

RP 164/2007 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att strafflagen och viteslagen ändras så att inte bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarandet och inte heller viten längre kan förvandlas till fängelse. Målet med propositionen är att minska antalet bötesfångar samt att avskaffa möjlig-

heten 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge	3
1.1 Lagstiftning	3
1.2 Om bruket av förvandlingsstraff för böter.....	4
1.3 Förvandlingsstraff för böter i andra nordiska länder	6
1.4 Bedömning av nuläget.....	7
2 Föreslagna ändringar	9
3 Propositionens verkningar.....	10
4 Beredning av propositionen	11
5 Ikraftträdande	11
6 Lagstiftningsordning	11
LAGFÖRSLAG	12
om ändring av 2 a kap. i strafflagen	12
om ändring av 10 § i viteslagen.....	13
BILAGA	14
PARALLELLTEXT	14
om ändring av 2 a kap. i strafflagen	14
om ändring av 10 § i viteslagen.....	16

MOTIVERING

1 Nuläge**1.1 Lagstiftning**

Bestämmelserna om böter och förvandlingsstraff för böter ingår huvudsakligen i strafflagens (39/1889) 2 a kap. om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot, lagen om verkställighet av böter (672/2002), statsrådets förordning om verkställighet av böter (789/2002) samt fängselagen (767/2005). Ett bötesstraff kan bestämmas i rättegång eller strafforderförfarande. Om strafforderförfarandet föreskrivs i lagen (692/1993) och förordningen (1026/1993) om strafforderförfarande. Bestämmelserna om föreläggande av vite finns i viteslagen (1113/1990), rättegångsbalken, lagen om rättegång i brottmål (689/1997) och i utsokningslagen.

Förvandlingsstraff för böter

Enligt 2 a kap. 1 § 1 mom. i strafflagen döms böter ut i dagsböter, så att minimiantalet är en dagsbot och maximiantalet är 120 dagsböter. Enligt paragrafens 3 mom. kan för bötesstraff av särskilda skäl i lag bestämmas ett särskilt minimum eller maximum inom de gränser som anges i 1 mom. Enligt bestämmelserna i 2 a kap. 2 § i strafflagen ska dagsbotens belopp vara skäligt i förhållande till den bötfälldes betalningsförmåga. Som skäligt anses en sextiondedel av den bötfälldes genomsnittliga månadsinkomst, från vilken har avdragits skatter och avgifter samt ett baskonsumtionsavdrag.

Enligt 2 a kap. 4 § ska för en bötfälld bestämmas fängelse som förvandlingsstraff om böter inte har kunnat drivas in hos den bötfälde. Även ett obetalt vite som inte har kunnat drivas in ska förvandlas till fängelse.

2 a kap. 5 § i strafflagen gäller förvandlingsstraffets längd. Enligt paragrafens 1 mom. motsvarar tre obetalda dagsböter en dags fängelse. Enligt paragrafens 2 mom. motsvarar varje fullt belopp av 30 euro en dags fängelse då förvandlingsstraff bestäms för ett i visst belopp utdömt vite. Enligt paragrafens 3 mom. är förvandlingsstraffets längd

minst fyra och högst 60 dagar. Förvandlingsstraff får inte bestämmas utan särskilda skäl, om antalet obetalda dagsböter är mindre än 12 eller om beloppet av obetalda viten understiger 120 euro. I paragrafens 4 mom. föreskrivs det att för böter som förvandlas samtidigt bestäms endast ett förvandlingsstraff. Vite jämställs härvid med böter.

2 a kap. 6 § i strafflagen innehåller bestämmelser om eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter. Enligt paragrafens 1 mom. kan domstolen avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff, om den gärning som har föranlett böterna ska anses vara ringa, det brott som har föranlett böterna har begåtts innan gärningsmannen hade fyllt 18 år, eller förvandlingsstraffet ska anses oskäligt eller oändamålsenligt med hänsyn till den bötfälldes personliga förhållanden, de övriga följderna av brottet har medfört för honom, social- och hälsovårdsväsendets åtgärder eller andra omständigheter.

I 2 a kap. 7 § i strafflagen finns en bestämmelse om eftergift i fråga om förvandlingsstraff för vite. Domstolen kan avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff som ska dömas ut i stället för ett obetalt vite, om huvudförpliktelsen helt eller delvis har uppfyllts, eller om förvandlingsstraffet ska anses oskäligt eller oändamålsenligt med hänsyn till den förpliktigades förhållanden, de övriga följderna som han har åsamkats genom att huvudförpliktelsen inte har uppfyllts eller andra omständigheter.

Lagen om verkställighet av böter och statsrådets förordning om verkställighet av böter innehåller närmast bestämmelser om förvandlingsstraffförfarande, såsom inledande av förfarandet, utredning som ska inhämtas, behandlingen av ärendet vid domstol samt inledande av verkställigheten.

Enligt 3 kap. 5 § 1 mom. i fängselagen får den sammanlagda tiden för förvandlingsstraff under en och samma straffperiod uppgå till högst 90 dagar.

