

**RP 203/2006 rd**

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 a kap. 6 § i strafflagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I propositionen föreslås att strafflagen ändras så att bötesstraff på högst 20 dagsböter som dömts ut i strafforderförfarandet inte kan förvandlas till fängelse. Propositionen syftar till att minska antalet bötesfångar och arbetsmängden som orsakas i fängelserna av korta förvandlingsstraff.

I anslutning till 2006 års första tilläggsbudget har justitieministeriet förbundit sig till att senast vid utgången av 2006 överlämna en regeringsproposition som minimerar bruket av förvandlingsstraff för böter.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2007.

## INNEHÅLL

<b>PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....</b>	<b>1</b>
<b>INNEHÅLL .....</b>	<b>2</b>
<b>MOTIVERING .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Nuläge .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Lagstiftning .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Om bruket av förvandlingsstraff för böter .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. Andra förvandlingsförbud .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4. Bedömning av nuläget .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Föreslagna ändringar .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Propositionens konsekvenser .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Beredningen av propositionen .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Ikraftträdande .....</b>	<b>7</b>
<b>6. Lagstiftningsordning .....</b>	<b>7</b>
<b>LAGFÖRSLAG .....</b>	<b>8</b>
<b>Lag om ändring av 2 a kap. 6 § i strafflagen .....</b>	<b>8</b>

## MOTIVERING

### 1. Nuläge

#### 1.1. Lagstiftning

Bestämmelser om böter och förvandlingsstraff för böter ingår huvudsakligen i strafflagens (39/1889) 2 a kap. som gäller straff, lagen (672/2002) och statsrådets förordning (789/2002) om verkställighet av böter samt fängselagen (767/2005). Ett bötesstraff kan bestämmas i rättegången eller strafforderförfarandet. Om strafforderförfarandet föreskrivs i lagen (692/1993) och förordningen (1026/1993) om strafforderförfarande.

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 skall dagsbotsbeloppet vara skäligt i förhållande till den bötfälldes betalningsförmåga. Som ett skäligt dagsbotsbelopp anses en sextiondedel av den bötfälldes genomsnittliga månadsinkomst, från vilken har avdragits skatter, avgifter samt ett baskonsumtionsavdrag. Enligt kapitlets 4 § skall för en bötfälld hos vilken böter inte har kunnat drivas in, i stället för de obetalda böterna bestämmas fängelse som förvandlingsstraff. Även ett obetalt vite som inte har kunnat drivas in skall förvandlas till fängelse.

2 a kap. 5 § i strafflagen gäller förvandlingsstraffets längd. Paragrafen har vid ingången av år 2006 ändrats så att systemet med förvandlingsstraffet blev lindrigare. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det att tre obetalda dagsböter motsvarar en dags fängelse. 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. Med hjälp av dessa ändringar av reglerna för förvandlingsstraffet har det uppskattats att antalet dem som avtjänar ett

förvandlingsstraff för böter minskar med en tredjedel då alla verkställbara förvandlingsstraffen har bestämts enligt de nya föreskrifterna. I propositionen om lagändringen av år 2006 (RP 76/2005 rd) uppskattades det att antalet bötesfångar sjunker från ca 200 till ca 120.

I 2 a kap. 6 § i strafflagen föreskrivs 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 skall anses vara ringa, det brott som har föranlett böterna har begåtts innan gärningsmannen hade fyllt 18 år, eller förvandlingsstraffet skall anses oskäligt eller oändamålsenligt med hänsyn till den bötfälldes personliga förhållanden, de övriga följder som brottet har medfört för honom, social- och hälsovårdsväsendets åtgärder eller andra omständigheter.

Lagen och statsrådets förordning om verkställighet av böter innehåller närmast bestämmelser om förvandlingsstrafförfarandet, såsom inledande av förfarandet, utredning som skall inhämtas, ärendets behandling i domstolen 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.

Enligt 1 § i lagen om strafforderförfarande kan vid strafforderförfarandet dömas ut bötesstraff för sådant brott för vilket det inte föreskrivs strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt lagens 2 § kan ett mål inte behandlas i strafforderförfarande utan målsägandens samtycke. Enligt 3 § framställs straffanspråket skriftligen av en polisman, en tullman eller någon annan tjänsteman som utför lagstadgad övervakning. Enligt 6 § skall ett straffanspråk delges den misstänkte så snart förundersökningen är slutförd. Enligt 7 § skall straffanspråket efter delgivningen utan dröjsmål tillställas åklagaren för utfärdande av strafforder. Enligt 8 § kan den som meddelats straffanspråket mot-

sätta sig det genom att inom en vecka från det att anspråket delgivits honom meddela detta till åklagaren. Då för åklagaren straffyrkandet som mottagaren har motsatt sig 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 skall dömas ut.

### 1.2. Om bruket av förvandlingsstraff för böter

Under de senaste årtiondena har det genom flera lagändringar strävats efter att minska antalet av dem som avtjänar förvandlingsstraff för böter. Förvandlingsstraffet har ansetts vara problematiskt på basis av sina grunder eftersom en förvandling av ett förmögenhetsstraff till fängelse principiellt är en svår sak. Det är svårt därför att döma till böter i sig är ett tecken på att brottet har varit lindrigt. Att böter förvandlas till fängelse kan också eliminera de kriminalpolitiska fördelarna som böter har ansetts ha i jämförelse med fängelse. Dessa är t.ex. den dömdes möjlighet att bevara sina sociala förhållanden samt sin eventuella arbetsplats. Hotet om förvandlingsstraff för böter är i flera fall ingen effektiv faktor som uppmuntrar till att betala böter eftersom de gjorda utredningarna visar att personer som har dömts till ett förvandlingsstraff ofta har missbruksproblem och saknar bostad och förmögenhet. Förvandlingsstrafförfarandet sysselsätter också flera myndigheter rätt så mycket. Vid sidan av de orsaker som nämndes ovan har en minskning av personer som avtjänar ett förvandlingsstraff varit ändamålsenlig under de senaste åren också därför att fångantalet avsevärt har ökat.

I Finland fungerar indrivningssystemet av böter effektivt: över 90 % av böter betalas eller kan indrivnas utan att det behövs trygga till förvandlingstrafförfarandet och bara under 2 % av böter som kan förvandlas avtjänas som förvandlingsstraff. Ett bevarande av förvandlingsstraffsystemet har ändå ansetts vara nödvändigt med tanke på straffsystemets trovärdighet. Det har också förmodats att avskaffande av hotet om förvandlingsstraff kan

minska betalningsvilligheten även hos dem som har betalningsförmåga. En fara är också att bruket av böter minskar och fängelse ökar om det helt eller nästan helt avstås från förvandlingsstraffet.

Antalet personer som avtjänat förvandlingsstraff för böter har under de senaste drygt tio åren varierat mycket. Under den ekonomiska lågkonjunkturen, 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 det ovan nämnda antalet men har under de senaste åren igen ökat. Under de fem senaste åren är antalen bötesfångar som har kommit från friheten samt de genomsnittliga dagliga antalen bötesfångar följande:

År	Bötesfångar som kommit från friheten	Genomsnittligt dagligt antal bötesfångar
2001	1 698	149
2002	2 156	190
2003	2 223	198
2004	867	81
2005	1 843	179

Antalen under åren 2004 och 2005 påverkas av problemen i utsökningens datasystem vilket innebar att sändande av förvandlingsstraffet för verkställighet förhindrades under flera månader år 2004. Detta kunde ses år 2005 som en slags upplösning av anhopningen vilket ökade antalet bötesfångar. Således är antalen under dessa år inte direkt jämförbara med andra åren. Upplösningen av anhopningen påverkar också under det pågående året.

Den 16 september 2006 var antalet fångar som avtjänade förvandlingsstraff för böter 202 medan det motsvarande antalet ett år tidigare var 215.

Av längden på förvandlingsstraffen som avslutades år 2005 kan det konstateras att hos personer som enbart avtjänar ett förvandlingsstraff för böter fördelas längden på fängelsestraffet till korta straff. Hos de fångar som vid sidan av häkte eller fängelsestraff också avtjänade ett förvandlingsstraff för böter fördelades avtjäningstiderna klart jämnare mellan korta och långa förvandlingsstraff.

Avtjäningstid	Endast förvandlingsstraff	Även annat straff
under 10 dagar	546	140
10–30 dagar	408	275
31–60 dagar	324	269
61–90 dagar	162	185
över 90 dagar	128	228

### 1.3. Andra förvandlingsförbud

Även annanstans i lagstiftningen finns det förvandlingsförbud. T.ex. enligt 4 § 2 mom. i lagen om ordningsbotsförfarande (66/1983) kan i ordningsbotsärende bötesstraff 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 på vissa villkor rätt att framställa straffanspråk som får uppgå till högst 20 dagsböter, och det får inte förvandlas till fängelse.

### 1.4. Bedömning av nuläget

Fångantalet har ökat kraftigt under de senaste åren. Den ökande tendensen kan ses tydligt i tabellen som beskriver utvecklingen av fångantalet åren 1997–2005.

Utvecklingen av fångantalet åren 1997–2005:

År	Antalet fångar i slutet av året	Genomsnittligt dagligt fångantal	Kommit från friheten 1)	Frigiven från avtjänande av straffet 2)
1997	2 836	2 974	6 201	5 359
1998	2 772	2 809	5 803	5 074
1999	2 663	2 743	5 838	5 123
2000	2 887	2 855	6 561	5 412
2001	3 110	3 135	6 832	5 569
2002	3 469	3 433	7 451	6 295
2003	3 463	3 578	7 654	6 605
2004	3 535	3 577	6 575	5 537
2005	3 888	3 888	7 552	6 230

1) Innehåller också häktade  
2) Innehåller också dem som avtjänar förvandlingsstraff för böter

I justitieministeriets framtidsöversikt 2006 har det ansetts att minskning av fångantalet är ett mål för justitieministeriet. Att använda tilläggsresurser för att placera brottsutövare i fängelse är inte mänskligt sett och med tanke på kostnadseffektiviteten den bästa möjliga lösningen. Minskningen av fångantalet skall ske på ett kriminalpolitiskt behärskat sätt, med andra ord utan att äventyra samhällets säkerhet och rättsväsendets trovärdighet.

Under de senaste åren har man med små ändringar strävat efter att minska fångantalet. En ändring som har minskat fångantalet är de reviderade bestämmelserna om förvandlings-

straffet för böter som trädde i kraft vid ingången av det pågående året. Målen att minska fångantalet uppnås också genom helhetsreformen av verkställigheten av fängelsestraffet som trädde i kraft vid ingången av oktober 2006. Det har bedömts att faktorer som bidrar till att minska fångantalet i denna reform är reformen av den villkorliga frigivningen av unga, införande av övervakad frihet på prov och en ändring av sättet att räkna kvotdelar av straffet. Ett centralt sätt att minska fångantalet är minskning av brottsligheten. Utvecklingen har varit positiv beträffande stölder, grova narkotikabrott och

brott mot liv. Det riktas motiverade förväntningar också till brottsförebyggande, speciellt till det nationella programmet för förebyggande av våld. Vid justitieministeriet utreds som framtida medel för att minska fängantalet bl.a. en utvidgning av samhällstjänsten och verkställigheten av korta frihetsstraff i friheten under elektronisk övervakning.

Personer som avtjänar ett förvandlingsstraff för böter är vanligen inte i behov av en så intensiv övervakning som slutna fängelseförhållanden betyder. Förvandlingsstraffen för böter är ofta så korta att det inte i praktiken är möjligt att placera fången i en öppen anstalt. T.ex. i Vanda fängelse där det har fästs en speciell vikt vid att upprätthålla en krävande säkerhetsnivå fanns det den 1 september 2006 55 personer som avtjänade ett förvandlingsstraff för böter. Nu för tiden är det i praktiken personer med rusmedelsproblem och utan betalningsförmåga som döms till att avtjäna ett förvandlingsstraff för böter. Hotet om en förvandling av bötesstraffet har ingen verkan på dessa personers verksamhet. Att ett bötesstraff förvandlas till fängelse på grund av personens saknande betalningsförmåga kan anses problematiskt.

I budgetpropositionen för år 2007 nämns som ett sätt att minska fängantalet att bruket av förvandlingsstraffet minskas.

## 2. Föreslagna ändringar

Det mest ändamålsenliga sättet att minska antalet förvandlingsstraff för böter är att avskaffa möjligheten att förvandla de allra minsta straff som alltjämt kan förvandlas. Detta gäller bötesstraff som bestäms i strafforderförfarandet. Redan förutsättningar för inledande av strafforderförfarandet betyder att det begångna brottet inte är allvarligt. Förvandlingsförbudet föreslås sträcka sig till bötesstraff som bestämts i strafforderförfarandet och vars belopp uppgår högst till 20 dagsböter. Bötesdomar som meddelats i rättegångsbehandlingen på grund av gensaga mot straffanspråket är inte heller förvandlingsbara.

Möjligheten till en likadan lagändring har tagits upp av arbetsgruppen som planerar ett nytt förfarande för behandlingen av summariska brottmål och som tillsattes av justitie-

ministeriet i april 2006. Arbetsgruppen utreder ersättning av det nuvarande ordningsbotsförfarandet och strafforderförfarandet. Arbetsgruppen utreder också ett system där straffen på 15–20 dagsböter skulle med den misstänktes samtycke slutligt kunna bestämmas av polisen. Denna ändring av beslutsnivån har den begränsningen att dagsböter som bestämts av polisen inte kan förvandlas till fängelse.

Mandattiden för arbetsgruppen som utreder behandlingen av summariska brottmål går ut i slutet av mars 2007. Därefter tar det minst ett år att en eventuell ny lagstiftning träder i kraft. Tankar om utvecklingen och behovet att minska bötesfångar som framfördes i arbetsgruppens uppdrag kan ändå sammanslås med det nu föreslagna förvandlingsförbudet.

