

RP 62/2015 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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

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

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

Genom lagarna om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (730/2015) och av 2 a kap. i strafflagen (731/2015) har man utvidgat möjligheterna att använda förvandlingsstraff för böter. Enligt den nya lagstiftningen kan 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. 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 kan de som gör sig skyldiga till upprepade bötesbrottslighet dömas till förvandlingsstraff, om böterna inte kan drivas in. Endast böter som utdömts av domstol kan förvandlas till fängelse om de inte har betalats.

Bakgrunden till reformen var riksdagens kläm från 2008 om att regeringen förväntades ombesörja att användningen av strafforderförfarandet avgränsas så att det inte används i situationer där förövaren genom sitt förfarande har visat likgiltighet för förbud eller påbud i lag.

Lagarna har stadfästs den 12 juni 2015 och de träder i kraft samma dag som lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010). Om ikraftträdandet av denna lag föreskrivs särskilt genom lag. Ikraftträdandet av lagen är beroende av tidtabellen för genomförande av justitie- och polisförvaltningens informationssystemprojekt vilket troligen sker i slutet av 2016.

På grund av statens försämrade ekonomiska läge har det anslag på 12,4 miljoner euro som i ramförslaget från våren anvisades för genomförandet av reformen strukits vid regeringens ram- och budgetförhandlingar i september. Reformen kan inte genomföras utan finansiering, och därför föreslås det att de lagändringar som godkändes i juni 2015 upphävs.

Utöver utvidgandet av möjligheten att använda förvandlingsstraff ändrades i samband med reformen också förvandlingsförhållandet för att dämpa effekten på fångtalet. I fråga om böter som dömts som dagsböter ska i stället för tre dagsböter i fortsättningen fyra obetalda dagsböter motsvara en dags fängelse. Minimilängden för förvandlingsstraffet höjdes från fyra dagar till fem dagar och maximilängden för förvandlingsstraff sänktes från 60 dagar till 40 dagar. Eftersom den beräknade ökningen av fångtalet nu inte förverkligas, föreslås det att också de ovannämnda ändringarna upphävs och att man återgår även till denna del till nuläget. Av denna orsak ändras 2 a kap. i strafflagen tillbaka till den nu gällande formen.

2 Propositionens konsekvenser

2.1 Ekonomiska konsekvenser

Reformens inbesparingsverkningar inom justitieministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden är sammanlagt 12,4 miljoner euro från och med 2018. Den största kostnadseffekten på fem miljoner euro per år skulle ha hänfört sig till inrikesministeriets förvaltningsområde då polisens arbetsmängd ökar. Det ökade fångtalet skulle ha medfört kostnader på 3,9 miljoner euro för Brottsförhållningsmyndigheten. Dessutom skulle åklagarväsendets och domstolarnas kostnader ha ökat med 2,5 miljoner euro respektive 1 miljon euro. För kostnaderna för reformen hade det i rambeslutet våren 2015 anvisats ett anslag på 12,4 miljoner euro. På grund av det försämrade ekonomiska läget har anslaget strukits vid ram- och budgetförhandlingarna i september och det ingår inte i Planen för de offentliga finanserna för åren 2016–2019. I fråga om inrikesministeriet (5 miljoner euro) gäller styrkningen redan år 2016 och inrikesministeriets huvudtitel i budgetpropositionen för 2016. Reformen kan inte genomföras utan finansie-

ring, och därför föreslås det att de lagändringar som godkändes i juni 2015 upphävs. Inga tilläggsanslag behövs längre för ändamålet.

2.2 Samhälleliga konsekvenser

Eftersom lagarna ännu inte trätt i kraft, innebär ett upphävande av lagarna att nuläget fortgår. Också i nuläget är det möjligt att påföra förvandlingsstraff för böter. Det är möjligt att påföra förvandlingsstraff för böter om domstolen har utdömt. Antalet fångar som dagligen avtjänar enbart förvandlingsstraff för böter uppgår till ca 50. Dessutom avtjänar en del av de som avtjänar fängelsestraff också förvandlingsstraff för böter. Polisen har i oktober 2014 förnyat sin bötfällningsanvisning och enligt den behandlas bötesstraff inför domstol i sådana situationer där en person upprepade gånger har gjort sig skyldig till liknande brott. Dessutom har målsäganden möjlighet att vägra godkänna användning av strafforderförfarandet och föra ärendet till domstolsbehandling. Det mål som nämndes i riksdagens utlåtande kan alltså anses uppfyllas oberoende av om lagändringarna upphävs, eftersom det är möjligt att påföra förvandlingsstraff för böter för de som gör sig skyldiga till upprepad bötesbrottslighet. Möjligheten att ingripa i upprepad brottslighet genom polisens bötfällningsanvisning i stället för genom en mycket schematisk föreskrift i lag lämnar utrymme för sådan helhetsbedömning i enskilda fall som man också inom polisförvaltningen har ansett vara behövlig.