Strafforderförfarande

Enligt 1 § i lagen om strafforderförfarande kan det i strafforderförfarandet dömas ut bl.a.

ett bötesstraff för ett sådant brott för vilket det inte har bestämts ett strängare straff än böter eller fängelse i sex månader. Enligt lagens 2 § kan ett mål inte behandlas i strafforderrförfarande utan målsägandens samtycke. Enligt 3 § framställs straffanspråket skriftligen av en polisman, en tullman eller någon annan tjänsteman som utför lagstadgad övervakning. Ett straffanspråk ska enligt 6 § delges den misstänkte så snart förundersökningen är slutförd. Enligt lagens 7 § ska straffanspråket efter delgivningen utan dröjsmål tillställas åklagaren för utfärdande av strafforder. Enligt lagens 8 § kan den som meddelats straffanspråket motsätta sig straffanspråket genom att meddela detta till åklagaren inom en vecka från delgivningen. Då sänder åklagaren ärendet till tingsrätten för behandling. Enligt lagens 11 § får strafforder inte utfärdas t.ex. om den misstänkte har motsatt sig straffanspråket eller om det i målet framkommer omständigheter med hänsyn till vilka straff inte ska dömas ut.

Vitesförfarande

Enligt 4 § i viteslagen får en myndighet förelägga vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande när så stadgas i lag. Enligt lagens 6 § föreläggs vite genom att parten åläggs att uppfylla en huvudförpliktelse vid vite. Vitet föreläggs till ett visst belopp eller så att dess storlek bestäms på basis av tid. Av vitesföreläggandet ska tydligt framgå vad parten har förpliktats till och den tidpunkt när, före vilken eller från vilken huvudförpliktelsen ska uppfyllas. Enligt 7 § 1 mom. i lagen får vite riktas endast mot en part som har rättslig och faktisk möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen. Enligt 10 § 1 mom. i lagen får den myndighet som har förelagt ett vite döma ut det, om en part utan giltig orsak har underlåtit att uppfylla huvudförpliktelsen. Enligt 2 § 2 mom. i lagen tillämpas viteslagens bestämmelser inte på sådana viten som föreläggs av allmän domstol eller utskökningsmyndighet, om inte något annat föreskrivs i någon annan lag.

I 12 kap. 19 § i rättegångsbalken ingår bestämmelser om utsättande av vite i situationer där en part eller hans lagliga företrädare inte följer en uppmaning om att vid vite in-

finna sig personligen vid domstolen. I 8 kap. 1 och 2 § i lagen om rättegång i brottmål finns bestämmelser om partens närvaro och förpliktande att vid vite infinna sig vid domstolen. När det gäller utskökningsförfarandet finns bestämmelserna om vite i 3 kap. 74-81 § i utskökningslagen. I de nämnda paragraferna föreskrivs om föreläggande av vite, hörande och delgivning, föreläggande av nytt vite, sökande av ändring, ansökan om utdömande av vite, förutsättningar för utdömande av vite, domstolsbehandling av vitesärenden samt verkställighet av beslut om utdömande av vite.

1.2 Om bruket av förvandlingsstraff för böter

Under de senaste årtiondena har det genom flera lagändringar strävats efter att minska antalet personer som avtjänar förvandlingsstraff för böter. Också under de knappt två föregående åren har det genomförts två sådana ändringar. Vid ingången av år 2006 ändrades förvandlingsförhållandet för böter så att tre obetalda dagsböter motsvaras av en dags fängelse när det tidigare förhållandet var sådant att två obetalda dagsböter motsvarade en dags fängelse. Det föreskrevs också att förvandlingsstraff inte får bestämmas utan särskilda skäl, om antalet obetalda dagsböter är mindre än 12 eller om beloppet av obetalda viten understiger 120 euro. Maximilängden för förvandlingsstraffet sänktes från 90 dagar till 60 dagar och den sammanräknade tiden för sammanräknade förvandlingsstraff under en och samma straffperiod sänktes från 120 dagar till 90 dagar. Dessutom föreskrevs det om åklagarens plikt att när grunder därtill förekommer eller på domstolens begäran av utmätningsmannen inhämta en utredning om den betalningsskyldiges ekonomiska ställning. För domstolen föreskrevs å sin sida en möjlighet att uppskjuta behandlingen av ärendet för att utreda den betalningsskyldiges ekonomiska ställning eller de omständigheter som eventuellt leder till att förvandlingsstraffet är oskäligt.

I mars 2007 trädde i kraft en ändring genom vilken förvandlingsförbudet utvidgades till bötesstraff som har dömts ut i strafforder-

förfarandet och vars belopp är högst 20 dagsböter.

Även annanstans i lagstiftningen har det föreskrivits om förvandlingsförbud för böter. T.ex. enligt 4 § 1 mom. i lagen om ordningsbotsförfarande (66/1983) kan ett bötesstraff som dömts ut i ordningsbotsförfarande inte förvandlas till fängelse. Enligt lagens 18 § tillämpas vid verkställighet av ordningsbot inte bestämmelserna om förvandlingsstraff. Enligt 16 § 2 mom. i ordningslagen (612/2003) får böter för ordningsförseelse inte förvandlas till fängelsestraff. Enligt 14 § 2 mom. i lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning (1157/2005) har jakt- och fiskeövervakaren rätt att under vissa förutsättningar framställa straffanspråk som får uppgå till högst 20 dagsböter och som inte får förvandlas till fängelse.