Den föreslagna lösningen är ändamålsenlig eftersom den uttryckligen riktar sig till påföljder för små brott. Det finns inte skäl att ändra de grundläggande lösningarna om förvandlingsbestämmelser som trädde i kraft vid ingången av det pågående året, såsom förvandlingsförhållandet mellan böter och fängelse. Detta bidrar till att det nya förfarandet kan införas snabbt. Eftersom det är fråga om böter som döms ut i strafforderförfarandet påverkar ett minskat bruk av förvandlingsstraffen inte domstolspraxis så att det döms ut fängelse för några brott, i stället för böter.

Den föreslagna reformen verkställs genom att ändra strafflagen så att ett nytt 4 mom. fogas till 2 a kap. 6 § som gäller förvandlingsstraff. I det nya momentet föreskrivs utifrån de ovan nämnda grunderna att ett bötesstraff som dömts ut i strafforderförfarandet och uppgår högst till 20 dagsböter inte förvandlas till fängelse. Att den som delgetts straffanspråket motsätter sig straffanspråket gör böter inte förvandlingsbara.

## 3. Propositionens konsekvenser

På basis av utredningen minskar det föreslagna förvandlingsförbudet det dagliga antalet bötesfångar med 20–30. Detta kommer ändå att ses med ett dröjsmål eftersom det ofta tar över ett år innan förvandlingsstraffet verkställs räknat från att det dömdes ut.

Ett minskat antal förvandlingsdomar minskar i någon mån Rättsregistercentralens, åklagarnas, domstolarnas och utsökningens

arbete. Speciellt minskar det arbete i fängelserna då 15–20 % av bötesfångar uteblir. Här kunde man helt undvika de arbetskrävande åtgärderna som hänför sig till att bötesfångar anländer till och frigges från fängelset.

Propositionen har ingen betydande verkan på brottsligheten eftersom i de fallen som ovan har beskrivits är det fråga om personer och gärningssätt som nästan inte alls påverkas av hotet om bötesstraff och förvandlingsstraffet.

#### **4. Beredningen av propositionen**

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet.

#### **5. Ikraftträdande**

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

#### **6. Lagstiftningsordning**

Det föreslagna förbudet mot att förvandla böter till fängelse skall betraktas ur synvinkeln på jämlikheten som avses i grundlagens 6 §. Jämlikheten förutsätter att rättsligt likadana fall behandlas på samma sätt. Att begränsa förvandlingsförbudet av böter till att gälla böter som har bestämts i strafforderförfarandet kan i några fall leda till att det av polisen eller åklagaren träffade valet av processarten antingen hindrar bruket av förvandlingsstraff för böter eller gör det möjligt. Författningsförslaget kan ändå anses som godtagbart med tanke på jämlikheten eftersom brotten som hör till området för det föreslagna förvandlingsförbudet i praktiken behandlas huvudsakligen i strafforderförfarandet. Polisens rätt till övervägande harmoniseras

starkt av inrikesministeriets strafforderanvisningar i vilka det bestäms gränser för dagsbotsbeloppen.

När den föreslagna ändringen har genomförts förutsätter en förvandling av högst 20 dagsböter i praktiken att polisen på grund av hindret som nämns i anvisningarna avstår från att utfärda strafforder, åklagaren åtalar och domstolen avdömer att svaranden inte betalar sina böter och de inte kan indrivnas av honom eller henne samt att domstolen inte tillämpar bestämmelserna om eftergift i fråga om förvandlingen utan förvandlar. Sådana fall är i praktiken sällsynta.

I praktiken har över 75 % av de bötesdomar som verkstälts förvandlingsstraff dömts ut i strafforderförfarandet. Detta kan anses problematiskt med tanke på vars och ens rätt om vilken det föreskrivs i 21 § 1 mom. i grundlagen att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Det är ju åklagaren och inte domstolen som bestämmer största delen av eventuella böter i form av strafforder vilka i sin tur kan leda till ett förvandlingsstraff. Det föreslagna förvandlingsförbudet korrigerar för sin del detta problem.

Att ett straff som innefattar frihetsberövande skall bestämmas i domstolen om vilket det föreskrivs i 7 § 3 mom. i grundlagen äventyras inte eftersom förvandlingen av böter till fängelse sker också i fortsättningen på domstolens beslut.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

## 1.

**Lag****om ändring av 2 a kap. 6 § i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*fogas* till 2 a kap. 6 § i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889), sådan den lyder i lag  
550/1999, ett nytt 4 mom. som följer:

2 a kap.	dagsböter förvandlas inte till fängelse. Böter förvandlas inte heller till fängelse när böterna har bestämts i domstolen till följd av gensaga mot straffanspråket.
<b>Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot</b>	

6 §	Denna lag träder i kraft den	20 .
-----	------------------------------	------

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

-----  
Ett bötesstraff som dömts ut i straffor  
derförfarandet och vars belopp är högst 20  
\_\_\_\_\_

Helsingfors den 19 oktober 2006

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Justitieminister *Leena Luhtanen*