LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 32/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om brottsofferavgift och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om brottsofferavgift och till vissa lagar som har samband med den (RP 293/2014 rd) till lagutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 61/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Mervi Sarimo, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Heidi Manns-Haatanen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Virpi Jalkanen, Riksåklagarämbetet
- polischef Kari Rantala, polisinrättningen i Östra Nyland
- utvecklingsdirektör Sari Laaksonen, Förbundet för Mödra- och Skyddshem
- advokat Tiina Haapa-aho, Finlands Advokatförbund
- offentligt rättsbiträde Erja Vihinen, Julkiset Oikeusavustajat ry
- verksamhetsledare Leena-Kaisa Åberg, Brottsofferjouren
- professor Kimmo Nuotio.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— kommunikationsministeriet
— Rättsregistercentralen
— Automobilförbundet rf
— Monika-Naiset liitto ry
— Naisten Linja Suomessa ry
— Finlands domareförbund
— Tukinainen ry
— Stiftelsen för kriminalvårdens främjande
— Penningautomatföreningen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om brottsofferavgift och att lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, lagen om verkställighet av böter och lagen om den ordning i vilken borgenärer skall få betalning ändras.

Det föreslås en ny avgift, brottsofferavgift, som ska tas ut av gärningsmän vid brott. Syftet med lagen är att utöka den statliga finansieringen av stödtjänster för brottsoffer med ett belopp som motsvarar intäkterna från brottsofferavgifterna.

Den som döms till straff för ett brott som han eller hon begått som myndig och för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse ska vara skyldig att betala brottsofferavgift. Dessutom ska en juridisk person som döms till samfundsbot vara skyldig att betala brottsofferavgift.

Brottsofferavgiftens belopp föreslås vara 40 eller 80 euro beroende på straffets föreskrivna maximitid. Brottsofferavgiften för juridiska personer föreslås vara 800 euro.

Lagarna avses träda i kraft samma dag som lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, som träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms separat genom lag.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår en ny avgift som ska tas ut av gärningsmän, en brottsofferavgift. Intäkterna ska användas till stödtjänster för brottsoffer. En skrivning om bättre stödtjänster för brottsoffer ingår i regeringen Katainens program och frågan anknyter till Finlands internationella åtaganden. Ett alternativ i rekommendationerna för genomförande av EU:s direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem är att inkomsterna från avgifter som tas ut av gärningsmän ska användas till att bekosta verksamhet som främjar offrens intressen, till exempel stödtjänster. Europarådets konventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (den s.k. Istanbulkonventionen) antogs redan 2011 och nu har också riksdagen antagit den. Både direktivet och konventionen kräver att det ordnas stödtjänster för offren.

Syftet med propositionen är att stärka den statliga finansieringen av stödtjänsterna till brottsoffer och det görs genom att gärningsmännen förpliktas att vara med och bekosta stödtjänsterna. En av de bärande tankegångarna i kriminalpolitiken är att olägenheter och kostnader av kriminalitet ska fördelas rättvist. Det är viktigt att se till gärningsmännens rättssäkerhet, men också offren måste skyddas och få sina rättigheter garanterade. Straffrättsligt ansvar innebär att den som begär ett brott ska svara för följderna. Ett basalt krav är att offren ska få ersättning för fysiska, psykiska och materiella förluster i bästa möjliga mån och att de får hjälp via stödtjänster av olika typer. Lagutskottet anser att det finns ett tungt vägande samhällsbehov av att avsätta medel för stödtjänster till brottsoffer. Redan i utlåtandet om EU-direktivet (LaUU 13/2011 rd) framhöll utskottet vikten av att ta fram nya modeller och avsätta adekvata ekonomiska resurser för stödtjänster till brottsoffer. I ett annat utlåtande (LaUU 6/2013 rd) upprepade utskottet sin oro eftersom anslagen var otillräckliga och verksamheten beroende av bidrag från RAY. Utskottet framhöll att stödtjänsterna tydligt hör till verksamhet som ska finansieras av staten och förutsatte en hållbar finansieringsbas att stå på för att verksamheten ska kunna planeras på sikt och stödtjänster erbjudas på lika villkor i hela landet. Det är mycket viktigt både rent symboliskt och med avseende på den ekonomiska ansvarsfördelningen att gärningsmännen förpliktas att vara med och bekosta stödtjänsterna. Brottsofferavgiften är ett verktyg för att stärka gärningsmännens sociala ansvar för sitt brott. Samtidigt understryker utskottet att det i överensstämmelse med Finlands internationella åtaganden är det allmänna som ska ha huvudansvaret för stödtjänster. Brottsofferavgiften är ett medel till för trygga tillgången till nödvändiga stödtjänster och garantera att de avgiftsfria.

I sitt utlåtande (GrUU 61/2014 rd) framhåller grundlagsutskottet en ekonomisk påföljd av straffkaraktär i sak kan jämställas med en straffrättslig påföljd (se också GrUU 9/2012 rd), även om exakthetskravet i den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen i sig inte gäller

bestämmelser om administrativa påföljder. Det innebär att bestämmelserna i konstitutionellt hänseende måste bedömas enligt samma kriterier som bestämmelser om straffrättsliga påföljder och administrativa sanktioner. Vidare måste bestämmelserna vara exakta och godtagbara och påföljderna måste vara proportionella i relation till gärningen. Grundlagsutskottet anser att brottsofferavgiften genomgående uppfyller proportionalitetskravet och att förslaget beträffande avgiftsbeloppet faller inom ramen för lagstiftarens prövningsrätt. I och med att brottsofferavgiften jämställs med straffrättsliga påföljder och brottsofferavgiften påförs i ett förfarande enligt lagen om förläggande av böter och ordningsbot (754/2010) måste den misstänkte tillfrågas om sin sitt samtycke till ett bötesärende, men också till brottsofferavgift, trots att ingen prövningsrätt tillämpas när brottsofferavgift påförs. Om den misstänkte inte ger sitt samtycke till att bötesärendet eller brottsofferavgiften behandlas i bötesförfarande, går frågan vidare till förundersökning och den vägen till domstol. Grundlagsutskottet går närmare in på frågan om den misstänktes samtycke i sitt utlåtande om lagen om bötesförfarande (GrUU 7/2010 rd).

I utlåtandet (GrUU 61/2014 rd) påpekar grundlagsutskottet också att 4 § föreskriver att brottsofferavgift påförs i samma förfarande som straff påförs för ett brott som är grund för avgiften och att detta inte är något problem med avseende på förbudet ne bis in idem.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringsförslag.

Hur brottsofferavgiften är upplagd

När propositionen var ute på remiss och när utskottet hörde sakkunniga var en del mycket kritiskt inställda till systemet. Personer som uppnått myndighetsålder och gör sig skyldiga till brott där det strängaste straffet är fängelse ska vara skyldiga att betala en brottsofferavgift. Det betyder att lindrigare straff och straff begångna av unga är undantagna avgiften. Inte bara fysiska personer utan också juridiska personer berörs. Juridiska personer döms till samfundsbot. Oberoende av brottstyp och offer påförs brottsofferavgiften på grundval av straffskalan. Avgiften påförs på tjänstens vägnar och ingen prövning ingår. Målet är att införa ett så enkelt, rättvist och likvärdigt system som möjligt som samtidigt är lönsamt. Det innebär dels att avgiften utdöms också för brott utan offer, dels att avgiften i de flesta fall påförs för trafikbrott. Utskottet tillstyrker modellen och anser att den ska vara tillräckligt enkel. Samtidigt vill utskottet påminna om att risken för skada är verklig till exempel vid trafikbrott trots att det inte alltid behöver finnas ett konkret offer. Årligen omkommer ungefär 250 personer i trafikolyckor och tusentals blir skadade, men offren uppfattar sig inte alltid som brottsoffer. Stödtjänsterna till brottsoffer bör gälla och erbjudas alla som behöver stöd, också offer för trafikbrott, menar utskottet.

Modellen innebär således att en stor del av brottsofferavgifterna kommer att påföras i strafforderförfarande. Det betyder samtidigt att i synnerhet polisen men också åklagarna får mer arbete. Följaktligen understryker lagutskottet att systemet måste fungera så att det ger upphov till så lite extra arbete som möjligt för polis, åklagare och domstolar. Brottsofferavgiften bör beaktas framför allt i arbetet med att vidareutveckla polisens och justitieförvaltningens informationssystem. Eftersom systemet ska vara lönsamt måste förvaltningen vara så minimal som möjligt för att intäkterna ska räcka till och kunna användas för det verkliga syftet, nämligen till stödtjänster för allmänheten.

Avgiftsbeloppet och hur avgiften påförs

Enligt 3 § i den föreslagna lagen bestäms brottsofferavgiftens belopp enligt det maximala straffet för det brott som tillräknas personen. Avgiften är 40 euro, om det föreskrivna strängaste straffet för det brott som tillskrivs personen är fängelse i högst sex månader. Vidare är avgiften 80 euro, om det föreskrivna strängaste straffet för det brott som tillskrivs personen är fängelse i över sex månader. Juridiska personer som döms till samfundsbot ska betala 800 euro i brottsofferavgift. Brottsofferavgiften är ett fast belopp

och ingen prövning tillämpas när den påförs. Samtidigt som man velat ha ett enkelt system har man försökt uppnå balans mellan skäliga avgifter och ett rationellt system. Det faktum att det finns flera avgifter visar att systemet är skäligt. Trots att brottsofferavgiften inte är oskäligt högt, blir den totala påföljden utan tvekan strängare sett ur gärningsmannens synvinkel. Å andra sidan minskar intäkterna och medlen till brottsoffertjänsten om avgiften är lägre eftersom det kostar att införa och driva systemet. För närvarande arbetar kommunikationsutskottet med en genomgripande reform av trafiklagstiftningen. Tanken är att bland annat utvidga tillämpningsområdet för administrativa sanktioner vid trafikbrott. Reformen berör inte påföljdssystemet enligt strafflagen, men den kan i vissa hänseenden påverka intäkterna från brottsofferavgiften.

Grundlagsutskottet (GrUU 61/2014 rd) anser det problematiskt med avseende på proportionalitetsprincipen att brottsofferavgiften i vissa fall kan vara större än bötesstraff. I propositionen sägs det att "brottsofferavgiften inte ska vara större än ett bötesstraff". Trots detta innehåller propositionen inga bestämmelser som tillgodoser det villkoret. Grundlagsutskottet anser att lagen bör få en explicit bestämmelse om att brottsofferavgift inte får påföras, om beloppet är större än bötesbeloppet eller att brottsofferavgiften i dessa fall ska påföras högst till ett belopp som motsvarar bötesbeloppet. Följaktligen föreslår lagutskottet att 4 § i lagförslag 1 får ett nytt 2 mom. Dessutom föreslår utskottet en lagteknisk ändring i 4 § 1 mom.

Hänsyn till insolvens

Det är motiverat att det för brottsofferavgiften, som alltså kan jämställas med en straffrättslig påföljd, inte tas ut någon utsökningsavgift enligt 5 § i lagen om utsökningsavgift. Det görs det inte heller vid böter. Följaktligen föreslår lagutskottet att 6 § i lagförslag 1 får ett nytt 2 mom.

Preskription

Brottsofferavgiften grundar sig på brott och är accessorisk i relation till det utdömda straffet. Därför bör 8 kap. om preskription i strafflagen tillämpas på preskription av avgiften. Däremot ska bestämmelserna om förvandlingsstraff inte tillämpas på brottsofferavgiften. Följaktligen föreslår lagutskottet att 6 § i lagförslag 1 får ett nytt 3 mom.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—4 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 4 och 6 § med följande ändringar:

4 §

Påförande av avgift

Domstolen påför brottsofferavgiften när den dömer ut straffet. I ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) påförs brottsofferavgiften av åklagaren i samband med ett strafföreläggande och av en polisman, *tullman*, gränsbevakningsman eller jakt- och fiskeövervakare i samband med ett bötesföreläggande. (*Utesl.*)

Brottsofferavgiften får inte påföras om beloppet skulle bli större än det bötesbelopp som gärningsmannen döms till eller påförs. (Nytt 2 mom.)

6 §

Verkställighet av avgiften

(1 mom. som i RP)

Ingen utsökningsavgift tas ut för brottsofferavgiften. (Nytt 2 mom.)

Bestämmelserna om preskription av böter tilllämpas på preskription av brottsofferavgiften. (Nytt 3 mom.)

Helsingfors den 4 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf.	Anne Holmlund /saml	Jaana Pelkonen /saml
medl.	Mikael Jungner /sd	Arto Pirttilahti /cent
	Arja Juvonen /saf	Kristiina Salonen /sd
	Suna Kymäläinen /sd	Kari Tolvanen /saml
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Ari Torniainen /cent
	Aino-Kaisa Pekonen /vänst	Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.