006. För jämförelsens skull kan det noteras att man avgjorde totalt 47 740 bötesärenden i domstolen. I pengar gjorde det omkring 19,5 miljoner euro. Av dem hade 27 206 stycken, eller ca 11,7 miljoner euro, betalats helt fram till den 11 april 2008. Betalningsprocenten för domstolsböter var 56,99 procent 2007 mot 83,43 procent 2006.

Förbundet för finsk handel beräknar att detaljhandelns momsbelagda handel 2007 (utan bilhandeln) utgjorde omkring 34 800 miljoner euro. Butiksstölder och snatterier utgjorde omkring 1,1 procent av svinnet inom försäljningen, eller ca 380 miljoner euro om året. Satsningarna på säkerhet, som apparater, system och underhåll, utgör omkring 50—100 miljoner euro om året.

Utskottet anser att man inte kan dra några säkra slutsatser om spar- och kostnadseffekterna av det minskade antalet fångar. Bötesinkomsterna påverkas dessutom också av hur mycket effektivare indrivningen blir tack vare reformen av utsköningslagstiftningen som trädde i kraft i början av 2008 och de nya datasystemen. Men det är möjligt att bedöma att relationen mellan antalet fångar och anställda kommer att förbättras med anledning av propositionen.

I Finland har man under de senaste åren försökt minska antalet fångar på ett kriminalpolitiskt kontrollerat sätt. Utskottet ser positivt på att den fortsatt kraftfulla ökningen i antalet fångar sedan 1999 har brutits. Enligt utredning fanns det 1999 i snitt 2 743 fångar mot 3 888 år 2005. Fångtalet steg med inemot 42 procent på sex år. År 2006 vände tillväxten ner och 2007 var fångarna 3 551. Utskottet har fått en tabell från justitieministeriet som visar att det 1999 fanns ca 1,05 fångar per årsverke mot 1,42 år 2005. Sjukfrånvaron bland fångvårdens personal ökade

med mer än 19 procent mellan 2002 och 2006. År 2007 var fångarna uppskattningsvis 1,31 per årsverke.

Det är viktigt att ha fångtalet under kontroll därför att antalet fängplatser och anställda är begränsat. När fångtalet steg i början av decenniet, gick det inte att öka antalet anställda i samma mån, och det minskade möjligheterna att ordna återfallsförebyggande verksamhet för fångarna och försämrade personalens ork i arbetet. Utskottet har senast i samband med rambeslutet 2009—2012 (LaUU 5/2008 rd) konstaterat att man bör hålla fast vid målen för reformen 2006 av verkställighet av fängelsestraff och bl.a. se till att resurserna för närarbete med fångar räcker till.

Hur förvandlingsstraffet kan utvecklas

Den föreliggande propositionen är en konsekvent fortsättning på den kriminalpolitiska strategi för att minska förvandlingen av bötesstraff som utskottet stött (LaUB 4/1986 rd, LaUB 12/2005 rd och LaUB 21/2006 rd). Ett centralt inslag i strategin har varit att man i stället för förvandlingsstraff i regel bör tillämpa och utveckla påföljder av typen samhällstjänst eller åtgärder inom missbrukarvården därför att verkställigheten av förvandlingsstraff i de flesta fall riktar sig mot multiproblematiske, bostadslösa och medellösa människor som behöver en mängd social- och hälsovårdstjänster.

Utskottet har i sitt betänkande LaUB 21/2006 rd som sagt ansett att justitieministeriet bör bedöma hela lagstiftningen om förvandlingsstraff på nytt och försöka få fram en kriminalpolitiskt motiverad helhet som beaktar både de allmänpreventiva effekterna av hot om förvandlingsstraff och det uppenbara behovet av att begränsa tillämpningen av påföljden enbart till fall som visar att den bötfälle är ovillig att betala och tredskas.

Utskottet har erfarit att justitieministeriet arbetar på att utveckla förvandlingsstraffet. I regeringsprogrammet sägs det att förfarandet med ordningsbot och strafforderförfarande ska ses över. Inom loppet av 2008 ska det utredas hur

förfarandet med att bestämma förvandlingsstraff för böter kan förenklas. Likaså ska det undersökas hur förvandlingsstraff kan begränsas till situationer där en solvent bötfälld planmässigt undviker att betala böterna.

