

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om brottsofferavgift

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om brottsofferavgift ändras. Enligt förslaget höjs brottsofferavgiftens belopp med 50 procent. Vidare utvidgas den bestämmelse som säkerställer avgifternas proportionalitet till att omfatta juridiska personer. Det föreslås att bestämmelsen om ändringssökande utvidgas så att den uppfyller grundlagens krav.

Syftet med höjningen av brottsofferavgifterna är att trygga tillgången till behövliga stödtjänster för brottsoffer och att främja en rättvis fördelning av skador och kostnader till följd av brott. Samtidigt tillgodoses det behov av att höja brottsofferavgifterna som följer av det förändrade penningvärdet. Utgångspunkten för förslaget är att regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering innehåller en föresats om att möjligheten att höja brottsofferavgifterna ska utredas. I regeringsprogrammet har man förbundit sig att utarbeta ett brottsofferpolitiskt program, där ett av målen är att trygga finansieringen av stödtjänster för offren.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2026.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Lagstiftningen	3
2.2 Inflöde av brottsofferavgifter och kanalisering av dem till stödtjänster för brottsoffer	4
2.3 Finansiering av stödtjänster av permanent karaktär från justitieministeriets moment ..	5
2.4 Hur offren anlitar stödtjänster	7
2.5 EU-rättens inverkan på stödtjänsterna	9
3 Mål	10
4 Förslagen och deras konsekvenser	10
4.1 De viktigaste förslagen	10
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	11
5 Alternativa handlingsvägar.....	13
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	13
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	15
6 Remissvar	16
7 Specialmotivering.....	18
8 Ikraftträdande	18
9 Bestämmelser på lägre nivå än lag	19
10 Verkställighet och uppföljning	19
11 Förhållande till andra propositioner	19
11.1 Samband med andra propositioner	19
11.2 Förhållande till budgetpropositionen	19
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	20
LAGFÖRSLAG.....	22
Lag om ändring av lagen om brottsofferavgift	22
BILAGA	24
PARALLELLTEXT	24
Lag om ändring av lagen om brottsofferavgift	24

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Enligt en föresats i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska möjligheten att höja brottsofferavgifterna utredas. Ärendet har även samband med en annan åtgärd i regeringsprogrammet: Ett brottsofferpolitiskt program utarbetas i syfte att trygga stödtjänsternas finansiering och förbättra brottsutsattas ställning vid straffrättsliga förfaranden. [Ett projekt för att bereda ett brottsofferpolitiskt program](#) har inletts vid justitieministeriet genom tillsättandet av en styrgrupp den 8 januari 2024. Programmet utarbetas så att den del av programmet som handlar om stödtjänster för brottsoffer och finansieringen av dessa ska vara klar före utgången av 2024. I programmet ska även utredningen av möjligheten att höja brottsofferavgifterna beaktas och ett förslag läggas fram om användning och anvisning av de eventuella höjda brottsofferavgifterna för stödtjänster för brottsoffer. Förslaget utarbetas av den arbetsgrupp som tillsatts av styrgruppen den 12 februari 2024. I arbetet ska även utvecklingen inom EU samt inom internationella förpliktelser och rekommendationer beaktas i den mån den har betydelse för bedömningen av miniminivån för stödtjänsterna. På denna punkt ska fokus i första hand ligga på de frågor som gäller finansieringen av tjänster producerade av organisationer.

Justitieministeriet har den 18 juni 2024 publicerat en bedömningspromemoria [Möjligheter att höja brottsofferavgifterna](#), där man behandlar möjligheterna att höja de brottsofferavgifter som tas ut av gärningsmännen. Enligt bedömningspromemorian kan och bör brottsofferavgifterna höjas. Det alternativ som ansågs vara bäst motiverat är en engångshöjning som överstiger indexjusteringarna och som kan vara 50 procent. Utöver ökningen av den allmänna prisnivån talar även kriminalpolitiska perspektiv för en höjning av avgifterna.

Propositionen har beretts som ett tjänstearbete vid justitieministeriet. Utkastet till regeringens proposition var på remiss mellan den 16 december 2024 och den 10 januari 2025. Remisstiden var kortare än vanligt. Det handlar i huvudsak om en teknisk ändring, och propositionen motsvarar den bedömningspromemoria som publicerats tidigare. Utlåtanden begärdes av 43 aktörer. Sammanlagt mottogs 26 utlåtanden senast den 13 januari 2025. Begäran om utlåtande och de utlåtanden som kom in finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med projektkoden [OM078:00/2023](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftningen

En brottsofferavgift infördes den 1 december 2016, då lagen om brottsofferavgift (669/2015) trädde i kraft. Det var fråga om en betydande kriminalpolitisk reform genom vilken gärningsmännen involverades i finansieringen av stödtjänster. I 1 § fastställs lagens syfte och avgränsas ändamålet för intäkterna från avgiften: syftet med lagen är att utöka den statsfinansiering som anvisas för stödtjänster för brottsoffer med ett belopp som motsvarar intäkterna från brottsofferavgifterna.

Införandet av den nya finansieringsmodellen utgick från de nationella behoven av att trygga stödtjänster för brottsoffer, i synnerhet Brottsofferjourens tjänster. Behovet av att stärka stödtjänsterna hade även samband med EU-lagstiftning och internationella förpliktelser. Den nya finansieringsmodellen stödde genomförandet av direktivet om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem 2012/29/EU (brottsofferdirektivet) och främjade tillgodoseendet av förpliktelserna i Europarådets

konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen, FördrS 53/2015). Bakgrunden till lagen beskrivs i närmare detalj i regeringens proposition ([RP 293/2014 rd](#), kapitlet Inledning, Bedömning av nuläget samt Beredningsskeden och beredningsmaterial).

Bestämmelser om betalningsskyldighet finns i 2 §. Skyldig att betala brottsofferavgift är den som döms till straff för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse. Betalningsskyldighet uppstår inte om gärningsmannen varit under 18 år vid den tidpunkt då brottet begicks. Skyldig att betala brottsofferavgift är också en juridisk person som döms till samfundsbot.

Bestämmelser om brottsofferavgiftens belopp finns i 3 § i lagen om brottsofferavgift. Brottsofferavgiften är 40 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i högst sex månader. Brottsofferavgiften är 80 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i mer än sex månader. För juridiska personer är brottsofferavgiften 800 euro.

Enligt 4 § om påförande av avgift får brottsofferavgiften inte påföras om beloppet skulle bli större än det bötesbelopp som gärningsmannen döms till eller påförs.

Enligt 5 § om ändringssökande får ändring i betalningsskyldighet enligt denna lag sökas endast i samband med huvudsaken.

I lagen om brottsofferavgift saknas bestämmelser om en mekanism för att justera brottsofferavgiftens belopp. En höjning av avgifterna kan således genomföras endast genom att ändra 3 § om brottsofferavgiftens belopp. Det har gått cirka åtta år sedan brottsofferavgiften infördes, vilket redan i sig talar för att en justering av beloppen är aktuell. Höjningstrycket beror på att penningvärdet förändrats och den allmänna prisnivån stigit, vilket återspeglar sig även i ökade kostnader för stödtjänster för brottsoffer. Det ökade behovet av finansiering för stödtjänster beror på att antalet brottsoffer som behöver och anlitar stödtjänster i samhället har ökat kraftigt. Även utvecklingen av EU-lagstiftningen kommer att påverka den miniminivå som krävs för stödtjänsterna. Detta beskrivs närmare i avsnitt 2.5.

2.2 Inflöde av brottsofferavgifter och kanalisering av dem till stödtjänster för brottsoffer

De intäkter som inflyter från brottsofferavgifter beror förutom på avgiftens belopp och på hur betalningsskyldigheten avgränsas även på hur avgifterna blir betalda eller hur man får dem indrivna. Intäkterna beror även på hur många personer som årligen döms för sådana brott för vilka hot om fängelsestraff föreligger. Om detta antal ökar eller sjunker på grund av ändringar i brottsligheten eller på grund av orsaker som beror på kontrollpolitiken, inverkar detta på de intäkter som inflyter från brottsofferavgiften.

Vid beredningen av lagen om brottsofferavgift uppskattades maximibeloppet av brottsofferavgifter till 7,4 miljoner euro årligen. Detta var en grov uppskattning av alla avgifter som motsvarar grunderna för fastställande av avgiften. Kalkylen utgick från uppgifter från 2012 om brott med hot om fängelsestraff begångna av 18 år fyllda personer som dömts vid domstol eller i förfarande för strafföreläggande till böter. Dessa var sammanlagt cirka 150 000 personer. Antalet juridiska personer som dömts till samfundsbot var cirka 40. Det uppskattades att man skulle lyckas driva in avgiften av sammanlagt 65 procent av dem som påförts brottsofferavgift. Beloppet av influtna avgifter för stödtjänster till offren uppskattades till 4,5 miljoner euro årligen.

