

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 32/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 293/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 61/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Mervi Sarimo, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Heidi Manns-Haatanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Virpi Jalkanen, Valtakunnansyyttäjänvirasto

- poliisipäällikkö Kari Rantala, Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- kehitysjohtaja Sari Laaksonen, Ensi- ja turvakotien liitto
- asianajaja Tiina Haapa-aho, Suomen Asianajajaliitto
- julkinen oikeusavustaja Erja Vihinen, Julkiset Oikeusavustajat ry
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys
- professori Kimmo Nuotio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Oikeusrekisterikeskus
- Autoliitto ry
- Monika-Naiset liitto ry
- Naisten Linja Suomessa ry
- Suomen tuomariliitto ry
- Tukinainen ry
- Kriminaalihuollon tukisäätiö KRITS
- Raha-automaattiyhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikosuhrimaksusta sekä muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja velkojen maksusaantijärjestyksestä annettua lakia.

Esityksen mukaan otettaisiin käyttöön rikosentekijöiltä perittävä uusi maksu, rikosuhrimaksu. Lain tarkoituksena olisi vahvistaa rikok-

sen uhreille suunnattujen tukipalveluiden valtionrahoitusta rikosuhrimaksun tuottoa vastaavalla määrällä.

Maksun suorittamiseen velvollinen olisi täysi-ikäisenä rikoksen tehnyt, joka tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Lisäksi rikosuhri-

maksun suorittamiseen velvollinen olisi oikeushenkilö, joka tuomitaan yhteisösakkoon.

Rikosuhrimaksun määrä olisi 40 euroa tai 80 euroa riippuen rangaistuksen enimmäispituudesta. Oikeushenkilölle määrättävä rikosuhrimaksu olisi 800 euroa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki, joka tulee voimaan laissa erikseen säädettävänä ajankohtana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan käyttöön otettavaksi uusi rikoksentehtäjäiltä perittävä maksu, rikosuhrimaksu. Maksuista koostuvalla tuotolla rahoitettaisiin rikoksen uhreille kohdennettuja tukipalveluja. Rikoksen uhrien tukipalvelujen kehittäminen sisältyy Kataisen hallituksen ohjelmaan ja liittyy Suomen kansainvälisiin sitoutumuksiin. EU:n uhridirektiivin (2012/29/EU) täytäntöönpanoa koskevaan suositukseen sisältyy yhtenä vaihtoehtona järjestelmä, jossa rikoksentehtäjäiltä kerättävillä maksuilla kerättyjä tuloja käytetään uhrien etuja edistävän toiminnan, kuten tukipalvelujen, rahoittamiseen. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus niin sanottu Istanbulin sopimus hyväksyttiin jo vuonna 2011 ja nyt myös eduskunta on sen hyväksynyt. Sekä direktiivi että yleissopimus edellyttävät uhrien tukipalvelujen järjestämistä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa rikoksen uhreille annettavien tukipalvelujen valtionrahoitusta osallistamalla rikoksentehtäjäiltä tukipalvelujen rahoittamiseen. Kriminaalipolitiikan perusajatuksiin kuuluu rikollisuudesta aiheutuvien haittojen ja kustannusten oikeudenmukainen jakaminen. Rikoksentehtäjän oikeusturvasta on huolehdittava, mutta myös uhria on suojattava ja taattava hänen oikeuksiensa toteutuminen. Rikosvastuu lähtee siitä, että rikoksentehtäjä vastaa tekonsa seurauksista. Perusvaatimuksena on, että uhrin fyysiset, henkiset ja aineelliset menetykset korjataan mahdollisimman hyvin ja että uhria autetaan erilaisin

