Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 a och 9 kap. i strafflagen och av 3 § i lagen om parkeringsövervakning

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 a och 9 kap. i strafflagen och av 3 § i lagen om parkeringsövervakning (RP 1/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Ville Hinkkanen, justitieministeriet
- direktör Tapio Lappi-Seppälä, Helsingfors universitet, Institutet för kriminologi och rättspolitik
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i strafflagen och lagen om parkeringsövervakning.

Lagarna avses träda i kraft våren 2016.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen förslaget mot bakgrund av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen och villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med anledning av de aspekter som hänför sig till det krav på godtagbarhet som hör

till de generella villkoren för att få begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterar regeringen dock att ett utlåtande av grundlagsutskottet vid behov kan inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslår regeringen att strafflagen och lagen om parkeringsövervakning ändras. Ordningsbotens högsta belopp höjs från 200 euro till 400 euro. Dagsbotens minsta belopp höjs från 6 euro till 9 euro. Till övriga delar fördubblas i princip dagsbotsbeloppet så att det är en trettiondel av den bötfälldes genomsnittliga månadsinkomst. Skalan för samfundsboten ändras så att beloppen blir ungefär tre gånger så höga och det lägsta beloppet blir 2 500 euro och det högsta beloppet 2 500 000 euro.

De straffarter som föreslås bli höjda, dvs. böter, ordningsbot och samfundsbot, är förmögenhetsstraff som innebär ett ingrepp i den dömdes egendom. Propositionen är följaktligen av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 23/1997 rd).

Förslaget handlar inte om enstaka kriminaliseringar utan om en generell ändring i straffsystemet. Förslaget har dock konsekvenser som utsträcker sig till enskilda kriminaliseringar, eftersom bötesstraffen för dem höjs. Därför bör propositionen bedömas mot bakgrund av de aspekter som gäller kriminaliseringarna.

Av kravet på att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbara följer att ett tungt vägande samhälleligt behov av en kriminalisering måste kunna påvisas. Också grunden för inskränkningarna måste vara godtagbar inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 23/1997 rd). Fiskala mål inte är godtagbara skäl för en lagstiftning om påföljder (GrUU 61/2014 rd).

En straffpåföljds stränghet måste också stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet. Dessutom måste straffsystemet genomgående uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 56/2014 rd, GrUU 16/2013 rd och GrUU 23/1997 rd).

Vid bedömningen av den föreslagna regleringen bör även grundlagsutskottets ståndpunkter om administrativa påföljder av sanktionskaraktär beaktas. Utskottet har betonat att en administrativ påföljdsavgift med karaktär av sanktion inte kan betraktas som en skatt eller avgift enligt 81 § i grundlagen. Den är inte avsedd att finansiera statens utgifter eller utgöra ersättning eller vederlag för förmåner eller tjänster som tillhandahålls den betalningsskyldige av det allmänna (se t.ex. GrUU 32/2005 rd, GrUU 12/2005 rd, GrUU 46/2004 rd och GrUU 61/2002 rd).

Hur höjningen genomförs

I det straffrättsliga systemet döms böter ut i dagsböter, så att minimiantalet är en dagsbot och maximiantalet är 240 dagsböter. Dagsbotsbeloppet är knutet till den dömdes inkomster, vilket betyder att dagsböter som överstiger minimiantalet i hög grad är oberoende av växlingar i penning-

värdet. Det totala bötesbeloppet är antalet dagsböter multiplicerat med dagsbotsbeloppet. Ordningsbot är för sin del ett till beloppet fast förmögenhetsstraff som är lindrigare än böter. För brott som har begåtts i ett samfunds, en stiftelses eller någon annan juridisk persons verksamhet ska på yrkande av åklagaren dömas till samfundsbot, om en sådan påföljd föreskrivs för brottet i strafflagen.

Ordningsbot, dagsbot och samfundsbot har alla en avvikande regleringsstruktur. Därför föreslås det olika lagstiftningstekniska mekanismer för höjningarna av de olika förmögenhetsstraffen. Detta har betydelse för den statsförfattningsrättsliga bedömningen av propositionen. Om riksdagen godkänner de föreslagna ändringarna dubbleras dagsboten för brott som begås efter att lagen trätt i kraft, med stöd av bestämmelsen i strafflagen. Regeringen har också för avsikt att ändra de förordningar som bifogats propositionen så att dagsbotens lägsta belopp höjs till 9 euro och ordningsboten höjs.