Utskottet påskyndar en samlad analys av hur samhällspåföljden kan utvecklas. Dessutom påskyndar det ett förslag till samhällspåföljd eller någon annan ersättande åtgärd för bötfällda som faller utanför förvandlingssystemet. De nuvarande samhällspåföljderna lämpar sig inte för svåra missbrukare och utslagna. Därför bör påföljden gå att förena med effektiv vårdhänvisning. Möjligheterna till kontraktsvård bör också klarläggas.

I beredningen måste man beakta vad som karaktäriserar samhällspåföljder och missbrukarvård, inbegripet olika slag av lagfästa förpliktelser och mål. I t.ex. lagen om samhällstjänst (1055/1996) sägs det att samhällstjänsten ingår i straffsystemet och att kriminalvårdsverket verkställer den. Inom missbrukarvården handlar det om en lagfäst uppgift för kommunerna enligt lagen om missbrukarvård (41/1986). Målet är bl.a. att förebygga och minska användningen av berusningsmedel och sociala och hälsorelaterade problem som är förknippade med dem. Kommunen ska ordna med missbrukarvård efter behovet i kommunen och primärt som öppenvårds-tjänster. Lagen förpliktar myndigheter och sammanslutningar inom området att samarbeta. Det är viktigt att utredningen görs i samarbete mellan de behöriga förvaltningarna och att kommunsektorn och andra behöriga aktörer från första början är representerade. Om det ersättande alternativet till förvandlingsstraff betyder fler lagfästa uppgifter för kommunerna, måste det ses till att det också finns resurser i motsvarande mån.

Med anledning av det som sagts ovan föreslår lagutskottet att riksdagen ska godkänna ett uttalande om att regeringen utan dröjsmål förutsätts påbörja en samlad analys om hur samhällspåföljden kan utvecklas och se till att det i samband med analysen eller separat i samarbete mellan justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, kommunsektorn och

andra behöriga aktörer före utgången av 2009 bereds nödvändiga förslag till riksdagen om en lämplig samhällspåföljd för dem som faller utanför systemet med förvandlingsstraff för böter eller om andra åtgärder som ersätter förvandlingsstraff (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Utskottet anser att det nyligen startade programmet för att minska långvarig bostadslöshet är en betydelsefull öppning för att på ett bestående sätt hjälpa upp de mest utslagnas livssituation. Målet är att den långvariga bostadslösheten ska vara halverad kring 2011. Programmet riktar sig i långa stycken till samma grupp som i slutändan sitter av förvandlingsstraff. Att avskaffa bostadslösheten är förknippad med andra former av servicehänvisning för att förbättra levnadsförhållandena för sådana bötfällda som hamnar utanför förvandlingssystemet och för att minska återfallsbrottsligheten. Utskottet understryker också här hur angeläget det är att myndigheterna samarbetar. Vidare är det utomordentligt viktigt att kommunerna är med om att genomföra programmet.

Utskottet yrkar i sitt betänkande LaUB 21/2006 rd att justitieministeriet bör följa upp effekterna av reformen av förvandlingsstraff för böter. Reformen trädde i kraft i början av mars 2007. Utskottet menade då att man i uppföljningen bör fästa avseende dels vid hur antalet bötesfångar utvecklas, dels bedöma om det nya förvandlingsförbudet inverkar negativt på bötesstraffets trovärdighet som straffrättslig påföljd när en person upprepat gör sig skyldig till mindre brott.

Justitieministeriet har inte kunnat lägga fram resultat av uppföljningen i det här sammanhanget, noterar utskottet. Dessutom är bedömningen av propositionens konsekvenser mycket knapphändig. De ekonomiska effekterna bedöms över huvud inte. Med beaktande av att omkring 60 procent av de domar som bötesfångar som satt av förvandlingsstraff 2007 hade fällts för gällde snatterier, borde propositionens verkningar också ha bedömts t.ex. med tanke på företagen i handelsbranschen. Också effekterna för olika myndigheters arbete borde ha utvärderats på bredare front.

Den nu aktuella reformen gör det ännu viktigare att följa upp effekterna av de minskade förvandlingsstraffen för böter. Uppföljningen måste också bli effektivare. Utskottet föreslår därför ett uttalande om att riksdagen förutsätter att justitieministeriet bevakar och utvärderar effekterna av förbudet att förvandla böter till straff och uppmärksamma bl.a. hur antalet bötesfångar utvecklas, bötesinkomsterna, bötesstraffets trovärdighet som straffrättslig påföljd i det fall att en person upprepat gör sig skyldig till mindre brott, effekterna för brottsligheten över lag, effekterna för företag i handelsbranschen samt tingsrätter, kommuner och andra behöriga myndigheter, och att ministeriet lämnar en redogörelse om saken till lagutskottet före utgången av 2010 (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Förvandlingsstraff för vite

De principiella aspekterna på strafforderböter ovan talar också för förvandlingsförbud för vite.