I Finland fungerar indrivningssystemet av böter effektivt. Av böter betalas eller blir indrivna över 90 % utan att förvandlingsförfarandet behöver tillgripas. Bara under 2 % av förvandlingsbara böter har avtjänats som förvandlingsstraff. Det har ändå ansetts nödvändigt att bevara förvandlingsstraffssystemet för böter för att straffsystemet är trovärdigt. Det har förmodats att avskaffningen av hotet om förvandlingsstraff kan minska betalningsviljan också hos dem som har betalningsförmåga. En fara är också att bruket av böter minskar och fängelsestraffen ökar om det helt eller nästan helt avstås från förvandlingsstraffet.

Antalet personer som avtjänar förvandlingsstraff för böter har under de gångna drygt tio åren varierat mycket. Under den ekonomiska depressionen i början av 1990-talet steg antalet bötesfångar. År 1993 kom det närmast 3 000 bötesfångar för att avtjäna sitt straff. Antalet bötesfångar minskade i slutet av 1990-talet nästan till hälften från den ovan nämnda siffran men steg igen under de första åren på 2000-talet. Under de fem senaste åren har antalet bötesfångar som kommit från friheten samt de genomsnittliga dagliga antalen bötesfångar varit som följer:

År	Bötesfångar som kommit från friheten	Det dagliga antalet bötesfångar i genomsnitt
2002	2156	190
2003	2223	198
2004	867	81
2005	1843	179
2006	2016	189

Antalen under åren 2004 och 2005 påverkades av problemen i utsökningens datasystem på grund av vilka översändande av förvandlingsstraff för böter till verkställighet hindrades under flera månader år 2004. Detta syntes år 2005 som ett lättande av anhopningen vilket ökade antalet bötesfångar. Således är antalen under dessa år inte direkt jämförbara med andra åren.

Av längden på förvandlingsstraffen för böter som avslutades år 2006 kan man konstatera att hos de personer som avtjänar endast förvandlingsstraff för böter koncentreras fängelsestraffens längder på kortare straff. Hos de fångar som avtjänade förvandlingsstraff för böter vid sidan av häktning eller fängelsestraff var tyngdpunkten däremot på längre förvandlingsstraff.

Avtjäningstid	Endast förvandlingsstraff för böter	Även annat straff
under 10 dagar	616	112
11-30 dagar	529	298
31-60 dagar	423	311
61-90 dagar	427	641
över 90 dagar	21	31
Sammanlagt	2016	1393

Den 1 december 2007 fanns det 127 fångar som avtjänade förvandlingsstraff för böter medan det motsvarande antalet ett år tidigare var 154. I en öppen anstalt var det fem personer som avtjänade förvandlingsstraff.

Vid justitieministeriet har det utretts domar hos de fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter samt hos de fångar som avtjänar

förvandlingsstraff för böter och ett annat fängelsestraff. I utredningen samlades uppgifter om förvandlingsstraff och bötesdomar som låg bakom dem hos 30 bötesfångar och 30 fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter vid sidan av ett annat fängelsestraff. Uppgifterna samlades i mitten av oktober 2006 om fångar som avtjänade sitt förvandlingsstraff.

Av utredningen gick det fram att de flesta bötesfångar avtjänade på samma gång flera än ett förvandlingsstraff. Bötesfångarna avtjänade sammanlagt 76 förvandlingsstraff och de 30 fångar som avtjänade ett annat straff vid sidan av förvandlingsstraff för böter hade 75 förvandlingsstraff. Förvandlingsstraffen innehöll ofta ett betydande antal tidigare bötesstraff. Sammanlagt hade det dömts ut 352 bötesstraff till bötesfångarna i samplet och 251 bötesstraff till fångar som avtjänade också ett annat straff. Det bör ändå noteras att några fångar ensamt hade över 50 bötesstraff som ansenligt påverkade antalet bötesstraff i hela samplet.

Grunduppgifterna i utredningen

	Bötesfångar	Antalet dem som avtjänar också ett annat straff	Sammanlagt
Fångar	30	30	60
Förvandlingsstraff	76	75	151
Förvandlade böter	352	251	603

De utdömda böterna fördelade sig på grund av behandlingssättet så att flertalet, dvs. 85 % hade dömts ut i strafforderförfarandet. I domstolsbehandlingen hade dömts ut 11 % av böterna. Resten, 4 %, var viten som alla hade förelagts på grund av frånvaro från domstolen. Mellan bötesfångar och fångar som avtjänade också ett annat straff fanns det ingen väsentlig skillnad i fördelningen av böter mellan olika förfarandesätt.

Förfarandesätt	Bötesfångar	De som avtjänar också ett annat straff	Sammanlagt
Strafforderförfarande	299 (85 %)	212 (85 %)	511
Domstolsförfarande	39 (11 %)	28 (11 %)	67
Vite	14 (4 %)	11 (4 %)	25

De böter som ledde till avtjänande av fängelsestraff hade som brottsrubriceringar i huvudsak lindriga egendoms- eller trafikbrott. Av de domar som bötesfångar hade fått utdömdes ca 60 % på grund av snatterier och 15 % på grund av olika trafikbrott, närmast förande av forskaffningsmedel utan behörighet. De fångar som avtjänade ett annat straff vid sidan av förvandlingsstraff för böter hade domar för snatteri nästan 50 % och trafikbrott 25 %. Andelen snatterier av brotten var lite större i gruppen för böter som dömts ut i strafforderförfarandet än i böter som dömts ut i domstolsförfarandet.