Höjningen av ordningsboten genomförs så att bemyndigandet att utfärda förordning i 2 a kap. 8 § 2 mom. i strafflagen ändras. Höjningen av dagsbotsbeloppet genomförs delvis med stöd av bestämmelsen om beräkning av dagsbotens belopp i 2 a kap. 2 § 2 mom. i strafflagen och delvis med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning i den paragrafens 5 mom. Däremot grundar sig höjningen av samfundsboten direkt på 9 kap. 5 § i strafflagen.

I den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § ingår ett krav på att straff för brott ska bestämmas i lag (se RP 309/1993 rd och GrUU 30/2010 rd, GrUU 21/2005 rd och GrUU 34/2004 rd). Enligt grundlagens 80 § ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag.

Det nuvarande systemet med dags- och ordningsböter grundlades 1998 (se RP 74/1998 rd) med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 30/1998 rd). Grundlagsutskottet ansåg då att bemyndigandet att utfärda förordning författningsrättsligt sett inte var något problem, eftersom det inte reglerade straffbarheten (s. 3/I). Utskottet behandlade inte bemyndigandet att utfärda förordning om dagsbotsbeloppet, och frågan har inte heller efter det behandlats av utskottet. Utskottet har senare fäst uppmärksamhet vid utformningen av strafflagsbestämmelserna om ordningsbot och konstaterat att det rimmar bättre med den straffrättsliga legalitetsprincipen att det direkt av lagen framgår att ordningsbot kan föreläggas som straff för en förseelse som avses i lagen än att det först i förordning anges att ordningsbot är det konkreta straffet. Också grundlagens 80 § har konstaterats förespråka detta (se GrUU 7/2010 rd, GrUU 31/2002 rd och GrUU 20/2002 rd).

Lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, som gäller förfarandet vid föreläggandet av böter, stiftades 2010 samtidigt som lagen om ordningsbotsförseelser, där det på lagnivå föreskrivs om beloppet av ordningsboten för olika förseelser. Lagarna träder emellertid i kraft först vid en tidpunkt som föreskrivs senare, enligt uppgift hösten 2016. Först då definieras ordningsbotsstraffen på lagnivå i enlighet med det som grundlagsutskottet (GrUU 7/2010 rd) har förespråkat.

Bestämmelser om dagsbotsbeloppet föreslås i 2 a kap. 2 § i strafflagen. Enligt 2 § 1 mom. ska dagsbotsbeloppet fastställas så att det är skäligt i förhållande till den bötfälldes betalningsförmåga. Enligt 2 mom. ska dagsbotsbeloppet vara en trettiondel i stället för en sextiondel av den böt-

fälldes genomsnittliga månadsinkomst. I 5 mom. sägs det att närmare bestämmelser om bland annat dagsbotens minimibelopp utfärdas genom förordning av statsrådet. Höjningen av dagsbotsbeloppet genomförs delvis – till den del det handlar om höjningen av dagsbotens lägsta belopp – genom en ändring av en förordning. Grundlagsutskottet anser att det på grund av grundlagens bestämmelser om legalitetsprincipen och om bemyndigandet att utfärda förordning samt på grund av frågans betydelse är befogat att föreskriva om dagsbotens lägsta belopp genom lag. I praktiken betyder detta att 4 § i den förordning som fogats till propositionen ska tas in i lagen. Ändringen innebär att riksdagen framöver beslutar om den grundläggande frågan inom det straffrättsliga straffsystemet om vad som kan anses som ett skäligt och proportionerligt lägsta dagsbotsbelopp.

Propositionens acceptabilitet och proportionalitet

Bötesstraffen är de vanligaste påföljderna för brott. De föreslagna ändringarna har således stor inverkan på förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret. Under de senaste åren har antalet ordningsböter som föreläggs varierat mellan 250 000 och 300 000 per år. Flest ordningsböter föreläggs för trafikförseelser (RP, s. 4 och 7). Årligen påförs ca 200 000 dagsbotsstraff, och mer än två tredjedelar av dem gäller trafikbrott.