Men utifrån det som utskottet fått veta kan det få betydande praktiska verkningar för domstolarnas och utsökningens effektivitet om hotet om förvandling av vite undanröjs.

Vite förvandlas i rätt liten utsträckning till fängelse. Enligt propositionen utgör vite omkring fyra procent av alla böter som lett till förvandlingsstraff. I de här fallen har det nästan alltid varit fråga om vite som dömts ut på grund av frånvaro från rättegång. För fångtalet spelar det ingen väsentlig roll om möjligheten att förvandla vite avskaffas eller bevaras.

Utskottet anser med stöd av allt detta att möjligheten att förvandla vite till fängelsestraff i nedan närmare angivna delar fortsatt bör bevaras för att säkerställa rättegång och utsökning. I fråga om övriga viten bör det anses motiverat att avskaffa förvandlingsstraffet av de skäl som nämns i propositionen.

Detaljmotivering

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

Vite som dömts ut för att säkerställa rättegång och utsökning

Utifrån det som lagutskottet konstaterat om förvandlingsstraff för vite föreslår det att 2 a kap. 4 § i lagförslag 1 kompletteras med en bestämmelse om att obetalt vite som man inte har lyckats driva in ska förvandlas till fängelse, om domstolen har dömt ut det för att säkerställa rättegång eller med stöd av utsökningsbalken (705/2007). För klarhetens skull bör 4 § ytterligare kompletteras med en bestämmelse om att annat vite inte får förvandlas till fängelse.

I utskottets förslag till bestämmelse om säkerställande av rättegång avses med utdömt vite böter som domstolen dömt ut för uteblivning och andra viten som behövs för att säkerställa rättegång, t.ex. vite för att förplikta någon att lägga fram en handling, som det föreskrivs om i 17 kap. 15 § 3 mom. i rättegångsbalken.

Utskottet anser att förvandlingsmöjligheten bör avgränsas enbart till viten som dömts ut av domstolen. Det betyder att viten som dömts ut av en allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol och specialdomstol för att säkerställa rättegång kan förvandlas. Däremot omfattas viten som dömts ut av en besvärdsnämnd inte av förvandlingsmöjligheten.

Enligt den bestämmelse som utskottet föreslår är viten som dömts ut med stöd av utsökningsbalken förvandlingsbara utsökningsviten. Det avser viten som dömts ut med stöd av 3 kap. 78 § i utsökningsbalken. Däremot omfattas viten enligt lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (619/1996) och viten som har samband med såringsåtgärder i 7 kap. i rättegångsbalken inte av förvandlingsrätt.

De föreslagna ändringarna gör att föreslagna 5 mom. om förhandlingsförbud för vite i 2 a kap. 6 § i strafflagen i lagförslag 1 bör strykas. Dessutom bör bestämmelserna om förvandlingsstraff för vite i 2 a kap. 5 § och om eftergift i fråga om förvandlingsstraff för vite i 7 § i gällande lag bi-

behållas. Lagförslaget ingress kräver därmed ändringar.

Lagens ikraftträdande

Ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget är av sedvanligt slag. Den avses bli kompletterad när lagen har blivit stadfäst. Enligt propositionens motivering avsågs lagen träda i kraft den 1 juni 2008. Men med hänsyn till tidpunkten för behandlingen måste ikraftträdandetidpunkten bestämmas på nytt. Den lämpliga tidpunkten bör bestämmas med beaktande av den tid som behövs för att genomföra nödvändiga ändringar i datasystemen och myndigheternas behov av allmänna råd om lagändringen.

För klarhetens skull föreslår utskottet att övergångsbestämmelsen i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen ytterligare preciseras med en uttrycklig hänvisning till anhängiga förvandlingsstraff för böter i domstolen.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 2 a kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
(utesl.)

ändras 2 a kap. 4 och (utesl.) 6 § 4 mom., sådana de lyder, 4 § i (utesl.) lag 550/1999(utesl.) och 6 § 4 mom. i lag 68/2007 (utesl.) som följer:

2 a kap.

Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot

Förvandlingsstraff

4 §

Bestämmande av förvandlingsstraff

För en bötfälld hos vilken böter inte har kunnat drivas in, skall i stället för de obetalda böter-

2. Lag om ändring av 10 § i viteslagen

Eftersom lagutskottet har föreslagit att möjligheten att förvandla viten delvis ska bibehållas, måste hänvisningsbestämmelsen om gällande förvandlingsstraff för vite i 10 § 3 mom. i viteslagen stå kvar. Därför föreslår utskottet att lagförslag 2 om att stryka bestämmelsen förkastas.

Förslag till beslut

Lagutskottet föreslår

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagförslag 2 förkastas och

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

na bestämmas fängelse som förvandlingsstraff. Ett obetalt vite som det inte gått att driva in ska förvandlas till fängelse, om domstolen har dömt ut det för att säkerställa rättegång eller med stöd av utsökningsbalken (705/2007). Annat vite får inte förvandlas till fängelse.

5 §

(Utesl.)

6 §

(5 mom. utesl.)

*Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter
eller delar av böter*

(1 mom. som i RP)

Denna lag tillämpas också på sådana ärenden som gäller förvandlingsstraff för böter som är anhängiga *vid domstol* vid ikraftträdandet, om böterna då ännu inte har förvandlats till fängelse.

(4 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att polisens bötesföreskrifter uppdateras vid första tillfälle med hänsyn bl.a. till rättspraxis på senare tid och att de även i övrigt förtydligas efter behov, och att den bereder en proposition med nödvändiga förslag till bestämmelser som utesluter strafforderförfarande när den som begår en gärning genom sitt förfarande har visat likgiltighet för förbud eller påbud i lag för att överlämnas till riksdagen i samband med en totalreform av ordningsbots- och strafforderförfarandet, eller i förekommande fall som en särskild proposition så att den kan sättas i kraft samtidigt med det nu godkända lagförslaget.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart tar itu med en samlad analys av hur samhällspåföljden kan utvecklas och ser till att det i samband med analysen eller separat i samarbete mellan justitieministeriet, social- och

hälsovårdsministeriet, finansministeriet, kommunsektorn och övriga behöriga aktörer före utgången av 2009 bereds nödvändiga förslag till riksdagen om en lämplig samhällspåföljd för dem som faller utanför systemet med förvandlingsstraff för böter eller om andra åtgärder som ersätter förvandlingsstraff.

3. Riksdagen förutsätter att justitieministeriet bevakar och utvärderar effekterna av förvandlingsförbudet för böter och bl.a. ger akt på hur antalet bötesfångar utvecklas, bötesinkomsterna, bötesstraffets trovärdighet som straffrättslig påföljd i det fall att en person upprepat gör sig skyldig till mindre brott, effekterna för brottsligheten över lag, effekterna för företag i handelsbranschen samt för tingsrätter, kommuner och andra behöriga myndigheter, och att ministeriet lämnar en redogörelse om saken till lagutskottet före utgången av 2010.

LaUB 9/2008 rd — RP 164/2007 rd

Helsingfors den 11 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml

Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION 1

Motivering

Enligt den nordiska kriminalpolitiken är fängelse ingen lämplig plats för personer med missbruksproblem att avtjäna en lindrig straffrättslig påföljd på. Enligt justitieministeriet är de finländska bötesfångar som enbart sitter av förvandlingsstraff mestadels i dåligt skick och många av dem har missbruksproblem. Vi har därför under de senaste åren fått en lång rad lagändringar som haft till syfte att få ned antalet bötesfångar.

När den senaste lagändringen — som trädde i kraft den 1 mars 2007 — bereddes, kom man med förslaget att det för personer med missbruksproblem borde finnas något annat lämpligare påföljdssystem än förvandlingsstraff i form av fängelse. Den lagstiftning om avtalsvård som länge och väl bereddes under den föregående justitieministern har inte realiserats, för att det skulle dra med sig årliga kostnader om ca 700 000 euro. Nu har man i samband med beredningen av den aktuella propositionen meddelat att man igen tänker tillsätta en arbetsgrupp för den alternativa möjligheten att avtjäna ett vårdinriktat straff.

Eftersom förslaget om att utveckla straffsystemet till en process med tonvikten lagd på samhällspåföljder och möjlighet till missbrukarvård är nyväckt, anser vi att det inte är lönt att införa en halvmesyr i vårt brottspåföljdssystem innan en konkret proposition föreligger. Ett temporärt förvandlingsförbud utan några som helst påföljder kan nämligen minska bötesstraffets allmänna trovärdighet i straffsystemet. I och med att förvandlingsförbudet i propositionen endast gäller böter som dömts ut i strafforderförfarande, finns det risk för att domstolarna blir ännu mer

överlupna med arbete och dömer ut böter i ännu fler fall. Observeras bör att åklagarna och domstolarna redan enligt den nuvarande lagen kan låta bli att förvandla böter till fängelse, men att de inte använt sig av denna möjlighet.