I de förvandlade bötesstraffen ingick mycket lite våldsbrott. Endast två domar hade getts för misshandel och en för lindrig misshandel. Av dessa hade domar för misshandel behandlats i domstolen och lindrig misshandel i strafforderförfarandet.

1.3 Förvandlingsstraff för böter i andra nordiska länder

Sverige

I Sverige föreskrivs om indrivningen av böter och förvandlingsstraff i bötesverkställighetslagen (1979:189) och bötesverkställighetsförordningen (1979:197). Enligt lagen kan böter förvandlas till fängelse om de inte betalas frivilligt eller inte kan drivas in. Ett förvandlingsstraff för böter kan ändå bestämmas endast om det är uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala

böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad. Ett förvandlingsstraff för böter får inte heller dömas av böter som har ådömts för brott som enligt domen begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Dessutom har speciallagar bestämmelser enligt vilka böter som ådömts enligt lagarna i fråga inte kan förvandlas till fängelse.

Ett förvandlingsstraff döms ut i domstolen på yrkande av åklagare. Förvandlingsstraffets längd är minst 14 dagar och högst tre månader. Om den bötfällde sedan förvandling av böterna har beslutats betalar bötesbeloppet, bortfaller förvandlingsstraffet till den del det inte har verkställts.

I Sverige finns praktiskt taget inte alls fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter.

Norge

I Norge finns bestämmelser om indrivning av böter och utdömande av förvandlingsstraff i 28 § i strafflagen (straffeloven 10/1902) samt i 455 och 456 § i straffprocesslagen (straffprocessloven 25/1981).

I Norge bestäms i samband med utdömandet av bötesstraff ett förvandlingsstraff för böter för det fall att böter inte betalas. Det samma gäller också strafforderförfarandet.

Förvandlingsstraffets längd är minst en dag och högst tre månader. Om böter bestäms enligt strafflagens 63 § för flera brott, är maximilängden av förvandlingsstraffet fyra och en halv månader.

Förvandlingsstraffet verkställs utan ett separat verkställingsförfarande. Igångsättande av verkställigheten av böter hör till polisen. Ett speciellt statligt ämbetsverk (Statens Innkrevningssentral) har ändå hand om indrivningen av böter och andra påföljder i pengar. Polisen och ämbetsverket kan tillåta delbetalning. Innkrevningssentral kan också besluta att använda löneinnehållningen i indrivningen av böter. Om böterna inte blir betalda, vänder ämbetsverket sig till utsköningsmyndigheten. Om böter inte heller då kan indrivnas, måste den bötfällde avtjäna ett sekundärt fängelsestraff. Beslutet om verkställigheten av förvandlingsstraffet hör till polisen. Den bötfällde kan begära uppskov

av verkställigheten av förvandlingsstraffet, därtill kan han eller hon benådas från att avtjäna förvandlingsstraffet.

I Norge har andelen dem som avtjänar förvandlingsstraff för böter av det genomsnittliga antalet fångar varit 40-50 under åren 2001-2004. Under åren 2005 och 2006 har antalet stigit till det dubbla.

Danmark

I Danmark finns den centrala lagstiftningen om bötesverkställigheten i 50, 51 och 53-55 § i strafflagen (straffeloven 127/1930) och i 90 och 91 § i straffverkställighetslagen (straffuldbyrdelsesloven 432/2000).

Böter som döms ut i domstolen bestäms vanligen som dagsböter. Domstolen bestämmer förvandlingsstraffets längd redan när den dömer ut böterna. När böterna har dömts ut i dagsböter motsvarar en dagsbot en dags fängelse. Minimilängden för förvandlingsstraffet är ändå två dagar. Om böter har bestämts annars än i dagsböter, är förvandlingsstraffets längd minst två och högst 60 dagar. Av särskilda skäl kan förvandlingsstraffet förlängas till nio månader.

Lagen har en gradering av böter som polisen har bestämt. Enligt graderingen är förvandlingsstraffets längd enligt bötesbeloppet minst två (böter under 500 kronor) och högst 10 dagar (bötesbeloppet 6 000-10 000 kronor). Av andra böter som inte har utdömts av domstolen bestäms förvandlingsstraffet av underrätten på den bötfälldes hem- eller vistelseort.

I Danmark har andelen dem som avtjänar förvandlingsstraff för böter av det genomsnittliga antalet fångar varit ca 40-50. Under de senaste åren har andelen ändå sjunkit till ca 20 fångar.

1.4 Bedömning av nuläget

Att använda förvandlingsstraff för böter är problematiskt från sina principiella utgångspunkter eftersom det innebär att ett förmögenhetsstraff ändras till ett frihetsberövande straff. Speciellt problematiskt är möjligheten

att förvandla ett vite till fängelse eftersom det inte ursprungligen är fråga om en straffrättslig påföljd utan ett administrativt effektmedel.

Nästan alla fångar som avtjänar förvandlingsstraff är i slutna fängelser, bara några avtjänar sitt straff i en öppen anstalt.

Personer som avtjänar förvandlingsstraff för böter är ofta inte i behov av en så intensiv övervakning som slutna fängelseförhållanden innebär. Förvandlingsstraffen för böter är ofta så korta att en placering av fången till öppen anstalt är i praktiken inte möjlig. Levnadssituationen, hälsotillståndet och den fysiska konditionen hos dem som avtjänar förvandlingsstraff är ofta sådana att dessa personer trots den korta strafftiden använder mycket Fångvårdsväsendets hälsovårdstjänster. De som måste avtjäna förvandlingsstraff för böter är i praktiken personer med missbruksproblem och insolventa personer vars verksamhet hotet om förvandlingsstraff inte torde betydligt påverka. Att ett bötesstraff förvandlas till fängelse till följd av saknande betalningsförmåga är problematiskt redan med tanke på grunderna.

Bland dem som avtjänar förvandlingsstraff för böter finns också sådana som upprepade gånger gör sig skyldiga till mindre brott som stör samfundet. När det är uppenbart att dessa gärningar upprepas kan myndigheterna övergå från att använda strafforderförfarande till att överföra ärendet till domstolsbehandling.

Med hjälp av vite har man strävat efter att minska ogrundad frånvaro från rättegångar. Om vitets förvandlingsbarhet till fängelse slopas, kan vitets effektiverande påverkan försvagas. Det finns ändå inga grunder för att anta att vitets förvandlingsbarhet påverkar insolventa personers ivrighet att infinna sig vid domstolen. Om det avstås från vitets förvandlingsbarhet, kan det öka bruket av hämtningar till domstolen för att inställanden av huvudförhandlingar undviks.

I mars 2007 trädde i kraft den senaste reformen som minskade bruket av förvandlingsstraffet. I denna reform avskaffades möjligheten att förvandla till fängelse sådana bötesstraff vars belopp är högst 20 dagsböter och som har förelagts i strafforderförfarandet. Ändringen övervägdes också med tanke

på jämlik behandling av de bötfällda. Det konstaterades att det i några fall kan vara slumpmässigt om antalet dagsböter som föreläggs i strafforderförfarandet är 20 eller mera. Det ansågs också vara möjligt att valet av processarten (strafforderförfarande eller rättegång) i någon mån kan vara slumpmässigt.

Riksdagens lagutskott har bl.a. under behandlingen av de två senaste ändringar av förvandlingsstraff hänvisat till att förvandlingsstraffet för böter är problematiskt. I sitt betänkande LaUB 12/2005 rd konstaterade lagutskottet bl.a. att böter är ett förmögenhetsstraff som är avsett att vara lindrigare än ett frihetsstraff. Därför har lagutskottet betonat att indrivningen av böter effektiviseras och ansett målet vara att böter i allmänhet inte förvandlas utan att förvandlingsstraff ådöms bara i särskilda undantagsfall. Lagutskottet konstaterade därtill att det har framfört dessa ställningstaganden redan i sitt betänkande LaUB 4/1986 rd.

I sitt betänkande av år 2005 konstaterade lagutskottet å andra sidan att förvandlingsstraffet för böter sannolikt även framöver kommer att vara relevant som sanktion när det gäller indrivning av böter och som upprätthållare av allmän laglydighet. Enligt utskottet bör dock förvandlingsstraff i mån av möjlighet bara tillgripas när någon främst på grund av tredska låtit bli att betala böterna eller någon systematiskt försöker undvika bötesverkställigheten. I övriga fall kunde man överväga t.ex. påföljder av typen samhällstjänst eller åtgärder inom missbrukarvårdsservicen, detta trots att lagutskottet är medvetet om de problem som kan uppstå om dessa metoder används som påföljd i stället för fängelse när böter inte betalas.

I sitt betänkande LaUB 21/2006 rd förnyade lagutskottet sina ovan presenterade ställningstaganden, bl.a. det att man företrädesvis bör eftersträva att tillämpa påföljder av typ samhällstjänst i stället för förvandlingsstraff eller sätta in åtgärder som ingår i missbrukarvården. Den typen av åtgärder vore till betydligt större nytta för personerna samt fördelaktigare för samhället än bruket av förvandlingsstraff. Utskottet ansåg det inte vara ändamålsenligt att avstå från hela förvandlingsstraffet eftersom det har sin betydelse

dels som medel för att effektivisera indrivningen av böter, dels som en generell metod för att uppehålla laglydnaden. Om hotet om förvandlingsstraff avskaffas, kan följderna vara att fängelsestraffen ökar och påföljdssystemet blir strängare när det gäller dömandepraxis. Lagutskottet förutsatte att justitieministeriet måste göra en övergripande översyn av förvandlingsstraffet och samtidigt eftersträva en kriminalpolitiskt sett motiverad lösning som beaktar dels de preventiva effekterna av hot om förvandlingsstraff, dels det uppenbara behovet att begränsa denna påföljd uteslutande till fall då de bötfällda inte vill betala eller tredskas. T.ex. det förslag som strafflagsprojektet lade fram 1996 är en bra utgångspunkt för ett reformprojekt. Utskottet ansåg det också nödvändigt att justitieministeriet följer hur reformen som trädde i kraft i mars 2007 utfaller: både antalet bötesfångar och om det nya förvandlingsstraffet har negativa effekter för bötesstraffets trovärdighet när någon upprepade gånger gör sig skyldig till mindre brott.