Man måste kunna påvisa ett tungt vägande samhälleligt behov av en kriminalisering och också grunden för kriminaliseringen måste vara godtagbar inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 23/1997 rd och GrUU 61/2014 rd). Utskottet anser att denna utgångspunkt även gäller ändringar i det straffrättsliga påföljdssystemet, eftersom det finns ett samband mellan straffen och förbuden i strafflagen och syftet med straffen är att stödja och effektivisera förbuden.

Enligt grundlagsutskottet har till exempel har en förbättring av skyddet av brottsoffer (se GrUU 6/2014 rd) och av vissa andra utsatta grupper (se GrUU 17/2006 rd) samt säkerhetsaspekter som hänför sig till olika slags rättsobjekt (se t.ex. GrUU 20/2002 rd och GrUU 26/2014 rd) utgjort godtagbara grunder för kriminalisering. Däremot har utskottet uttryckligen sagt att fiskala mål inte är godtagbara skäl för en straffrättslig lagstiftning om påföljder (GrUU 61/2014 rd). När grundlagsutskottet bedömde regeringens proposition om en brottsofferavgift fäste utskottet uppmärksamhet vid det som sades i motiven, nämligen att man i fortsättningen bör se till att intäkterna från brottsofferavgifterna hålls på så hög nivå att systemet är lönsamt och att man efter det att systemet tagits i bruk bör följa upp hur penningsummorna inflyter. Utskottet ansåg att det ställningstagandet var synnerligen problematiskt, eftersom fiskala mål inte enligt utskottets bedömning är godtagbara skäl för en lagstiftning om påföljder (GrUU 61/2014 rd).

Det sägs klart ut i propositionen att målet är att i enlighet med regeringsprogrammet öka statens inkomster av bötesstraffen genom att höja bötesbeloppen. Regeringen föreslår att höjningarna görs på ett sådant sätt att det straffrättsliga påföljdssystemet fortfarande utgör en konsekvent helhet som uppfyller de krav som den straffrättsliga proportionalitetsprincipen och det proportionalitetskrav som ingår i förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ställer (RP, s. 12). Regeringen bedömer att om höjningarna inte i väsentlig grad förändrar människors beteende och uppbördsresultatet förblir oförändrat, innebär höjningarna en extra inkomst för staten på omkring 53—56 miljoner euro per år (RP s. 16—17).

Trots att propositionen är ett prov på oklanderlig lagberedning både formellt och när det gäller konsekvensbedömningarna ger regeringen ingen egentlig motivering till att höja bötesbeloppen. Regeringen har inte kunnat påvisa någon godtagbar grund för förslaget inom systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Tvärtom sägs det i propositionen att det inte finns något behov av att höja dagsbotens belopp på grund av brottslighetens utveckling (s. 9) och att varken pengarnas minskade värde eller inkomstnivåns utveckling ger anledning till en allmän översyn av systemet med dagsbot. Böterna höjs klart mer än vad de bötfälldas inkomstutveckling skulle förutsätta (s. 10). Regeringen konstaterar att också den höjning av ordningsbotsbeloppen som trädde i kraft redan i september 2015 var klart större än vad pengarnas minskade värde eller de bötfälldas inkomstutveckling hade förutsatt (s. 11) och nu höjs ordningsbotsbeloppen ytterligare från den nivån. Inte heller erfarenheterna av samfundsboten visar på något behov av att höja samfundsboten (s. 11).