På grund av att systemet med förvandlingsstraff är dyrt, bör man i det rådande strama ekonomiska läget satsa på förebyggande åtgärder och sträva efter att effektivisera och öka straffsystemets förebyggande verkan. Samhällets stödtjänster ska utvecklas så att särskilt insolventa eller i övrigt utslagna personer ska få den hjälp som de behöver.

Den utredare som utrett utvecklandet av systemet med förvandlingsstraff för böter lade i sin utredning som färdigställdes 2013 fram flera förslag som liknar förslagen ovan. I utredningen betonades att användningen av den offentliga sektorns och tredje sektorns stödtjänster ska ökas för att råda bot på bötfällda personers situation. Sådana tjänster är till exempel uppsökande ungdomsarbete och skuldrådgivning. För att förvandlingsstraff ska undvikas, ska dessutom användningen av betalningsprogram ökas och indrivningen effektivteras.

I mån av möjlighet ska förvandlingsstraff verkställas någon annanstans än i fängelser. Under förvandlingsstraffet kunde man inleda åtgärder för att förbättra den bötfällda personens förhållanden. För att dessa mål ska uppnås föreslog utredaren för det första att även om förvandlingsstraff fortfarande utdöms som fängelse, ska man sträva efter att ordna verkställigheten i form av placering på en institution för missbrukarrehabilitering eller på ett motsvarande lämpligt ställe. Ett annat medel som föreslogs var att tillträdet till de kommunala social- och hälsovårdstjänsterna främjas i frigivningsskedet för personer som avtjänat förvandlingsstraff för böter. Detta förutsätter en särskild utredning och skapande av fungerande praxis, eftersom det är fråga om ordnande av kommunal basservice, som är i ett utvecklingsskede. För att främja ovannämnda mål inleddes ett försök hos Brottsförklaringsmyndigheten 2014, där fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter placeras på en institution för missbrukarrehabilitering eller i stödboendetjänster under den tid straffet avtjänas. Denna verksamhetsmodell har fått positiv respons, men den lämpar sig endast för personer som avtjänar förvandlingsstraff och som har missbruksproblem.

Dessutom ingår i regeringens spetsprojekt handlingsplaner som påverkar ställningen för denna grupp av personer med flera olika slags problem. Sådana spetsprojekt är särskilt de projekt genom vilka man strävar efter att främja hälsa och välfärd och minska ojämlikheten, samt riktade åtgärder för att sysselsätta partiellt arbetsföra och för att utveckla socialvårdens tjänster som stöder arbetslivsdelaktighet. För att hjälpa unga som har det svårt skapas serviceställen enligt principen allt via samma lucka och Ohjaamo-servicepunkter, samt stärks det uppsö-

RP 62/2015 rd

kande ungdomsarbetet. Ett mål är också att stärka social- och hälsovårdstjänsterna och mentalvårdstjänsterna för unga samt att garantera den rehabiliteringsplatser. Detta har betydelse särskilt för att stödja utslagna unga som står utanför utbildning och arbetsliv och därigenom förebygga brott. Man strävar också efter att förebygga avhopp från skolan. Genom det omfattande sektorsövergripande programmet för utveckling av barn- och familjetjänster strävar man efter att påverka utslagningen av barn och unga och de ökade mentala problemen, samt att minska behovet av barnskydd. Som en målgrupp har identifierats tjänster för unga förbrytare.

I juni när riksdagen godkände de lagar som stadfästs (RSv 363/2014 rd) godkändes också ett utlåtande, enligt vilket regeringen utan dröjsmål förutsätts utreda möjligheterna att luckra upp och förenkla förfarandet med förvandlingsstraff för böter. Utredningen görs oberoende av att lagstiftningen om utvidgande av användningen av förvandlingsstraff upphävs.

3 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet. I samband med beredningen har man hört inrikesministeriet. Propositionen överensstämmer med Planen för de offentliga finanserna av den 28 september 2015.

4 Samband med andra propositioner

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

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om upphävande av lagen om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot samt lagen om ändring av 2 a kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs

- 1) lagen om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (730/2015),
- 2) lagen om ändring av 2 a kap. i strafflagen (731/2015).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 8 oktober 2015

Statsminister

Juha Sipilä

Försvarsminister Jussi Niinistö