2 Föreslagna ändringar

Ovan har det presenterats grunder för att även i fortsättningen minska antalet personer som avtjänar förvandlingsstraff för böter. Ett förvandlingsförbud speciellt för viten och för bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarandet vore motiverat eftersom viten handlar om en effekt för en eftersträvad handling och strafforderförfarandet används vanligen när det döms ut en påföljd bara för lindrigaste brott.

Då det har övervägts en utveckling av bötesystemet har det å ena sidan konstaterats ett behov att bevara möjligheten att obetalda böter kan förvandlas till fängelse. Å andra sidan har det ansetts vara problematiskt att förvandlingsstraffet riktar sig just mot medelösa personer. Som ett mål har det ansetts att förvandlingsstraffet kan användas bara mot de solventa bötfällda som avsiktligt undviker att betala sina böter. Att någon undviker att betala böter är ändå i praktiken svårt att fastställa.

Tanken om att de solventa bötfälldas böter för närvarande förvandlas till fängelse är

dessutom i någon mån motstridig. Utsökningen borde syfta till att böter blir indrivna just hos solventa personer. De som avtjänar förvandlingsstraff för böter är huvudsakligen svårt utslagna personer och personer med missbruksproblem. De saknar vanligen verkliga möjligheter att betala sina böter. Deras liv är inte på det sättet planmässigt att de speciellt undviker att betala böter. Det är vanligen alltså inte fråga om tredska utan medellöshet.

Vid justitieministeriet kommer det att inledas en helhetsöversyn av utvecklingen av samhällspåföljder. I denna översyn kartläggs bl.a. behoven och möjligheterna att anknyta missbrukarvård till samhällspåföljd tättare än i dag. I samband med detta utreds det också om någon samhällspåföljd kan vara en verkställighetsform av förvandlingsstraffet. En utredning av möjligheterna att utvidga bruket av samhällspåföljder tar ändå en så pass lång tid att det inte är ändamålsenligt att den nödvändiga minskningen av bruket av förvandlingsstraff för böter får vänta på en eventuell ändring.

Reformer som gäller minskningen av bruket av förvandlingsstraff för böter påverkar antalet bötesfångar med ca ett års dröjsmål. Reformens eventuella verkningar i den allmänna laglydigheten och viljan att betala böter syns först med ännu längre dröjsmål. Det är inte heller helt enkelt att mäta verkningarna. Därför kan utredningsarbetet som lagutskottet förutsatte utföras ändamålsenligt först senare.

I Finland fungerar indrivningssystemet effektivt. Tack vare revideringar i lagstiftningen och datasystemen i utsökningen har det uppskattats att indrivningsförfarandet också i fortsättningen blir effektivare. En situation där en solvent person kunde undvika betalningen av böter eller tvångsindrivning och förvandlingsstraff är redan nu mycket sällsynt.

De åtgärder som lagutskottet framförde i sina betänkanden vore med tanke på utvecklingen av påföljdssystemet och personer som avtjänar förvandlingsstraff i och för sig ändamålsenliga och mänskliga. De utrednings- och utvecklingsarbeten som åtgärderna förutsätter kan ändå inte helt genomföras i denna fas.

Till en omfattande helhetsreform av förvandlingsstraff för böter i vilken endast de böter som lämnats obetalda på grund av ovilligheten att betala förblir förvandlingsbara anknäver principiellt övervägande, åtminstone att indrivningen fungerar bra hos dem som är solventa, som ovan nämndes. Att ett medvetet undvikande av betalningen av böterna lämnas som den enda förvandlingsgrunden förutsätter således en omfattande utredning och övervägande av ett avgörande men dessa kräver tid. I dagens läge anses det ändå viktigt att bruket av förvandlingsstraff för böter fortfarande minskas. Förvandlingsbarheten av de principiellt mest problematiska böteslagen som ännu kan förvandlas, dvs. viten och böter som dömts ut i strafforderförfarandet, vore mest ändamålsenligt att avskaffa redan före en helhetsöversyn och eventuell helhetsreform av förvandlingsstraffsystemet för böter.

Det förvandlingsförbud av viten och böter som dömts ut i strafforderförfarandet föreslås bli verkställt genom en ändring av strafflagen så att ur 4 § som handlar om bestämmande av förvandlingsstraff i strafflagens 2 a kap. avskaffas bestämmelsen om förvandling av ett obetalt vite. 2 mom. i 5 § som handlar om förvandlingsstraffets längd stryks helt eftersom momentet föreskriver om förvandlingsförhållandet för viten. Samtidigt överförs de nuvarande 3-5 mom. i paragrafen till 2-4 mom. och ur dem avskaffas omnämmanden av viten. 6 § i det nämnda kapitlet gäller eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter. Ur paragrafens 4 mom. stryks gränsen för förvandlingsförbudet för böter som har dömts ut i strafforderförfarande och vars belopp är högst 20 dagsböter. Till paragrafen fogas ett 5 mom. i vilket det föreskrivs om förbud att förvandla viten till fängelse. Samtidigt upphävs kapitlets 7 § i vilken det föreskrivs om eftergift i fråga om förvandlingsstraff för vite.