Beloppen i euro och de influtna avgifterna av de brottsofferavgifter som kom in för verkställighet till Rättsregistercentralen ökade ända fram till 2021, varefter de började sjunka. År 2021 kom det in över 125 000 avgifter för verkställighet till ett belopp om sammanlagt drygt 6,3 miljoner euro. Beloppet av influtna brottsofferavgifter överskred 4,5 miljoner euro. År 2023 kom det in närmare 117 000 brottsofferavgifter för verkställighet, till ett sammanlagt belopp om cirka 5,9 miljoner euro. Beloppet av influtna avgifter stannade på drygt 4 miljoner euro. Beloppet av mottagna och influtna brottsofferavgifter 2014–2023 framgår av [bedömningspromemorian](#) (kapitel Nuläge, figurer 1 och 2).

Av alla de brottsofferavgifter som påfördes 2022 hade 62 procent betalats fram till den 31 augusti 2023 och 66 procent fram till den 30 september 2024. Indrivningen av avgifter ökar inte märkbart efter det första året, utan största delen av de påförda avgifterna betalas inom det kalenderår som följer på det år då avgiften påförts. Av de brottsofferavgifter som påfördes 2023 hade 63 procent betalats fram till den 30 september 2024.

Av de brottsofferavgifter i anslutning till bötesförelägganden som påfördes 2022 hade cirka 92 procent betalats fram till september 2024. Motsvarande andel för brottsofferavgifter i anslutning till strafförelägganden var 59 procent. Av de brottsofferavgifter på 40 och 80 euro som påförts av domstol hade 48 procent betalats. Av de brottsofferavgifter på 800 euro för juridiska personer som påförts av domstol hade 86 procent betalats. I snitt hade 49 procent av alla de brottsofferavgifter som påförts av domstol betalats.

Kanaliseringen av brottsofferavgifter till finansieringen av stödtjänster för brottsoffer har genomförts från justitieministeriets huvudklass, moment 25.01.50 (Understöd), i statsbudgeten. Från detta anslag beviljas understöd till de sammanslutningar som tillhandahåller stödtjänster för brottsoffer. Beslut om de anslag som anvisas stödtjänster för brottsoffer fattas inom ramen för beredningen av ramarna för statsfinanserna och statsbudgeten. De årliga behovsprövade understödsbesluten om att bevilja statsunderstöd för finansieringen av stödtjänster fattas utifrån ansökningar efter att statsbudgeten har godkänts av riksdagen. I statsbudgeten intäktsförs brottsofferavgifterna under moment 12.39.01 (Böter och inkomster från administrativa betalningspåföljder).

Intäkterna från avgifterna används för att finansiera de allmänna stödtjänster som krävs enligt brottsofferdirektivet och den telefontjänst för offer som krävs enligt Istanbulkonvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet. Det årliga beloppet av statsunderstöd som anvisas dessa permanenta stödtjänster för offer från justitieministeriets moment överstiger rejält de influtna brottsofferavgifterna. Under 2017–2023 var skillnaden som mest närmare 1,6 miljoner euro efter att avgiften infördes (2017) och som minst knappt 900 000 euro (2020). Med brottsofferavgiften har man i praktiken kunnat täcka en del av den finansiering som behövs för stödtjänsterna. Därtill har det behövts övrig statlig budgetfinansiering och en ökning av det sammanlagda statsunderstödet som är avsett för de sammanslutningar som tillhandahåller brottsoffertjänster. Situationen har även påverkats av det ökade behovet av stödtjänster.

2.3 Finansiering av stödtjänster av permanent karaktär från justitieministeriets moment

Brottsofferjouren (RIKU) är en central stödtjänst för brottsoffer som finansieras permanent från moment 25.01.50. I och med det nationella genomförandet av brottsofferdirektivet och införandet av brottsofferavgiften ökade nivån för det statsunderstöd som beviljades Brottsofferjourens grundläggande verksamhet avsevärt under 2016 och 2017. Till stabiliseringen av understödsnivån bidrog skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster som fastställdes för Brottsofferjourens verksamhet i syfte att trygga de allmänna stödtjänsterna enligt

brottsofferdirektivet åren 2018–2027 (justitieministeriets beslut 21.12.2017). För tillgodoseendet av skyldigheten ansvarar MIELI Psykisk Hälsa Finland rf, som samordnar Brottsofferjourens verksamhet utifrån ett avtal mellan Ensi- ja turvakotien liitto r.y., Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Kyrkostyrelsen, Finlands Röda Kors, Finlands Settlementförbund r.f. och MIELI rf. För genomförandet av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster betalas en ersättning i form av årligt statsunderstöd.

Beloppet av statsunderstöd som beviljas för att tillhandahålla allmänna stödtjänster stabiliserades i slutet av 2010-talet på cirka 4,1 miljoner euro. Brottsofferjourens verksamhet för vittnesstöd omfattas inte av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster, och allt sedan 2018 har beslut om statsunderstöd för vittnesstöd fattats separat. Till denna del har statsunderstödet stabiliserats på 25 000 euro.

Till följd av det ökade servicebehovet som föranleddes av dataintrånget i Vastaamo höjdes det som statsunderstöd reserverade anslaget med 570 000 euro från och med 2021 för att trygga Brottsofferjourens verksamhet. Genom att höja nivån har Brottsofferjourens beredskap för krissituationer stärkts och säkrats för att möjliggöra ett utbud av snabbt stöd till ett stort antal stödbehövande. Med stöd av höjningen har man även förmått skapa beredskap inom de allmänna stödtjänsterna inför det utbud av snabbt stöd som krävs enligt direktivet om bekämpande av terrorism (EU) 2017/541. I och med höjningen har de anslag som anvisats Brottsofferjouren från moment 25.01.50 uppgått till cirka 4,7 miljoner euro årligen.

Anslaget för 2024 inkluderade en ökning på 300 000 euro för Brottsofferjourens verksamhet, varav 200 000 euro hade föreslagits som en prestation av engångsnatur av finansutskottet (FiUB 14/2023 rd). Utskottet ansåg att arbetet för att stödja brottsoffren är ytterst viktigt och hoppades att finansieringen kan stabiliseras på en tillräcklig nivå. År 2024 beviljades för Brottsofferjourens verksamhet 5 000 000 euro, varav 4 975 000 euro för stödtjänster enligt skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster.

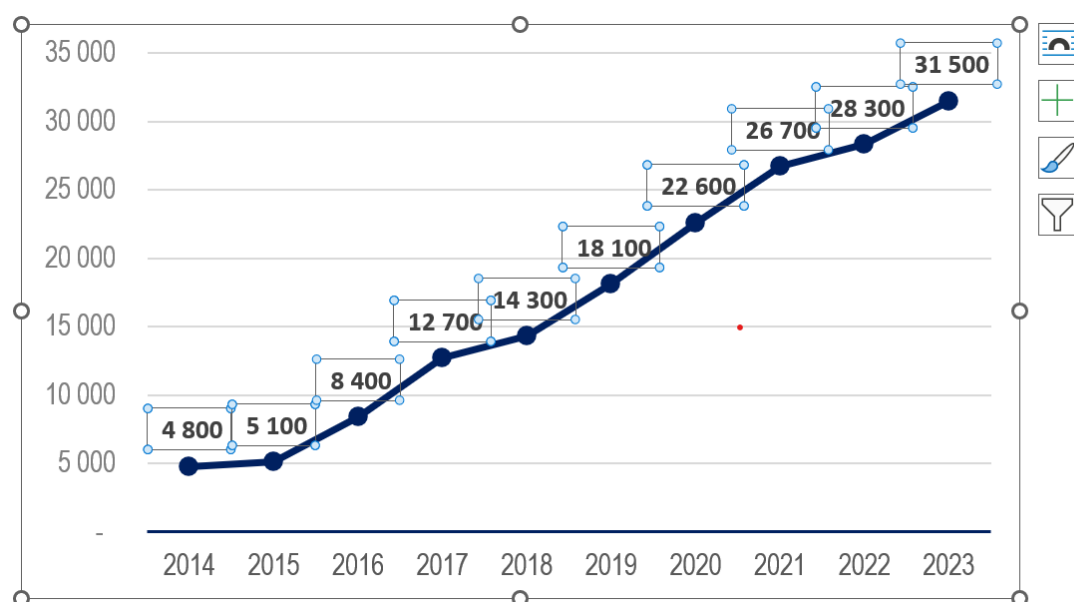
En annan stödtjänst som finansieras permanent från moment 25.01.50 är Nollinjen, hjälptelefonen som är bemannad dygnet runt för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i nära relationer enligt Istanbulkonventionen. Telefonservicen öppnades i december 2016. Institutet för hälsa och välfärd är den statsbidragsmyndighet som beviljar finansiering för tjänsten. Institutet för hälsa och välfärd ansvarar även för organiseringen, styrningen, utvärderingen, utvecklingen och marknadsföringen av Nollinjen. Tjänsten produceras av Settlementti Tampere ry. Vid sidan om telefonservicen öppnades en chatt i mars 2021. Chatten har ingen permanent finansiering och tjänsten har ibland varit stängd. Det understöd som anvisades Nollinjens verksamhet från momentet år 2024 var på 2023 års nivå: 725 000 euro. Därtill beviljades för 2024 särskild finansiering för att utveckla Nollinjens chatttjänst till ett belopp om 100 000 euro från åtgärdsprogrammet för förebyggande av våld mot kvinnor.