tukipalveluin. Lakivaliokunta katsoo, että rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoituksen vahvistamiselle on painava yhteiskunnallinen tarve. Valiokunta on jo EU:n uhridirektiivistä antamassaan lausunnossa (LaVL 13/2011 vp) korostanut uusien käytännön toimintamallien kehittämistä sekä riittäviä taloudellisia voimavaroja uhrien tukipalveluille. Valiokunta toisti huolensa tukipalveluiden riittämättömyydestä rahoituksesta ja sen riippuvuudesta RAY:lta saatavasta tuesta lausunnossaan (LaVL 6/2013 vp). Valiokunta katsoi, että tukipalvelutoiminta kuuluu vahvemmin valtion varoista rahoitettavaksi ja edellytti, että rahoitus järjestetään kestäväälle pohjalle mahdollisimman pian toiminnan pitkäjänteiseksi suunnittelemiseksi ja uhrin tukipalvelujen tasapuoliseksi turvaamiseksi kaikkialla maassa. Valiokunta pitää niin symbolisesti kuin taloudellisen vastuunjaon kannalta erittäin tärkeänä, että rikoksentehtäjät osallistetaan tukipalvelujen rahoittamiseen. Rikosuhrimaksu on keino vahvistaa rikoksentehtäjän sosiaalista vastuunottoa tehdyn rikoksen johdosta. Samalla valiokunta korostaa, että Suomen kansainvälisten sitoumusten mukaisesti päävastuu tukipalvelujen järjestämisestä on kuitenkin julkisella vallalla. Rikosuhrimaksu on yksi lisäkeino turvata tarpeellisten tukipalvelujen saatavuus ja maksuttomuus.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 61/2014 vp) todennut, että rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus voidaan asiallisesti rinnastaa rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. myös PeVL 9/2012 vp, s. 2), vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Tämä merkitsee, että sääntelyä

on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava vastaa-
vin perustein kuin rikosoikeudellista seuraamus-
sääntelyä ja hallinnollisia sanktioita koskevaa
sääntelyä, ja että sääntelyn tulee olla täsmällistä
sekä hyväksyttävää ja että seuraamuksen tulee
olla oikeassa suhteessa tekoon. Perustuslaki-
valiokunta katsoo, että rikosuhrimaksujärjestel-
mä kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden
vaatimukset ja ehdotus pysyy rikosuhrimaksun
määrän suhteen lainsäätäjän harkintavallan puit-
teissa. Rikosuhrimaksun rinnastaminen rikos-
oikeudellisiin lisäseuraamuksiin tarkoittaisi sitä,
että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun
lain (754/2010) mukaisessa menettelyssä mää-
rättävän rikosuhrimaksun osalta epäillyltä tulisi
tiedustella hänen suostumustaan paitsi sakko-
asiaan myös sen ohella määrättävään rikosuhri-
maksuun, vaikkakaan rikosuhrimaksun määrää-
misessä ei käytetä lainkaan harkintavaltaa. Jollei
epäilty antaisi suostumustaan asian tai rikosuhri-
maksun käsittelemiseen sakkomenettelyssä, asia
ohjautuisi esitutkintaan ja sitä kautta tuomio-
istuinkäsittelyyn. Perustuslakivaliokunta on
arvioinnut tarkemmin epäillyn suostumusta
sakkomenettelylaista antamassaan lausunnossa
(PeVL 7/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan
(PeVL 61/2014 vp) todennut myös, että ehdote-
tun rikosuhrimaksulain 4 §:n mukainen sääntely
siitä, että rikosuhrimaksu määrätään samassa
menettelyssä kuin maksun perusteena olevasta
rikoksesta määrätään rangaistus, ei ole ongel-
mallinen ne bis in idem -kiellon kannalta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmene-
vistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella
lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja
tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa la-
kiehdotusten hyväksymistä seuraavin muutos-
ehdotuksin.

Rikosuhrimaksua koskeva järjestelmä

Esityksen lausuntokierroksella samoin kuin
valiokunnan asiantuntijakuulemisessa osa lausu-
jista suhtautui hyvin kriittisesti ehdotettuun jär-
jestelmään. Rikosuhrimaksun olisi velvollinen
maksamaan täysi-ikäinen henkilö, joka tuomi-
taan rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty

ankarin rangaistus on vankeutta. Näin lievim-
mät ja nuorten tekemät rikokset rajautuisivat
ulkopuolelle. Luonnollisten henkilöiden ohella
maksuvelvollisuus koskisi oikeushenkilöitä,
jotka tuomitaan yhteisösakkoon. Rikosuhri-
maksu määräytyisi rikostyyppistä tai uhrista riip-
pumatta rangaistusasteikon perusteella. Maksu
määrättäisiin viran puolesta, ja määräämiseen ei
liittyisi mitään harkintaa. Tavoitteena olisi luoda
järjestelmä, joka olisi riittävän yksinkertainen,
oikeudenmukainen ja tasapuolinen sekä samalla
kannattava. Tämä tarkoittaisi, että maksu tuo-
mittaisiin myös rikoksista, joissa ei ole uhria ja
toiseksi, että lukumääräisesti suurin osa mak-
suista liittyisi tieliikenne rikoksiin. Valiokunta
kannattaa ehdotettua mallia rikosuhrimaksuksi
ja järjestelmän pitämiseksi riittävän yksinkertai-
sena. Samalla valiokunta muistuttaa, että vaikka
rikoksella ei olisi aina konkreettista uhria, on
vahingonvaara todellinen esimerkiksi tieliiken-
nerikoksissa. Suomessa kuolee liikenneonnetto-
muuksissa vuosittain noin 250 henkilöä ja louk-
kaantuu tuhansia, mutta onnettomuuksien uhrin
eivät useinkaan miellä olevansa rikoksen uhre-
ja. Valiokunta katsoo, että uhrien tukipalveluita
tulisi kohdentaa ja tarjota kaikille tukea tarvitse-
ville myös liikenne rikosten uhreille.

Kun ehdotettu malli tarkoittaa käytännössä
sitä, että suuri osa rikosuhrimaksuista määrät-
tään rangaistusmääräysmenettelyssä, on väistä-
mätöntä, että ehdotetun rikosuhrimaksun käyt-
töönotto tulee lisäämään erityisesti poliisin ja
syyttäjän työtä. Lakivaliokunta korostaakin, että
järjestelmä tulisi toteuttaa niin, että siitä aiheu-
tuu mahdollisimman vähän lisätyötä poliisille,
syyttäjille tai tuomioistuimille. Järjestelmän vai-
kutukset tulisi erityisesti huomioida kehitettäes-
sä poliisi- ja oikeushallinnon tietojärjestelmiä.
Järjestelmän kannattavuuden vuoksi hallinto
tulisi pitää mahdollisimman vähäisenä, jotta
tuotto pysyisi riittävänä ja kohdistuisi todelli-
seen tarkoitukseensa: kansalaisten tukipalvelui-
hin.

Maksun määrä ja määrääminen

Ehdotetun rikosuhrimaksulain 3 §:n mukaan
rikosuhrimaksun suuruus määräytyy henkilön