3 Propositionens verkningar

Enligt utredningen som har gjorts vid justitieministeriet sänker det föreslagna förvandlingsförbudet det dagliga antalet fångar som avtjänar endast förvandlingsstraff uppskattningsvis till 20 – 40 fångar. Det dagliga anta-

let bötesfångar sjunker sålunda betydligt från det nuvarande 120 – 130. Dels beror detta på de lagändringar som redan har företagits i bruket av förvandlingsstraffet vilkas verkning inte ännu fullödigt syns i fångantalet. Verknings av den föreslagna ändringen syns också med dröjsmål eftersom verkställigheten av förvandlingsstraffet ofta tar över ett år från att det bestäms.

De föreslagna ändringarna påverkar på motsvarande sätt även de fångar som avtjänar förvandlingsstraff vid sidan av ett annat straff. Det kan uppskattas att ändringen för denna del minskar det dagliga genomsnittliga antalet fångar ca med 80 – 100 fångar.

Minskning av bruket av förvandlingsstraffet minskar Rättsregistercentralens, polisens, åklagarnas, domstolarnas och utsökningens arbete. Speciellt minskas arbetet i fängelserna eftersom det kan uppskattas att antalet bötesfångar som kommer till fängelset sjunker med åtminstone 30 %. Således kan de arbetsamma åtgärderna som hänför sig till att bötesfångar anländer till och befrias från fängelset undvikas nästan helt.

De föreslagna ändringarna kan i någon mån påverka valet av processarten så att några ärenden som nu behandlas i strafforderförfarandet kommer att behandlas vid domstolar. Detta gäller speciellt sådana personer som upprepade gånger gör sig skyldiga till samma brott, t.ex. snatteri. Som helhet gör propositionen det möjligt att effektivare rika resurser till behandlingen av sådana problemfall.

Propositionen har ingen nämnvärd betydelse för brottsligheten eftersom de fall som nu avses gäller personer och gärningstyper i fråga om vilka det inte finns grunder att tro att hotet om bötesstraff och förvandlingsstraff påverkar dem. Det är fråga om personer som huvudsakligen gör sig skyldiga till snatteribrott och som vanligen inte funderar på allvarligheten eller verknings av påföljden. Å andra sidan är sådant snatteri i någon mån frustrerande med tanke på butiksägarna och polisen eftersom det ofta är just samma personer som upprepar sådana brott. Förvandlingsstraff för böter är ändå inte ett effektivt medel att hejda detta fenomen. I den nationella samarbetsgruppen som hör till programmet för den inre säkerheten utreds åt-

gärder som möjligen skulle kunna vidtas när det är fråga om personer som upprepade gånger gör sig skyldiga till snatteri.

4 Beredning av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet.

Propositionen har beretts på ett diskussionsmöte i vilket deltog representanter för justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning och kriminalpolitiska avdelning, inrikesministeriets polisavdelning, Brottsåföljdsverket, Riksåklagarämbetet, Rättsregistercentralen, Helsingfors tingsrätt och exekutionsverket i Helsingfors.

5 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2008.

Enligt lagarnas övergångsbestämmelser tillämpas förvandlingsförbudet förutom på de böter som dömts ut i strafforderförfarandet och viten också på de förvandlingsstraffärenden som är anhängiga när lagen träder i kraft. Detta innebär att domstolarna inte längre förvandlar böter som dömts ut i strafforderförfarande och viten till fängelse sedan lagen har trätt i kraft. Då blir t.ex. även de förvandlingsstraffärenden i vilka det har sökts ändring att efter lagens ikraftträdande omfattas av förvandlingsförbudet. På motsvarande sätt sänder utskökningsmyndigheterna inte de ärenden som avses här för förvandling till domstolen efter att lagen har trätt i kraft. På motsvarande sätt avvisar åklagarna behandlingen av anhängiga straffanspråk när lagen träder i kraft. Under övergångsperioden vore det redan på förhand möjligt att bedöma om ärendet hinner bli behandlat i tingsrätten innan lagen träder i kraft och olika myndigheter kan beakta detta då förvandlingsstraffärenden av böter bereds.

6 Lagstiftningsordning

Jämlikhetsprincipen om vilken det föreskrivs i grundlagens 6 § förutsätter att rättsligt likadana fall behandlas på samma sätt. Att förvandlingsförbud för böter begränsas till att gälla böter som har dömts ut i strafforderförfarandet kan i vissa fall leda till att val av processarten som polisen eller åklagaren träffar antingen hindrar bruket av förvandlingsstraffet eller gör det möjligt. Den föreslagna bestämmelsen kan ändå anses godtagbar med tanke på jämlikheten eftersom straffet som omfattas av det föreslagna förvandlingsförbudet i praktiken behandlas huvudsakligen i strafforderförfarande. Den föreslagna ändringen avskaffar det nuvarande eventuella jämlikhetsproblemet för den del tjänstemannen som utfärdar straffordern kan överväga att döma ut ett bötesstraff vars belopp är högst 20 dagsböter och som har förvandlingsförbud eller ett bötesstraff vars belopp är minst 21 dagsböter och som kan förvandlas.

I praktiken har över 85 % av bötesstraff som har gått till verkställighet av förvandlingsstraff dömts ut i strafforderförfarandet. Detta kan anses problematiskt med tanke på vars och ens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan, om vilken det föreskrivs i 21 § 1 mom. i grundlagen. Flertalet av böter som leder till ett eventuellt förvandlingsstraff döms ut som strafforder av åklagaren och inte av domstolen. Det föreslagna förvandlingsförbudet undanröjer för sin del detta problem.