I regeringens proposition om statsbudgeten för 2025 (RP 109/2024 rd) föreslogs i dispositionsplanen under justitieministeriets moment 25.01.50 ett understöd om 5 460 000 euro till sammanslutningar som producerar stödtjänster till brottsoffer. Av anslaget ska 4 735 000 euro anvisas för understöd till Brottsofferjouren 2025 och 725 000 euro till Nollinjen. Med stöd av riksdagens beslut ökades momentet enligt finansutskottets betänkande med 150 000 euro till Brottsofferjouren för hjälp till offer för våld i nära relationer och för fortsatt vittnesstödsverksamhet (FiUB 25/2024 rd).

2.4 Hur offren anlitar stödtjänster

Den ständiga ökningen av antalet kunder har varit ett centralt fenomen i synnerhet inom Brottsofferjourens stödtjänster. Ökningen skvallrar om att det finns ett klart behov av stödtjänster för brottsoffer i samhället. År 2023 hade det sammanlagda antalet kunder inom Brottsofferjourens olika tjänster ökat 2,5-dubblats från 2017. Inom stödrelation hade antalet jämfört med 2017 fördubblats, inom telefontjänsten 116 006 femdubblats, inom den juridiska telefonrådgivningen 2,5-dubblats och inom Brottsofferjourens chatt 1,5-dubblats. Utifrån Brottsofferjourens halvårsöversikt verkar ökningen av antalet kunder ha planat ut år 2024.

Figur 1. Antalet kunder inom Brottsofferjourens olika tjänster (2014–2023). Källa: Brottsofferjouren



TABELL: Brottsofferjourens nyckeltal (2016–2023). Källa: Brottsofferjouren

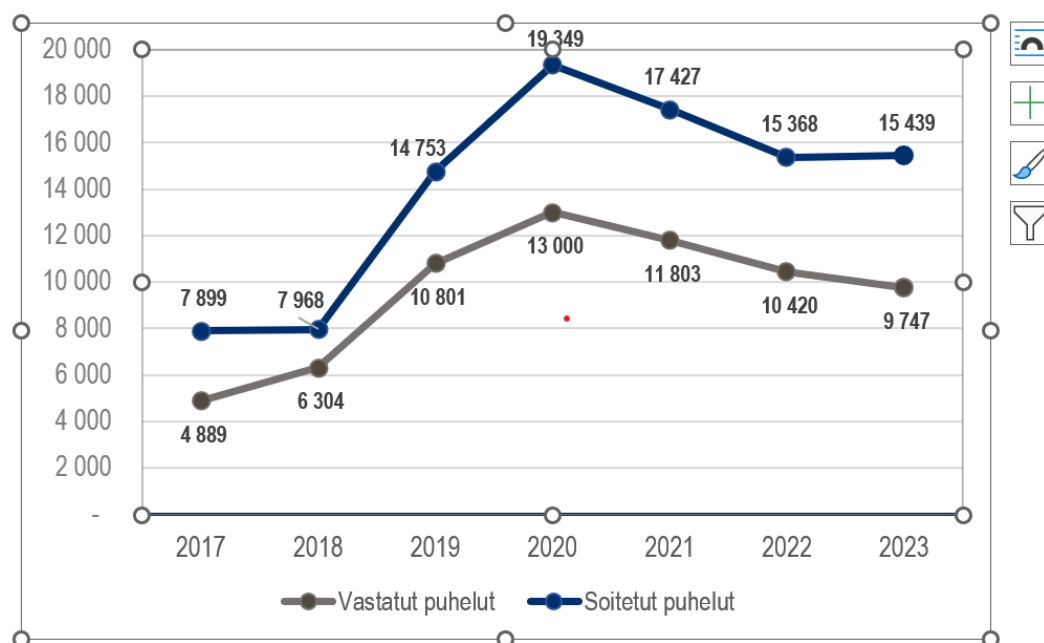
	Utfall 2016	Utfall 2017	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Utfall 2021	Utfall 2022	Utfall 2023
Kunder i olika tjänster	8 400	12 700	14 300	18 100	22 600	26 700	28 300	31 500
Stödrelation	3 600	4 700	5 100	7 100	7 100	8 100	9 400	10 100
Telefontjänsten 116 006	1 140	1 450	1 700	2 100	5 500	6 700	6 700	8 300
Juridisk telefonrådgivning	250	340	380	400	640	900	850	860

	Utfall 2016	Utfall 2017	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Utfall 2021	Utfall 2022	Utfall 2023
RIKUchat	1 100	3 100	3 300	3 500	3 700	4 000	4 100	4 900
Serviceställen	29	30	31	31	31	31	31	31
Frivilligarbetare	430	530	480	540	490	510	560	560
Personal i det grundläggande arbetet (årsverken)	40	50	52	57	58	64	66	64

Antalet samtal till Nollinjen har fördubblats sedan 2017, då man tog emot knappt 8 000 samtal. Under pandemin mottogs ett rekordantal samtal: över 19 000 samtal 2020 och nästan 17 500 samtal 2021. Under 2022 och 2023 återgick antalet samtal till nivån före pandemin, med drygt 15 000 samtal per år. Under åren 2020–2022 kunde Nollinjen svara på cirka 68 procent av samtalen, och 2023 var svarsfrekvensen 63 procent. Minskningen i svarsfrekvensen berodde bland annat på att öppettiderna för Nollinjens ena telefonlinje behövde begränsas på grund av finansieringsproblem.

Parallellt med Nollinjens hjälptelefon öppnades i mars 2021 en chattjänst. Under 2022 genomfördes cirka 1 100 chattkonversationer. Chatten har periodvis varit stängd på grund av bristande finansiering, och dess funktion har inte etablerats som en permanent del av Nollinjens verksamhet på grund av osäkerheten kring finansieringen.

Figur 2. Samtal till Nollinjen och besvarade samtal. Källa: Institutet för hälsa och välfärd



Största delen av kontakterna till Brottsofferjouren 2023 gällde våld i nära relationer (21 procent), sexualbrott (15 procent), egendomsbrott (11 procent) och misshandel (9 procent). Antalet offer för olika bedrägeribrott fortsatte att öka. Av alla kunder var 80 procent brottsoffer, 12 procent närstående till offer, två procent vittnen i brottmål och sex procent övriga. Inom Nollinjens tjänster 2023 var den största andelen av kontakterna relaterade till våld i parrelationer (78 procent) och annat våld i nära relationer (13 procent). Bland dem som tog kontakt med Nollinjen var 87 procent offer för våld, 9 procent närstående, 3 procent personer som använt våld och 2 procent yrkespersoner. En del av dem som kontaktade linjen hade både utsatts för våld och utövat våld i sina nära relationer.

Finansieringsbehovet för Brottsofferjourens och Nollinjens verksamhet, som finansieras under justitieministeriets moment för statsunderstöd, har ökat sedan brottsofferavgiften infördes. Förutom att antalet kunder har ökat, påverkas behovet av resurser även av de ökande kostnaderna för att tillhandahålla stödtjänster som beror på lönejusteringar, inflation och höjningen av mervärdesskatten. Om tillräcklig finansiering inte finns riskeras en nedskärning av tjänsterna och att offer får vänta allt längre på att få stödtjänster. Hösten 2024 inleddes anpassningsåtgärder vid Brottsofferjouren på grund av den stramare finansieringssituationen. Anpassningsåtgärderna innefattar strukturella förändringar, såsom ändringar i områdesstrukturen och sammanslagning av serviceställen, nedskärning av administrativa kostnader och vissa personalminskningar. De kommer också att påverka hur frivilligverksamheten organiseras. Dessutom övervägs vissa begränsningar i de tillhandahållna tjänsterna.

2.5 EU-rättens inverkan på stödtjänsterna

Som nämnts i avsnitt 2.1 var det behov att stärka stödtjänsterna som låg bakom införandet av brottsofferavgiften även kopplat till EU-lagstiftning och internationella förpliktelser. Den nya finansieringsmodellen stödde genomförandet av brottsofferdirektivet och främjade efterlevnaden av åtagandena i Istanbulkonventionen.

EU:s lagstiftning har sedan dess utvecklats, vilket påverkar bedömningen av minimistandarder för stödtjänsterna för brottsoffer. Viktiga nya förpliktelser ingår i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer av den 14 maj 2024, som ska implementeras nationellt senast den 14 juni 2027. Nya förpliktelser ingår också i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (det så kallade reviderade människohandelsdirektivet). Direktivet antogs den 13 juni 2024, och förpliktelserna i enlighet med det ska implementeras nationellt senast den 15 juli 2026. Dessutom kommer det inom en snar framtid sannolikt att göras utvidgningar av stödtjänstförpliktelserna enligt brottsofferdirektivet 2012/29/EU i samband med en revidering av direktivet. Trilogiförhandlingar mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om förslaget till en revidering av brottsofferdirektivet inleddes i december 2024.

De nya förpliktelserna bedöms kunna ha effekter för finansieringsbehoven för stödtjänster, men dessa behov kan ännu inte specificeras i detta skede. Bedömningarna av finansieringsbehoven kommer att preciseras i takt med att justitieministeriets arbete med att bereda ett brottsofferpolitiskt program framskrider och direktiven genomförs. I programmet granskas särskilt de tjänster som genomförs inom organisationernas verksamhet.

3 Mål

Det centrala målet med propositionen är att säkerställa tillgången till de stödtjänster som brottsoffer behöver. Detta kräver tillräcklig finansiering.

Målet är att stärka finansieringen av stödtjänster för brottsoffer genom att öka gärningsmännens ansvar för finansieringen. Detta sker genom att höja brottsofferavgifterna. De ökade intäkterna från brottsofferavgifterna används för att höja det belopp som avsätts för stödtjänster för brottsoffer under justitieministeriets moment 25.01.15.

En rättvis fördelning av de skador och kostnader som orsakas av brott är en grundläggande princip i kriminalpolitiken. Genom att stödja brottsoffer kan man minska de skador som brottet orsakar offret. I den nuvarande situationen, där antalet brottsoffer som behöver och anlitar stödtjänster i samhället har ökat kraftigt och behovet av besparingar inom den offentliga ekonomin är stort, anses det vara lämpligt att gärningsmännen bär ett större ansvar för kostnaderna för stödet till brottsoffer. Det är motiverat att ytterligare stärka gärningsmännens delaktighet i finansieringen av stödtjänster för brottsoffer.

Propositionen svarar också på behovet av att höja brottsofferavgifternas belopp för att ta hänsyn till förändringar i penningvärdet. Avgifterna har varit oförändrade i cirka åtta år.

Propositionen stöder därtill förberedelserna för att under de närmaste åren genomföra de nya EU-förpliktelser som påverkar den minimistandard som krävs för stödtjänster samt finansieringsbehoven för dessa tjänster.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att beloppen för brottsofferavgifter höjs med 50 procent.

Intäkterna från brottsofferavgiften är avsedda att användas för stödtjänster för brottsoffer och därigenom till förmån för brottsoffer. Med hjälp av de stödtjänster som finansieras med intäkterna från brottsofferavgifterna och från justitieministeriets statsunderstödsmoment 25.01.50 har antalet kunder i synnerhet vid Brottsofferjouren ökat avsevärt efter införandet av brottsofferavgiften. Också antalet personer som tagit kontakt med Nollinjen har nästan fördubblats sedan 2017. Samtidigt har kostnaderna för att producera stödtjänster ökat avsevärt. Behovet av att svara på det ökade behovet av stödtjänster för brottsoffer i samhället och de finansieringsbehov som orsakas av de ökade kostnaderna för produktionen av stödtjänster måste kunna tillgodoses.

En rättvis fördelning av de skador och kostnader som orsakas av brott är en grundläggande princip i kriminalpolitiken. Genom att stödja brottsoffer kan man minska de skador som brottet orsakar offret. För att offren ska kunna återhämta sig och få den hjälp de behöver, måste finansieringen av stödtjänster vara och förbli tillräcklig. Regeringen har föresatt sig att utarbeta ett brottsofferpolitiskt program för att säkra finansieringen av stödtjänster för brottsoffer. De offentliga besparingsåtgärderna påverkar också statsunderstöden. Den strama offentliga ekonomin ökar trycket på att stärka gärningsmännens ansvar för att finansiera stödet för brottsoffer. Det kan anses vara lämpligt att de som gjort sig skyldiga till brott med hot om fängelsestraff, det vill säga de mest klandervärda gärningarna, ska betala en allt större del av de stödåtgärder som genomförs för brottsoffren.

När det gäller en höjning av avgifterna bör bestämmelserna om brottsofferavgiften bedömas på samma grunder som bestämmelserna om straffrättsliga påföljder och administrativa sanktioner. Bestämmelserna ska vara exakta och godtagbara och påföljden ska stå i rätt proportion till gärningen.

Brottsofferavgiften infördes den 1 december 2016 och har inte höjts tidigare. Det finns ett tungt vägande samhällsbehov och en godtagbar grund för att höja brottsofferavgiften, och denna grund har ett nära samband med syftet med lagen om brottsofferavgift. En tillräckligt stor engångshöjning av brottsofferavgifterna kan bedömas ha en betydande långsiktig effekt för att säkerställa offrets ställning och stödtjänsterna. För att uppnå målen är det motiverat att stärka gärningsmännens delaktighet i finansieringen av stödtjänsterna, även om detta innebär en skärpning av den totala påföljden för gärningsmännen.

Systemet måste i sin helhet uppfylla proportionalitetskraven. När det gäller brottsofferavgiften innebär proportionalitetskravet i första hand att brottsofferavgiften inte i något fall får vara högre än bötesstraffet. I sin nuvarande form säkerställer 4 § 2 mom. om påförande av avgift detta krav för fysiska personer. På grund av den föreslagna höjningen föreslås även motsvarande krav för brottsofferavgiften för juridiska personer för att säkerställa proportionalitetskravet för brottsofferavgiften.

Proportionaliteten ska också beaktas vid fastställandet av höjningens storlek. Höjningen ska vara tillräcklig för att uppfylla sitt syfte, men den får inte vara överdriven. För att långsiktigt säkerställa tillgången till stödtjänster är det motiverat att höja brottsofferavgifterna så att höjningen överstiger prisökningen. Mellan 2016 och 2023 har den totala ökningen av konsumentprisindexet enligt Statistikcentralen varit cirka 20 procent, vilket innebär en motsvarande ökning av den allmänna prisnivån. En höjning som överstiger den nuvarande prisutvecklingen säkerställer att höjningen får en långsiktig effekt. Med hänsyn till de ovannämnda kriminalpolitiska grunderna samt den allmänna prisnivåns ökning kan en höjning av brottsofferavgifterna med 50 procent jämfört med den ursprungliga nivån anses motiverad. De föreslagna höjningarna i euro är rimliga.

Därtill föreslås det i propositionen att bestämmelsen om ändringssökande utvidgas så att den uppfyller grundlagens krav.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

En höjning av avgifterna skulle öka statens intäkter. Samtidigt skulle statens överföringsutgifter öka på grund av att intäkternas användningssyfte begränsas av lagen om brottsofferavgift.

En höjning av den nuvarande brottsofferavgiften med 50 procent innebär för en person som gjort sig skyldig till ett brott som kan leda till fängelsestraff att avgiften höjs från 40 euro till 60 euro och från 80 euro till 120 euro. För en juridisk person som döms till samfundsböter ska brottsofferavgiften höjas från 800 euro till 1 200 euro.

Enligt uppgifter från den 30 september 2024 om indrivningssituationen för brottsofferavgifter som påfördes 2022 beräknas de extra intäkterna från avgifterna för fysiska personer uppgå till cirka 1 940 000 euro per år och från avgifterna för juridiska personer till cirka 24 000 euro per år. Sammanlagt innebär detta en ökning med uppskattningsvis 1,9 miljoner euro jämfört med de nuvarande årliga intäkterna på cirka fyra miljoner euro. Ett belopp som motsvarar dessa

intäkter ska användas för att öka anslaget för statsunderstöd till stödtjänster för brottsoffer under moment 25.01.50 i statsbudgeten.

Höjningen gäller brottsofferavgifter som påförs för brott begångna efter lagändringens ikraftträdande, så de extra intäkterna kommer att genereras successivt. Baserat på erfarenheter från införandet av brottsofferavgiften kan det bedömas att intäkterna kommer att uppnå den förväntade nivån inom 3–4 år. På grund av det ökade antalet kunder och de ökade kostnaderna är det dock motiverat att öka anslaget för statsunderstöd redan från och med 2026 för att säkerställa finansieringen av och tillgången till stödtjänster för brottsoffer. För år 2026 bör anslaget under moment 25.01.50 ökas med 900 000 euro, vilket är knappt hälften av de förväntade intäkterna, och från och med 2027 med det fulla beloppet av de förväntade intäkterna.