syyksi luetun rikoksen enimmäisrangaistuksen perusteella. Maksun määrä on 40 euroa, jos henkilön syyksi luetusta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enintään kuusi kuukautta. Maksun määrä on 80 euroa, jos henkilön syyksi luetusta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. Yhteisösakkoon tuomittujen oikeushenkilöiden osalta rikosuhrimaksu olisi 800 euroa. Rikosuhrimaksu on kiinteä, eikä sen määräämisessä käytetä lainkaan harkintavaltaa. Valiokunta katsoo, että samalla, kun järjestelmä on pyritty pitämään yksinkertaisena, on pyritty löytämään tasapaino maksujen kohtuullisuuden ja järjestelmän tarkoituksenmukaisuuden välillä. Porrastetut maksut korostavat järjestelmän kohtuullisuutta. Vaikka rikosuhrimaksu ei ole määrältään kohtuuttoman suuri, tekijän kannalta se ankaroiittaa tuomittavaa kokonaisuusvaatimuksesta. Toisaalta pienempi maksu vähentäisi maksukertymää ja siten riittävää tuottoa rikosuhripalveluiden rahoittamiseksi ottaen huomioon järjestelmän käyttöönotosta ja ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset. Parhaillaan on liikenne- ja viestintäministeriössä vireillä tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistus. Uudistuksen tavoitteena on muun muassa hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen tieliikenneriikoksissa. Kyse ei ole rikoslakiperustaisten liikenneriikosten seuraamusjärjestelmän uudistamisesta, mutta uudistuksella saattaisi olla joitakin vaikutuksia rikosuhrimaksun kertymään.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 61/2014 vp) pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena sitä, että tietyissä tilanteissa rikosuhrimaksu voi olla suurempi kuin sakkorangaistus. Hallituksen esityksessä todetaan, että rikosuhrimaksun ei tulisi olla suurempi kuin sakkorangaistus. Siitä huolimatta esitykseen ei sisälly sääntelyä, mikä turvaisi tämän lähtökohdan toteutumisen. Perustuslakivaliokunnan mielestä rikosuhrimaksulakiin on lisättävä nimenomainen säännös siitä, että rikosuhrimaksua ei saa määrätä, jos sen rahamäärä on suurempi kuin sakon rahamäärä taikka rikosuhrimaksu määrätään näissä tilanteissa enintään sakon suuruusena. Edellä esitetyin perustein lakivaliokunta

ehdottaa 1. lakiehdotuksen 4 §:ään lisättävän uusi 2 momentti. Lisäksi valiokunta ehdottaa lakiteknistä tarkistusta 4 §:n 1 momenttiin.

Maksukyvyyttömyyden huomioon ottaminen

Valiokunta pitää perusteltuna, että rikosoikeudellisiin lisäseuraamuksiin rinnastettavasta rikosuhrimaksusta ei tulisi periä ulosottomak-suista annetun lain 5 §:n mukaista ulosottomak-sua, kuten ei peritä sakoistakaan. Tästä syystä valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 6 §:ään lisättävän uusi 2 momentti.

Maksun vanheneminen

Valiokunta katsoo, että kun rikosuhrimaksu on rikosperusteinen ja rangaistuksen tuomitsemi-seen nähden liitännäinen, sen vanhenemiseen tulisi soveltaa sakon raukeamista koskevia rikoslain 8 luvun säännöksiä. Rikosuhrimak-suun ei kuitenkaan sovellettaisi muuntorangai-stusta koskevia säännöksiä. Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 6 §:ään lisättävän uusi 3 mo-mentti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdot-taa,

että 2.—4. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muu-toin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 4 ja 6 § muutettuina seuraavasti:

4 §

Maksun määrääminen

Tuomioistuimien määrää rikosuhrimaksun ran-gaistuksen tuomitessaan. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukai-nessa menettelyssä rikosuhrimaksun määrää syyttäjän rangaistusmääräyksen yhteydessä ja po-liisi, tullimies, rajavartija ja erätarkastaja sakko-määräyksen yhteydessä. (Poist.)

Rikosuhrimaksua ei saa määrätä, jos se olisi rahamäärältään suurempi kuin rikoksentekijälle tuomittava tai määrättävä sakko. (Uusi 2 mom.)

Rikosuhrimaksun täytäntöönpanosta ei peritä ulosottomaksua. (Uusi 2 mom.)

Rikosuhrimaksun raukeamiseen sovelletaan, mitä sakon raukeamisesta säädetään. (Uusi 3 mom.)

6 §

Maksun täytäntöönpano

(1 mom. kuten HE)

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
jäs. Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /ps
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Jaana Pelkonen /kok
Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.