Med hänvisning till det som anförts ovan anses lagförslaget kunna bli behandlat i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

1.

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

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 a kap. 7 §, sådan den lyder i lag 550/1999,

ändras 2 a kap. 4 och 5 § samt 6 § 4 mom., sådana de lyder, 4 § i nämnda lag 550/1999, 5 § i lag 983/2005 och 6 § 4 mom. i lag 68/2007, samt
fogas till 2 a kap. 6 §, sådan den lyder i nämnda lagar 550/1999 och 68/2007, ett nytt 5 mom. 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 böterna bestämmas fängelse som förvandlingsstraff.

5 §

Förvandlingsstraffets längd

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

Förvandlingsstraffets längd är dock minst fyra och högst 60 dagar. Förvandlingsstraff

får inte bestämmas utan särskilda skäl, om antalet obetalda dagsböter är mindre än 12.

För böter som ska förvandlas samtidigt bestäms endast ett förvandlingsstraff på det sätt som anges i 2 mom.

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

6 §

Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter

Ett bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarande får inte förvandlas till fängelse. Böterna får inte heller förvandlas till fängelse när domstolen har dömt ut dem i en rättegång till följd av gensaga mot straffanspråket.

Ett obetalt vite förvandlas inte till fängelse.

Denna lag träder i kraft den 20 .

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

2.

Lag**om ändring av 10 § i viteslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i viteslagen av den 14 december 1990 (1113/1990) 10 § 3 mom. som följer:

10 §

Om verkställigheten av utdömt vite stadgas
särskilt.*Utdömande av vite*

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 21 december 2007

Republikens President**TARJA HALONEN**Justitieminister *Tuija Brax*

1.

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

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 a kap. 7 §, sådan den lyder i lag 550/1999,
ändras 2 a kap. 4 och 5 § samt 6 § 4 mom., sådana de lyder, 4 § i nämnda lag 550/1999, 5 § i lag 983/2005 och 6 § 4 mom. i lag 68/2007, samt
fogas till 2 a kap. 6 §, sådan den lyder i nämnda lagar 550/1999 och 68/2007, ett nytt 5 mom. som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 a kap.

2 a kap.

Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot**Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot***Förvandlingsstraff**Förvandlingsstraff*

4 §

4 §

*Bestämmande av förvandlingsstraff**Bestämmande av förvandlingsstraff*

För en bötfälld hos vilken böter inte har kunnat drivas in, skall i stället för de obetalda böterna bestämmas fängelse som förvandlingsstraff. *Ett obetalt vite som inte har kunnat drivas in skall förvandlas till fängelse.*

För en bötfälld hos vilken böter inte har kunnat drivas in, skall i stället för de obetalda böterna bestämmas fängelse som förvandlingsstraff.

5 §

5 §

*Förvandlingsstraffets längd**Förvandlingsstraffets längd*

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

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

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

(2 mom. upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Förvandlingsstraffets längd är dock minst fyra och högst 60 dagar. Förvandlingsstraff får inte bestämmas utan särskilda skäl, om antalet obetalda dagsböter är mindre än 12 *eller om beloppet av obetalda viten understiger 120 euro.*

För böter som skall förvandlas samtidigt bestäms endast ett förvandlingsstraff på det sätt som anges i 3 mom. Vite jämställs härvid med böter.

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

6 §

Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter

Ett bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarande och vars *belopp är högst 20 dagsböter* förvandlas inte till fängelse. Böterna förvandlas inte heller till fängelse när domstolen har dömt ut dem i en rättegång till följd av gensaga mot straffanspråket.

7 §

Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för vite

Domstolen kan avstå från att bestämma ett förvandlingsstraff som skall dömas ut i stället för ett obetalt vite, om

1) huvudförpliktelsen helt eller delvis har uppfyllts, eller

2) förvandlingsstraffet skall anses oskäligt eller oändamålsenligt med hänsyn till den förpliktigades personliga förhållanden, de övriga följder som han har åsamkats genom att huvudförpliktelsen inte har uppfyllts eller andra omständigheter.

Förvandlingsstraffets längd är dock minst fyra och högst 60 dagar. Förvandlingsstraff får inte bestämmas utan särskilda skäl, om antalet obetalda dagsböter är mindre än 12.

För böter som ska förvandlas samtidigt bestäms endast ett förvandlingsstraff på det sätt som anges i 2 mom.

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

6 §

Eftergift i fråga om förvandlingsstraff för böter eller delar av böter

Ett bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarande får inte förvandlas till fängelse. Böterna får inte heller förvandlas till fängelse när domstolen har dömt ut dem i en rättegång till följd av gensaga mot straffanspråket.

Ett obetalt vite förvandlas inte till fängelse.

(upphävs)

Denna lag träder i kraft den 20.

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

2.

Lag**om ändring av 10 § i viteslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i viteslagen av den 14 december 1990 (1113/1990) 10 § 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

10 §

Utdömande av vite

Om verkställigheten av utdömt vite *och om*
förvandlingsstraff för vite stadgas särskilt.

Föreslagen lydelse

10 §

Utdömande av vite

Om verkställigheten av utdömt vite stadgas
särskilt.

Denna lag träder i kraft den 20 .