En del av intäkterna från brottsofferavgifterna går för närvarande till att finansiera de stödtjänster (Nollinjen) som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde inom ramen för Institutet för hälsa och välfärds dispositionsrätt under momentet. De förslag som ska ingå i det brottsofferpolitiska handlingsprogrammet om att säkerställa finansiering av allmänna och specialiserade stödtjänster för brottsoffer och att tydliggöra finansieringsansvaret kommer om de genomförs att påverka inte bara fördelningen av intäkterna utan också från vilket moment statsunderstöd betalas. Programmet ska innehålla ett förslag om hur de höjda brottsofferavgifterna används och fördelas till stödtjänster för brottsoffer. Höjningen stärker finansieringsbasen för de aktörer inom tredje sektorn som i sin verksamhet producerar dessa stödtjänster för brottsoffer.

Det finns osäkerhetsfaktorer kring intäktsuppskattningen. De intäkter som genereras från brottsofferavgifterna beror inte bara på avgiftens storlek utan också på hur avgifterna betalas eller drivs in. Höjningen kan påverka framför allt låginkomsttagarnas betalningsförmåga eller vilja att betala. Eftersom höjningen är den första av sitt slag är det inte möjligt att på förhand bedöma konsekvenserna på ett tillförlitligt sätt. Vid en efterhandsbedömning av lagen kan höjningens effekt på indrivningen av avgifterna beräknas, och denna information kan användas för att bedöma eventuella framtida höjningar. Höjningen kan också leda till att brottsofferavgift med beaktande av 4 § i allt fler fall inte påförs. Denna eventuella minskning av de influtna avgifterna kan inte uppskattas.

Intäkterna från brottsofferavgifterna beror också på hur många personer som årligen döms för brott med hot om fängelse. Om detta antal ökar eller minskar på grund av förändringar inom kriminaliteten eller orsaker som hänför sig till kontrollpolitiken kommer det att påverka de influtna avgifterna.

Konsekvenser för människorna och samhället

Höjningen av brottsofferavgiften kan i enskilda fall, särskilt för låginkomsttagare och skuldsatta, bli påtaglig och påverka deras färdigt låga betalningsförmåga negativt. Avgiften kan försvåra situationen efter frigivning i synnerhet för de korttidsfångar som avtjänat upprepade fängelsestraff. Förslagets effekter på betalningsviljan och betalningsförmågan kan dock anses vara begränsade och acceptabla. Höjningen av brottsofferavgiften bör vara tillräcklig för att möta behovet av att säkerställa och stärka tillgången till stödtjänster för brottsoffer. Avgiften förblir oförändrad under flera år trots den allmänna prisökningen. Dock måste särskild uppmärksamhet riktas till proportionalitetskravet.

Effekten av avgiftshöjningen på juridiska personer som döms till samfundsbot och deras verksamhet förväntas vara mycket liten. Antalet juridiska personer som döms till samfundsbot är överlag lågt. Årligen döms ett tiotal brottsofferavgifter ut till juridiska personer, och den föreslagna höjningen kan anses vara måttlig med tanke på samfundens ekonomi. Bestämmelserna om samfundsbotens belopp kommer att utvärderas i samband med genomförandet av det nya miljöbrottsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG).

Majoriteten av dem som döms för brott är män, så även efter höjningen kommer männens andel av de betalningsskyldiga att vara större. Majoriteten av dem som använder stödtjänsterna för brottsoffer är kvinnor. Att stärka finansieringen av stödtjänster genom att höja brottsofferavgifterna förbättrar särskilt kvinnliga brottsoffers situation och deras rättssäkerhet. De allmänna stödtjänsterna för brottsoffer, som för närvarande tillhandahålls av Brottsofferjouren, bör dock vara likvärdigt tillgängliga för alla brottsoffer som behöver stöd och rådgivning.

Stödtjänsterna främjar tillgodoseendet av brottsoffrens rättigheter. Genom höjningen av brottsofferavgifterna kan man påverka upprätthållandet och stärkandet av de lagstadgade och behovsanpassade stödtjänsterna för brottsoffer så att gärningsmännen får ett större ansvar för kostnaderna för dessa tjänster.

Konsekvenser för myndigheterna

Höjningen av brottsofferavgifterna är en i huvudsak teknisk ändring som har vissa konsekvenser för myndigheternas verksamhet. De myndigheter som är centrala vid påförandet av brottsofferavgift är polisen, åklagarväsendet och domstolarna.

Ändringen har konsekvenser för polisens informationssystem. Förändringar måste göras i tre olika informationssystem: datasystemet för polisärenden (PATJA), polisens operativa blankettsystem (POLO) och trafikövervakningsapplikationen (LVS). Den finansiering som är avsatt för Polisstyrelsens systemutveckling för 2025 är inte tillräcklig för att genomföra förändringarna, varför genomförandet kräver viss ytterligare finansiering. Den exakta kostnaden undersöks av Polisstyrelsen, men det handlar om uppskattningsvis högst 20 000 euro.

Ändringen kan förväntas öka domarnas arbetsbelastning under övergångsperioden. Att fastställa brottsofferavgiften till ett korrekt belopp kräver i vissa fall manuell kontroll av domaren. Ett motsvarande kontrollarbete uppstår för åklagaren vid upprättandet av åtalet och bestämmandet av straff.

För Rättsregistercentralen, som ansvarar för verkställigheten av brottsofferavgifter, orsakar förändringarna inga behov av utveckling av informationssystem eller konsekvenser för årsverken.

Utvidgningen av rätten till ändringssökande kan öka antalet ändringssökanden.

Ändringarna kan göras inom ramen för myndigheternas nuvarande resurser.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Ett alternativ skulle vara att justera brottsofferavgiften baserat på index. De avgifter som påförs gärningsmännen skulle kunna relateras till inkomstutvecklingen och de belopp som avses i 3 § justeras utifrån förtjänstnivåindexet. Ett annat alternativ är att justera beloppen utifrån konsumentprisindexet för att återspegla det nuvarande penningvärdet. För juridiska personer kunde en indexjustering av brottsofferavgiften som motsvarar konsumentprisindexet göras baserat på producentprisindexen för industri och tjänster eller på den implicita prisförändringen för bruttonationalprodukten (BNP), det vill säga BNP-deflatorn.

Nedan utvärderas dessa alternativ för att höja avgifterna och effekterna av de justeringar som görs baserat på dem för brottsofferavgifternas belopp och de eventuella influtna avgifterna. Beräkningarna är endast riktgivande och innehåller flera osäkerhetsfaktorer. Uppskattningarna av extra intäkter grundar sig på de brottsofferavgifter som påfördes 2022 och indrivningen av dem per den 30 september 2024. Beräkningarna kan inte ta hänsyn till de konsekvenser som eventuellt i viss mån återspeglar sig på betalningsförmågan eller betalningsviljan. Brottsofferavgifterna har inte höjts tidigare, så information om hur gärningsmännen reagerar på en höjning finns inte ännu. De justerade beloppen har avrundats till lämpliga heltal för att uppfylla kravet på tydlighet och överskådlighet för bestämmelserna.

Justering enligt förtjänstnivå- eller konsumentprisindex

Sedan lagen om brottsofferavgift trädde i kraft den 1 december 2016 och brottsofferavgiften infördes har förtjänstnivåindexet ökat med cirka 18 procent fram till slutet av 2023. Det motsvarar en höjning av brottsofferavgifterna för fysiska personer från 40 euro till 50 euro och från 80 euro till 95 euro. Den uppskattade extra intäkten från de påförda brottsofferavgifterna skulle vara cirka 900 000 euro per år.

Lagen om brottsofferavgift trädde i kraft den 1 december 2016, så för att bedöma förändringen i penningvärdet används ett genomsnitt av konsumentprisindexet för 2016. Från 2016 till 2023 har det årliga genomsnittet för konsumentprisindexet ökat med cirka 20 procent. Det motsvarar en höjning av brottsofferavgifterna för fysiska personer från 40 euro till 50 euro och från 80 euro till 100 euro. Den uppskattade extra intäkten från brottsofferavgifterna skulle vara cirka 970 000 euro per år.

Justering enligt producentprisindex eller BNP-prisförändring

Producentprisindex beskriver inflationen ur företagens perspektiv. Av dessa index skulle en justering kunna göras exempelvis utifrån basprisindexet för hemmamarknadsvaror. Det går dock inte att betrakta indexet som en återspeglings av prisutvecklingen för finska producenters varor, utan snarare av prisutvecklingen för baspriset för varor i Finland. BNP-deflatorn visar priset för det producerade bruttotillskottet, det vill säga den mäter prisförändringar uttryckligen i den inhemska produktionen. Den beaktar både de finska produkter som konsumeras i Finland och de produkter som produceras för export. För att mäta förändringen i BNP-deflatorn används nedan det av Statistikcentralen framtagna prisindexet för bruttonationalprodukten.

Lagen om brottsofferavgift trädde i kraft den 1 december 2016, så i fråga om brottsofferavgiften för juridiska personer tas som grund för förändringen i prisnivå ett genomsnitt av basprisindexet för hemmamarknadsvaror 2016. Från 2016 till 2023 har det genomsnittliga basprisindexet för

hemmamarknadsvaror ökat med cirka 38 procent. Det motsvarar en höjning av brottsofferavgiften för juridiska personer från 800 euro till 1 100 euro. Den uppskattade extra intäkten från brottsofferavgifterna skulle vara cirka 18 000 euro per år.

Lagen om brottsofferavgift trädde i kraft den 1 december 2016, så i fråga om brottsofferavgiften för juridiska personer tas som grund för förändringen i penningvärde BNP-prisförändringen för 2016, det vill säga BNP-deflatorns prisindex. Från 2016 till 2023 har prisindexet ökat med cirka 17 procent. Det motsvarar en höjning av brottsofferavgiften för juridiska personer från 800 euro till 960 euro. Den uppskattade extra intäkten skulle vara cirka 10 000 euro per år.

Bedömning

Det finns i princip inget lagstiftningstekniskt hinder för att använda index för att justera brottsofferavgiftens belopp, förutsatt att de övriga kraven i lagstiftningen uppfylls. De alternativ som presenterats ovan för att justera brottsofferavgifterna kan dock inte betraktas som ändamålsenliga. Indexbaserade justeringar bör göras regelbundet, vilket skulle inverka negativt på brottsofferavgiftens karaktär som en fast betalningspåföljd som framgår direkt av lagen. I stället för att knyta avgifterna till ett index är det motiverat med en engångshöjning. Det bör också beaktas att för att uppnå långsiktiga effekter bör höjningen överstiga prisökningen och de indexbaserade justeringarna.

Att använda förtjänstnivåindexet som grund för en höjning av brottsofferavgifterna skulle inte heller i övrigt vara problemfritt. I ljuset av de tillgängliga uppgifterna har de dömdas inkomster inte utvecklats i enlighet med förtjänstnivåindexet. Till exempel har det genomsnittliga beloppet för dagsböter som döms ut i domstol inte ökat alls sedan 2016. Dessutom utdöms minimidagsböter för i snitt 60 procent av alla böter som förordnas av domstol. Detta tyder på att en stor del av dem som döms till böter i domstol inte har någon förvärvsinkomst. Situationen för dem som döms till fängelse kan inte antas vara bättre. Å andra sidan utdöms de flesta böterna som bötes- eller strafförelägganden. Av alla böter som förordnades 2022 var i genomsnitt 46 procent minimidagsböter. När det gäller dem som betalar minimidagsböter samt dem som döms till fängelse kan en höjning av brottsofferavgiften även påverka beloppet av inbetalda brottsofferavgifter, om en höjning av avgiften leder till att de inte kan betala avgiften. Det finns emellertid ingen information om varför vissa brottsofferavgifter inte betalas, så effekten kan inte bedömas på ett tillförlitligt sätt i förväg.

Om fasta betalningspåföljder justeras utifrån förtjänstnivåindexets utveckling innebär det troligen att andra händelser under samma period som kan vara viktiga för köpkraften, såsom inflationen, förbises. Under åren 2016 till 2023 har konsumentprisökningen enligt Statistikcentralens realinkomstindex varit snabbare än inkomstnivåns ökning.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I förarbetena till lagen om brottsofferavgift beskrivs system i de europeiska länder där finansieringen av stödtjänsterna för brottsoffer helt eller delvis grundar sig på avgifter som samlas in från gärningsmännen. Dessa länder är Sverige, Danmark, Belgien, Storbritannien (England och Wales), Litauen och Polen. I den bedömningspromemoria som publicerades av justitieministeriet den 18 juni 2024 om möjligheter att höja brottsofferavgifterna (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:17) beskrivs de lagändringar som har gjorts i de ovannämnda länderna efter den tidigare utredningen. I många länder har avgifterna justerats, till och med flera gånger. Dessutom har en brottsofferavgift införts i Frankrike och Skottland.

Sverige

I Sverige har brottsofferfonden och brottsofferavgiften varit i bruk i 30 år, och under denna period har avgiften höjts tre gånger. Höjningarna har motiverats med behovet av att öka de understöd som beviljas organisationer, med att gärningsmän som begår allvarligare brott ska ta ansvar för att stödja brottsoffer samt med den allmänna prisökningen. Den senaste höjningen, som trädde i kraft i början av 2023, höjde avgiften enligt lagen om brottsofferfonden från 800 kronor till 1 000 kronor, vilket motsvarar cirka 78 euro. De tidigare höjningarna genomfördes vid tidpunkter då de ansågs nödvändiga för att säkerställa långsiktig finansiering av de verksamheter som stärker brottsoffers ställning och finansieras genom fonden. Syftet med ökningen av fondens intäkter i samband med justeringen 2023 var inte att rädda befintliga verksamheter utan att stärka fondens kapacitet att finansiera utvecklingen av verksamheten i ideella organisationer. För att stärka brottsofferfonden och skapa långsiktiga effekter ansågs det nödvändigt att höja avgiften enligt lagen om brottsofferfonden till en nivå som överstiger den allmänna prisökningen.

Storbritannien

I Storbritannien har en brottsofferavgift tillämpats i England och Wales sedan 2007 och i Skottland sedan 2019. England och Wales har samma lagstiftning om brottsofferavgiften, och den har ändrats flera gånger både när det gäller grunderna för att fastställa avgiften och avgiftens storlek. Höjningarna av brottsofferavgiften har motiverats med att bevara finansieringsnivån för stödtjänster och att gärningsmännen ska ta ansvar för kostnaderna för att stödja brottsoffer och vittnen. Den senaste ändringen av lagstiftningen om brottsofferavgiften gjordes 2022, då avgiften höjdes med 20 procent och den procentuella betalningsandelen för en person som dömts till böter höjdes till 40 procent. Efter höjningen är avgiften för en person som dömts till fängelse 154 pund för en dom på upp till sex månader och 187 pund för en dom på mer än sex månader. Den maximala brottsofferavgiften som påförs i samband med böter har på tio år ökat från 120 pund till nuvarande 2 000 pund.

Vissa andra stater

I Belgien finns en fond för att hjälpa brottsoffer, till vilken de personer som döms för brott och förseelser åläggs att betala en obligatorisk avgift. En höjning från och med den 1 januari 2017 av den koefficient som används för att beräkna det slutliga beloppet som ska betalas innebar att den avgift som ska betalas till fonden ökade från 150 euro till 200 euro. Höjningen av koefficienten hänför sig till den belgiska regeringens mål att täcka kostnaderna för att uppnå politiska mål och stärka åklagarpolitiken.

I Litauen har brottsofferavgiften höjts tre gånger under de senaste tio åren. År 2021 ändrades lagstiftningen så att domstolar nu kan döma en vuxen gärningsman att betala ett belopp som motsvarar mellan 10 och 250 gånger den minimala levnadsstandarden till brottsofferfonden, jämfört med ett tidigare belopp på mellan 5 och 125 gånger den minimala levnadsstandarden. Brottsofferavgiftens belopp för vuxna gärningsmän, enligt den minimala levnadsstandarden på 55 euro år 2024, ligger mellan minst 550 euro och högst 13 750 euro. Ändringen motiverades med att en tillräcklig finansieringsandel måste säkerställas brottsofferfonden.

6 Remissvar

Justitieministeriet begärde utlåtanden om utkastet till regeringens proposition av 43 aktörer. I utlåtandena uppmanades aktörerna att fästa särskild uppmärksamhet vid den konsekvensbedömning som ingår i utkastet. Det kom in 26 remissvar. Utlåtanden lämnades av

Automobilförbundet, arbets- och näringsministeriet, Brottsofferjouren, finansministeriet, Finlands Advokatförbund, Finlands domareförbund rf, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, Förbundet för mödra- och skyddshem rf, Institutet för hälsa och välfärd, inrikesministeriets polisavdelning, Juristförbundet, kommunikationsministeriet, Lapplands universitet/professor Mikko Vuorenpää, Polisstyrelsen, Rikoksettoman elämän tukisäätiö RETS, Rättstjänstverket, Rättsregistercentralen, social- och hälsovårdsministeriet, Staben för gränsbevakningsväsendet, Suomen Syyttäjähdistys ry, Tullen, Utsökningsverket, Åbo universitet /biträdande professor Tatu Hyttinen, Åklagarmyndigheten och Ålands landskapsregering. Brottsofferjourens utlåtande stöddes av MIELI Psykisk Hälsa Finland rf. Ett utlåtande mottogs av en privatperson. Åtta remissinstanser meddelade att de inte har något att anföra. Innehållsmässiga aspekter fördes fram i 17 utlåtanden.

Ungefär hälften av dem som framförde synpunkter stödde utkastet till regeringsproposition. Flera ansåg att en engångshöjning av brottsofferavgiften med 50 procent var motiverad. Vissa remissinstanser föreslog ett förtydligande av bestämmelserna så att samma belopp kan fastställas för alla brott med fängelsehot i stället för två olika avgifter. Det ansågs minska risken för fel vid fastställandet av avgiften samt minska det extra arbete som åklagare och domare orsakas.

Många remissinstanser framförde sina synpunkter om de bedömda konsekvenserna. I några utlåtanden uttrycktes oro för hur höjningen av brottsofferavgiften kommer att påverka ekonomiskt utsatta personer. Det ansågs också att den kommer att medföra konsekvenser för indrivningen av avgifterna och minska de influtna avgifterna. I några utlåtanden efterfrågades ytterligare bedömningar eller information, till exempel om strukturen för brottsofferavgiftens intäkter. Institutet för hälsa och välfärd konstaterade i sitt utlåtande att snabbare och mer rättidig hjälp till offer för våld i parrelationer och nära relationer minskar skadorna för offren, förbättrar deras rättigheter och hjälper dem att återhämta sig från upplevelser av våld. Dessutom minskar stöd och förebyggande hjälp till offer för våld de totala samhällsekonomiska kostnaderna för våld.

I flera utlåtanden konstaterades att de föreslagna ändringarna i utkastet kommer att påverka myndigheternas arbete. Betydande effekter ansågs uppstå i domstolarnas verksamhet. Dessutom noterades att förändringarna skulle påverka åklagarnas arbete och särskilt polisens informationssystem.

Många remissinstanser betonade vikten av att trygga och ge tillräcklig finansiering för stödtjänster för offer. Polisstyrelsen ansåg att det är aktuellt att säkerställa finansieringen av stödtjänster även med anledning av ändringen av lagen om medling vid brott och i vissa tvister (RP 130/2024 rd), som har samband med riksdagens uttalande (RSv 153/2024 rd). Några remissinstanser ansåg att finansieringen borde baseras även på andra källor, såsom statsbudgeten, och inte enbart vara beroende av intäkterna från brottsofferavgifterna. Finansministeriet ansåg att ökningen av anslag för statsunderstöd bör kopplas till ökningen av intäkterna från brottsofferavgifterna och att anslagen bör ökas i samma takt som intäkterna växer. Om man vill öka anslagen tidigare borde det göras inom ramen för de befintliga anslagen. Enskilda utlåtanden tog ställning till hur intäkterna från avgifterna ska fördelas. Sporadisk kritik riktades också mot grunderna för brottsofferavgiftssystemet och vissa kriminalpolitiska motiveringar i regeringens propositionsutkast.

Några remissinstanser påtalade, med hänvisning till rättspraxis, behovet av att ändra 5 § i lagen om brottsofferavgift som handlar om ändringssökande. I utlåtandena föreslogs det att möjligheten till ändringssökande ska utvidgas så att ändring i brottsofferavgift kan sökas även separat, inte endast i samband med huvudsaken. Utlåtandena hänvisade till Högsta domstolens

avgörande (HD 2021:42), där det konstateras att 5 § i lagen om brottsofferavgift på det sätt som avses i 106 § i grundlagen uppenbart strider mot grundlagens 21 § 2 mom. om rätten att söka ändring. Högsta domstolen ansåg att svaranden hade rätt att söka ändring särskilt i den brottsofferavgift som påförts henne på oriktiga grunder och tillämpade inte den bestämmelse i lagen om brottsofferavgift som begränsade ändringssökandet. I utlåtandena nämns även ett avgörande från Åbo hovrätt (Turun HO 2.11.2021 21/146216), där det ansågs att åklagaren inte hade rätt att söka ändring i tingsrättens avgörande enbart vad gäller skyldigheten att betala brottsofferavgift. I utlåtandet föreslogs att rätten att söka ändring ska gälla alla parter, oavsett om felet uppstått vid ett beslut om att påföra brottsofferavgift eller att låta bli att påföra avgift.

I vissa utlåtanden föreslogs att lagens ikraftträdande ska skjutas upp till årsskiftet för att underlätta tillämpningen. Det föreslogs också att en övergångsbestämmelse ska infogas liksom även en notering i ikraftträdandebestämmelsen att höjningarna av brottsofferavgiften gäller brott som begås efter lagändringens ikraftträdande och för vilka brottsofferavgift påförs.

Baserat på remissvaren har några preciseringar och ändringar redan gjorts i propositionen. Motiveringarna har kompletterats med en konsekvensbedömning och anvisningar för övergångsperioden har lagts till. Ett ändringsförslag om 5 § i lagen om brottsofferavgift har också lagts till för att eliminera den grundlagskonflikt som uppstår i lagen. Det föreslås att lagens ikraftträdande skjuts upp till den 1 januari 2026.

En mer omfattande förändring av brottsofferavgiftssystemet, som att övergå till en enstegsavgift för att underlätta tillämpningen av lagen, anses inte vara motiverad. Inte heller anses en minskning av höjningen vara befogad.

7 Specialmotivering

3 §. Avgiftens belopp. Genom bestämmelsen höjs brottsofferavgifternas belopp. Brottsofferavgiftens belopp enligt 1 mom. ska höjas från 40 euro till 60 euro och brottsofferavgiftens belopp enligt 2 mom. från 80 euro till 120 euro. Brottsofferavgiften för juridiska personer enligt 3 mom. ska höjas från 800 euro till 1 200 euro. I övrigt ska bestämmelsen förbli oförändrad. Intäkterna från brottsofferavgifterna kanaliseras till stödtjänster för offer. Genom att höja beloppen med 50 procent stärks finansieringen av stödtjänster till brottsoffer och tryggas tillgången till behövliga stödtjänster för offren. Gärningsmännen ska tvingas betala en allt större andel av kostnaderna för de stödtjänster som genomförs för offren.

4 §. Påförande av avgift. I propositionen föreslås det att 2 mom. kompletteras så att brottsofferavgiften inte får påföras, om beloppet skulle bli större än det samfundsbötesbelopp som den juridiska personen döms till. I systemet med brottsofferavgifter är ett villkor att avgiften inte ska vara högre än böterna. Den nuvarande bestämmelsen om att inte påföra avgift säkerställer proportionalitetskravet endast för fysiska personer. Den föreslagna höjningen innebär att den brottsofferavgift som påförs juridiska personer överstiger beloppet av den lägsta samfundsboten, som enligt 9 kap. 5 § i strafflagen är 850 euro. I rättspraxis utdöms även de lägsta beloppen av samfundsböter. Genom de uttryckliga bestämmelserna säkerställs det att den brottsofferavgift som påförs juridiska personer inte i något fall kan vara högre än den samfundsbot som döms ut.

5 §. Ändringssökande. Bestämmelsen om rätt till ändringssökande ändras så att det är möjligt att även separat söka ändring i betalningsskyldigheten enligt lagen om brottsofferavgift. Bakgrunden till ändringsförslaget är att den nuvarande paragrafen, enligt vilken ändring får sökas endast i samband med huvudsaken, har konstaterats uppenbart strida mot grundlagens 21

§ 2 mom. om rätten att söka ändring (HD 2021:42). Som ett resultat av ändringsförslaget uppfyller paragrafen de krav som i grundlagen ställs i fråga om rätten att söka ändring. Rätten att söka ändring gäller även åklagare. Vid ändringssökande som gäller brottsofferavgiften ska samma ändringsförfarande tillämpas som för huvudsaken.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2026. Det behöver reserveras tid för att genomföra lagstiftningen, till exempel när det gäller att informera och beakta ändringen i informationssystem.

Höjningarna av brottsofferavgiften gäller brott som begås efter lagändringens ikraftträdande och för vilka brottsofferavgift påförs. Att tidsmässigt införa ändringen vid årsskiftet underlättar tillämpningen av lagen i praktiken.

Brottsofferavgift påförs gärningsmannen som ett automatiskt tillägg till straffet i ett straffprocessrättsligt förfarande. På avgiften tillämpas villkoren för den straffrättsliga legalitetsprincipen, vilka inkluderar ett förbud mot retroaktivitet. Den ingår också bland de påföljder som omfattas av principerna om strafflagstiftningens tidsmässiga räckvidd, inklusive den lindrigaste lagens princip.

De föreslagna bestämmelserna leder till en höjning av brottsofferavgifterna, vilket innebär att de nya bestämmelserna är strängare än de nuvarande. Om en gärningsman tillräknas flera brott samtidigt, varav vissa har begåtts under den nuvarande lagen och andra under den nya lagen, fastställs brottsofferavgiften enligt den nya lagen om något eller några av de brott som ingår i brottshelheten och som begicks under den nya lagens giltighetstid uppfyller villkoren i 3 § 2 mom. i lagen om brottsofferavgift om det föreskrivna strängaste straffet för brottet. Detta gäller även en situation med gemensamt straff, där ett eller flera brott enligt 3 § 1 mom. i lagen om brottsofferavgift begåtts under den nya lagens giltighetstid, och under den nuvarande lagens giltighetstid begicks brott som till sin allvarlighetsgrad högst motsvarar de brott som avses i samma moment av 3 § i lagen om brottsofferavgift.

9 Bestämmelser på lägre nivå än lag

—

10 Verkställighet och uppföljning

Lagstiftningen om höjning av brottsofferavgifterna har samband med verksamheten vid de myndigheter som ansvarar för att påföra avgiften och verkställa den. De centrala myndigheterna för verkställigheten är domstolar, åklagare, polis och andra myndigheter som har rätt att påföra böter, Rättsregistercentralen och utskökningsverket. Verkställigheten kräver ändringar i myndigheternas blanketter och informationssystem samt intern information om lagändringen.

De influtna och betalda brottsofferavgifterna följs upp vid justitieministeriet utifrån den information som Rättsregistercentralen lämnar in.

Som statsbidragsmyndigheter följer justitieministeriet och Institutet för hälsa och välfärd inom ramen för uppföljningen av användningen av statsunderstöd verksamheten och finansieringsbehoven för de stödtjänster som finansieras från det relevanta statsunderstödsmomentet samt tillgången till tjänster och antalet offer som använder dem.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

—

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Förslaget har bestående effekter för inkomstbudgeten och anslagen i statsbudgeten. Inkomstbudgeten från momentet 12.39.01 kommer att justeras i budgetpropositionen för 2026. Samtidigt kommer statens överföringsutgifter från moment 25.01.50 att öka från och med 2026 på grund av att intäkternas användningssyfte begränsas av lagen om brottsofferavgift.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Relevans för propositionen har i synnerhet bestämmelsen om den straffrättsliga legalitetsprincipen, som fastställs i 8 § i grundlagen. Relevant är även grundlagens 6 § om jämlikhet. Propositionens uppskattade konsekvenser för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter har behandlats tidigare i avsnitt 4.2 om konsekvenser för människorna (De huvudsakliga konsekvenserna).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om bestämmelserna om brottsofferavgiften (GrUU 61/2014 rd) bedömt avgiftens rättsliga karaktär, acceptabilitet och proportionalitet samt ne bis in idem-principen och huruvida den uppfylls. Grundlagsutskottet har i sak jämfört en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (se GrUU 9/2012 rd, s. 2), även om exakthetskravet i fråga om den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen inte i sig gäller bestämmelser om administrativa påföljder. Att brottsofferavgift påförs gärningsmannen som ett automatiskt tillägg till straffet i straffprocessrättsligt förfarande gör att det kan jämföras med straffrättsliga tilläggsföljder. Detta innebär att bestämmelserna i konstitutionellt hänseende bör bedömas på motsvarande sätt som bestämmelser om straffrättsliga påföljder och bestämmelser om administrativa sanktioner. Dessutom ska i bedömningen beaktas också andra konstitutionella synpunkter som gäller straffrättsliga bestämmelser. Bestämmelserna bör vara exakta och godtagbara och påföljden måste stå i rätt proportion till gärningen. Dessutom måste systemet genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se GrUU 23/1997 rd, s. 2/II, GrUU 56/2014 rd, s. 3).

Legalitetsprincipen kräver också att straffen för brott ska anges i lag (se t.ex. GrUU 30/2010 rd, s. 4/II, RP 309/1993 rd, s. 54/I). Bestämmelserna om brottsofferavgift finns i lag och är exakta och klart avgränsade. Propositionen uppfyller således de krav som den straffrättsliga legalitetsprincipen ställer.

Enligt grundlagsutskottet står straffbestämmelsens stränghet i samband med proportionalitetskravet (GrUU 23/1997 rd, s. 2/II). Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (t.ex. GrUU 56/2014 rd, s. 3/II, GrUU 16/2013 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet ansåg i sin bedömning av bestämmelserna om brottsofferavgiften att systemet genomgående uppfyller proportionalitetskravet och att förslaget i fråga om brottsofferavgiftens belopp hålls inom ramen för lagstiftarens prövningsrätt (GrUU 61/2014 rd, s. 3). Enligt § 3 i lagen om brottsofferavgift bestäms brottsofferavgiftens belopp enligt det maximala straffet för det brott som tillräknas personen. Ingen ändring föreslås i fråga om

avgiftens gradering. Den föreslagna höjningen med 50 procent av avgifterna kan anses vara rimlig när den granskas i euro även oavsett betalningsförmåga.

Utskottet ansåg att det med avseende på proportionalitetsprincipen är problematiskt att brottsofferavgiften i vissa situationer kan bli större än ett bötesstraff. Grundlagsutskottet anser att till lagen ska fogas en bestämmelse som uppfyller villkoret om att brottsofferavgiften inte ska vara större än ett bötesstraff. (GrUU 61/2014, s. 3). I propositionen har detta villkor beaktats. På grund av den föreslagna höjningen innehåller propositionen en bestämmelse som tryggar proportionalitetskravet även för juridiska personer som döms till samfundsbot. Därmed kan det anses att de föreslagna höjningarna av brottsofferavgifterna uppfyller proportionalitetskravet.

Grundlagsutskottet ansåg i sin bedömning av acceptabiliteten av bestämmelserna om brottsofferavgift att det finns ett tungt vägande samhällsbehov för de föreslagna bestämmelserna för att förbättra villkoren för brottsoffer (GrUU 61/2014, s. 2/II). De synpunkter som framfördes i den allmänna motiveringen till regeringspropositionen ansågs dock inte till alla delar vara problemfria. Grundlagsutskottet ansåg att ställningstagandet i motiveringen om storleken på intäkterna från brottsofferavgifterna och om sörjandet för systemets lönsamhet var mycket problematiskt och konstaterade att fiskala mål inte är godtagbara skäl för en lagstiftning om påföljder (GrUU 61/2014 rd, s. 2/II). I propositionen har denna utgångspunkt beaktats. Systemet med brottsofferavgifter bidrar redan till kriminalpolitikens mål om en rättvis fördelning av skadorna och kostnaderna till följd av brott mellan samhället, brottsoffren och gärningsmännen. Det centrala syftet med den höjning som nu föreslås är att förbättra offrets ställning så att tillgången till behövliga stödtjänster för offren tryggas. Med tanke på det kraftigt ökade behovet av stödtjänster för brottsoffer i samhället kan det anses vara nödvändigt i syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna att en allt större andel av kostnaderna för stödtjänster till brottsoffer betalas av dem som dömts till brott. Det finns ett tungt vägande samhällsbehov som hänför sig till att förbättra brottsoffrens ställning och en godtagbar grund för att höja avgiften, och denna grund har ett nära samband med syftet med lagen om brottsofferavgift. Även den offentliga ekonomins situation har en liten betydelse i ärendet.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om ändring av lagen om brottsofferavgift

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om brottsofferavgift (669/2015) 3 §, 4 § 2 mom. och 5 § som följer:

3 §

Avgiftens belopp

Brottsofferavgiften är 60 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i högst sex månader.

Brottsofferavgiften är 120 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i mer än sex månader.

För juridiska personer är brottsofferavgiften 1 200 euro.

4 §

Påförande av avgift

Brottsofferavgiften får inte påföras, om beloppet skulle bli större än det bötesbelopp som gärningsmannen döms till eller påförs eller större än det samfundsbötesbelopp som den juridiska personen döms till.

5 §

Ändringssökande

Ändring i betalningsskyldighet enligt denna lag får sökas i samband med huvudsaken eller separat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 30 januari 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

Lag

om ändring av lagen om brottsofferavgift

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om brottsofferavgift (669/2015) 3 §, 4 § 2 mom. och 5 § som följer:

Gällande lydelse

3 §

Avgiftens belopp

Brottsofferavgiften är 40 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i högst sex månader.

Brottsofferavgiften är 80 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i mer än sex månader.

För juridiska personer är brottsofferavgiften 800 euro.

4 §

Påförande av avgift

Brottsofferavgiften får inte påföras, om beloppet skulle bli större än det bötesbelopp som gärningsmannen döms till eller påförs.

5 §

Ändringssökande

Ändring i betalningsskyldighet enligt denna lag får sökas endast i samband med huvudsaken.

Föreslagen lydelse

3 §

Avgiftens belopp

Brottsofferavgiften är 60 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i högst sex månader.

Brottsofferavgiften är 120 euro om straffet döms ut för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för brottet eller minst ett av brotten är fängelse i mer än sex månader.

För juridiska personer är brottsofferavgiften 1 200 euro.

4 §

Påförande av avgift

Brottsofferavgiften får inte påföras, om beloppet skulle bli större än det bötesbelopp som gärningsmannen döms till eller påförs eller större än det samfundsbötesbelopp som den juridiska personen döms till.

5 §

Ändringssökande

Ändring i betalningsskyldighet enligt denna lag får sökas i samband med huvudsaken eller separat.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

*Denna lag träder i kraft den
20 .*