Grundlagsutskottet anser att bedömningssituationen är exceptionell och att beredningen av propositionen är bristfällig från statsförfattningsrättslig synpunkt. Den enda icke-fiskala grunden för höjningarna i propositionen är att en allt större del av kostnaderna för brottsligheten flyttas över på dem som döms för brott. I propositionen sägs det också att med tanke på statens ekonomiska situation kan man när det gäller förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna se det som nödvändigt att en större del av kostnaderna för brottsligheten överförs på dem som döms för brott. Grundlagsutskottet anser att om inte denna knapphändiga motivering – som också lätt kan misstolkas – bedöms mot bakgrund av det straffrättsliga systemet som helhet och de olika brottsarterna, fullgörs inte skyldigheten att motivera bestämmelser om kriminaliseringar. Å andra sidan har utskottet uttryckt sin oro över det ekonomiska läget inom rättsvården. Utskottet har sagt att basfinansieringen av de myndigheter som ansvarar för rättstrygghetens förverkligande måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärlig läge (GrUU 29/2014 rd). Inte heller denna synpunkt avskaffar eller ersätter bristen i propositionen, dvs. att det saknas en godtagbar grund inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det allmänt erkända syftet med straffsystemet, även bötessystemet, är att förebygga brott genom olika påverkansmekanismer och att minimera det lidande och de kostnader som brottsligheten och brottslighetskontrollen medför och se till att de drabbar de olika parterna på ett rättvist sätt. Det är lagstiftarens uppgift att utforma de olika delfaktorerna i systemet på bästa sätt för att minska de mänskliga och materiella skador och det lidande som brottsligheten och kontrollen förorsakar. Den motiverade straffnivån bestäms utifrån rättviseaspekter och straffens brottsförebyggande effekt, den belastning och det lidande tillämpningen av systemet orsakar i samhället och på individnivån samt vilka andra medel som kunde användas för att nå samma mål. Denna typ av allmänna synpunkter och mål som ligger till grund för straffsystemet kan anses godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, menar utskottet.

Det är i sig klart att grundlagen inte sätter några strikta gränser för höjningar av bötesstraffen så länge det finns godtagbara grunder för ändringarna. Utskottet har tvärtom konstaterat att lagstiftaren har rätt stort spelrum vid kriminalisering (GrUU 23/1997 rd). Utskottet framhåller att grundlagens stiftare inte hade för avsikt att kontrollera straffsystemets allmänna utveckling.

Enligt 74 § i grundlagen ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till in-

ternationella fördrag om mänskliga rättigheter. Däremot ska utskottet inte utforma motiveringar till regeringens propositioner utan bedöma de motiveringar som regeringen lägger fram. Det hör således inte heller till grundlagsutskottets uppgifter att göra den kriminalpolitiska behovsbedömning som anges ovan. Om den motivering som konstitutionen kräver saknas eller till väsentliga delar är bristfällig i en proposition, finns det enligt grundlagen inga hinder för att motiveringen skrivs i riksdagens betänkandeutskott. För att en grund ska vara godtagbar måste den dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se också t.ex. GrUU 44/2010 rd).

I den nu aktuella propositionen anges inte på behörigt sätt de konstitutionella ramarna för att utveckla det straffrättsliga systemet. Propositionsmotiven är därför problematiska på ett fundamentalt plan med hänsyn till konstitutionen och en god lagberedning. Grundlagsutskottet understryker i detta sammanhang också att de statsförfattningsrättsliga synpunkterna inte i en proposition kan förbigås eller ersättas med hänvisningar till regeringsprogrammet eller statsbudgeten (se också GrUU 60/2014 rd).

Grundlagsutskottets slutsats är att anpassningen av statsfinanserna inte i sig kan anses som en godtagbar grund för att införa de föreslagna ändringarna i det straffrättsliga påföljdssystemet. Mot bakgrund av detta och synpunkterna ovan måste lagutskottet som betänkandeutskott bedöma om det finns sådana godtagbara grunder för de föreslagna ändringarna i det straffrättsliga påföljdssystemet som inte ingår i propositionen när man beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna. Om inga sådana grunder finns, kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet påpekar dock att detta slags synpunkter på propositionsmotiven bara i undantagsfall kan bli problematiska med tanke på grundlagen. Det handlar om att den motivering som är av konstitutionell betydelse saknas nästan helt eller är i den mån problematisk att den omintetgör hela propositionen.

En straffpåföljds stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se GrUU 56/2014 rd och GrUU 16/2013 rd). Trots att de föreslagna ändringarna har betydande konsekvenser skärper de inte förmögenhetsstraffen så mycket att dessa skulle stå i klart missförhållande till gärningens klandervärdhet. När det gäller kravet på proportionalitet ryms propositionen således inom ramen för lagstiftarens prövningsmarginal, om man kan påvisa godtagbara grunder för den på det sätt som anges ovan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om propositionsmotiven beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 17.3.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.