Vi tycker det är oacceptabelt att man av kostnadsskäl minskar antalet anställda i våra överbelågade fängelser och skyfflar över fångar med missbruksproblem som sitter av förvandlingsstraff för böter på den kommunala hälsovården att ta hand om, dvs. i praktiken knuffar ut dem på gatan. I dagsläget får dessa fångar vård i fängelset, och ofta innebär vistelsen i fängelset en avgiftsperiod inomhus, ett avbrott i deras av droger överskuggade vardag. Dessutom är de ofta i bättre fysiskt skick när de lämnar fängelset än när de kom dit. Faktum är att straffpraxis inte kan vara avgiftsfri, men i en valsituation framtvingad av ekonomisk knapphet bör man inte stanna för en lösning som i slutändan visar sig bli dyrare för samhället i form av social utslagning och psykiskt illamående.

Därför välkomnar vi förslaget om att bötesfångar med drogproblem i framtiden ska kunna avtjäna merparten av sitt straff inom missbrukarvården. Men då måste man se till att fångvårdsväsendet får adekvata ekonomiska resurser för att på korrekt sätt kunna sköta missbrukarrehabiliteringen. Vi anser att i väntan på lagstiftning som möjliggör detta får det nuvarande systemet inte försämrats, hur kort tid det än skulle bli fråga om.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslag 1 och 2 förkastas.

Helsingfors den 11 juni 2008

Tero Rönni /sd
Ilkka Kantola /sd

Krista Kiuru /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

RESERVATION 2

Motivering

Regeringens proposition 164/2007 rd antas få effekter bara för dem som sitter av sitt bötesstraff i fängelse och behandlingen av deras ärenden. Propositionen beaktar inte att många som dömts till böter men som är skyddade mot utmätningsmannen betalar sina böter bara för att undgå förvandlingsstraff, i vissa fall till och med först vid fängelseporten. Om hotet undanröjs, kommer de inte att betala sina böter och det kommer inte att gå att driva in böterna hos dem annars heller.

Om böter som dömts ut i domstol fortsatt är förvandlingsbara, finns det risk för att man i allt större utsträckning börjar behandla medellösa personers ärenden vid fullskaliga rättegångar i stället för i strafforderförfarande. I slutändan skulle förändringen föra med sig allt mer arbete för domstolar, åklagare och poliser. Det är fullt möjligt att reformen på sikt inte heller skulle gagna fångvårdsväsendet, inte ens för de mest utslagna bötesfångarna, för i det nya systemet skulle de inte ens omfattas av fängelsemyndigheternas hälso- och sjukvårdstjänster, avgiftningsvård eller liknande socialt bistånd och stöd.

Strafforderförfarandet förutsätter också sakens ägarens samtycke. Det kan tänkas att t.ex. de som driver handelsrörelse inte är villiga att ge sitt samtycke, om de upplever sig gå miste om ett effektivt rättsskydd. Propositionen låter påskina

att det handlar om mycket obetydliga brott. Rapporterna från utredningsnämnderna för trafikolyckor talar emellertid ett annat språk t.ex. om dem som framför fordon utan behörighet. Om snatterier blir vanligare kan det leda till andra typer av brottslighet också. Ändringen kan dessutom innebära att många yrkesbrottslingar och vanebrottslingar går utan straff, trots att de upprepåt gjort sig skyldiga till allvarliga brott.

Propositionen rubbar på ett avgörande sätt det mest utnyttjade elementet i hela påföljdssystemet, nämligen bötesstraffet, om man räknar det i siffror. Den innebär en kännbar försämring av domstolarnas, åklagarnas och polisens möjligheter att uppfylla sina åtaganden enligt statens produktivhetsprogram. Lagutskottet har fått en hel del motstridig information om ändringens kostnadseffekter. Det är helt uppenbart att statens bötesinkomster kommer att minska avsevärt. Analogt kommer utgifterna att öka såväl inom statsförvaltningen, polis-, åklagar- och domstolsväsendet som inom kommunernas social- och hälsovårdsväsende.

Förslag

Jag föreslår därför

att lagförslag 1 och 2 förkastas.

Helsingfors den 11 juni 2008

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf