

UTKAST SKICKAT UT PÅ REMISS 19.9.2014

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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.

Genom lagen tar man i bruk en ny avgift, brottsofferavgift, som tas ut av gärningsmän. Den som döms 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.

Domstolen ska påföra brottsofferavgiften i samband med behandlingen av brottmålet. I ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot ska brottsofferavgiften påföras av åklagaren eller en polisman. Verkställigheten och indrivningen av brottsofferavgiften ska ordnas på det sätt som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter.

Syftet med denna lag är att utöka statsfinansieringen för stödtjänster för brottsoffer med ett belopp som motsvarar intäkterna från brottsofferavgifterna.

Propositionen främjar genomförandet av direktivet om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem.

Lagen och ändringslagarna av teknisk natur avses träda i kraft den 1 januari 2016. Ikraftträdandet hänger dock samman med tidtabellen för genomförandet av justitieförvaltningens informationssystemprojekt, som även påverkar tidpunkten för ikraftträdandet av det nya bötesförfarandet.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1 Inledning.....	4
2 Nuläge.....	5
2.1 <i>Lagstiftning och praxis</i>	5
Ordnandet och producerandet av tjänster	5
Finansieringen av stödtjänster för brottsoffer.....	6
2.2 <i>Internationell utveckling, utländsk lagstiftning och EU-lagstiftning.....</i>	9
Europeiska unionen	9
Europarådet.....	11
Lagstiftningen i vissa länder.....	12
2.3 <i>Bedömning av nuläget</i>	15
3 Målsättning och de viktigaste förslagen.....	18
3.1 <i>Målsättning</i>	18
3.2 <i>Alternativ för genomförandet</i>	18
Finansiering av stödtjänsterna	18
Systemet med brottsofferavgift	20
3.3 <i>De viktigaste förslagen</i>	21
Skyldiga att betala brottsofferavgift	21
Brottsofferavgiftens belopp	23
4 Propositionens konsekvenser.....	23
4.1 <i>Ekonomiska konsekvenser</i>	23
4.2 <i>Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....</i>	25
4.3 <i>Samhälleliga konsekvenser.....</i>	26
5 Beredningen av propositionen.....	28
5.1 <i>Beredningsskeden och beredningsmaterial</i>	28
5.2 <i>Remissyttranden och hur de har beaktats.....</i>	28
6 Samband med andra propositioner	29
DETALJMOTIVERING	30
1 Lagförslag.....	30
1.1 <i>Lag om brottsofferavgift.....</i>	30
1.2 <i>Lagen om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot.....</i>	32
1.3 <i>Lag om ändring av 1 och 13 § i lagen om verkställighet av böter</i>	33
1.4 <i>Lag om ändring av 6 § i lagen om den ordning i vilken borgenärer skall få betalning</i>	33
2 Närmare bestämmelser och föreskrifter.....	33

3 Ikraftträdande	34
4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	35
LAGFÖRSLAG	36
1. Lag om brottsofferavgift	36
2. Lag om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot.....	38
3. Lag om ändring av 1 och 13 § i lagen om verkställighet av böter.....	41
4. Lag om ändring av 6 § i lagen om den ordning i vilken borgenärer skall få betalning.....	42

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt programmet för statsminister Jyrki Katainens regering säkerställs de tjänster som tillhandahålls av brottsofferjouren under regeringsperioden i enlighet med programmet för den inre säkerheten och en hållbar finansieringsmodell utreds, tjänster avsedda för offer för våld i nära relationer och för dem som utsatts för sexuellt våld utvecklas, och skyddshemstjänsterna utökas.

Mål och åtgärder som avser stödtjänster för brottsoffer har införlivats i centrala tväradministrativa program såsom i programmet för den inre säkerheten, programmet för att minska våldet mot kvinnor, regeringens jämställdhetsprogram och i den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Produktionen av stödtjänster för brottsoffer sköts i hög grad av organisationer här i landet. Penningautomatföreningen är huvudfinansiär för organisationerna. Brottsofferjourens verksamhet finansieras i betydande omfattning med statsunderstöd. Finansieringen för skyddshemmen kommer i huvudsak från kommunerna.

Det att finansieringen är otillräcklig, att bestående finansiering saknas och att det är osäkert huruvida finansieringen fortsätter utgör de största problemen i verksamheten hos de organisationer som erbjuder stödtjänster och detta försämrar tillgången till stödtjänster.

Utvecklandet av stödtjänster för brottsoffer är aktuellt även internationellt sett. Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF antogs i oktober 2012. I maj 2011 godkändes Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

I vissa medlemsländer i Europeiska unionen används ett system där intäkter som influtit från böter eller andra avgifter som utkrävs av gärningsmän används till att finansiera verksamhet, såsom stödtjänster, som främjar offrens intressen. Ett sådant alternativ ingår i kommissionens rekommendation om genomförandet av ovannämnda direktiv.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Ordnanandet och producerandet av tjänster

Kommunernas lagstadgade uppgift är att garantera medborgarna tillräcklig service i olika livssituationer. Enligt socialvårdslagen (710/1982) ska kommunen anordna socialservice för kommunens invånare. Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) ska kommunerna tillhandahålla befolkningen inom sitt område primärvård och sjukvårdstjänster. I lagarna har fastställts de social- och hälsovårdstjänster som kommunen är skyldig att ordna. Den som blivit offer för brott kan i praktiken behöva olika social- och hälsovårdstjänster som ordnas av kommunen, såsom socialjour, sjukhusvård, fysisk rehabilitering, psykosocialt stöd, tjänster inom mentalvården och utkomststöd. Det finns inga bestämmelser i lag om skyddshemstjänster.

Bestämmelser om hjälp till offer för människohandel finns i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011, nedan mottagandelagen). I 33 § i mottagandelagen definieras de tjänster och stödåtgärder som ordnas för offer för människohandel. Staten finansierar systemet för att hjälpa offren för människohandel. Med stöd av lagen om främjande av integration (1386/2010) kan kommunen ersättas för de kostnader som orsakas av hjälpanandet under den tid då offret omfattas av hjälpsystemet. En ändring av mottagandelagen är under arbete vid inrikesministeriet. Avsikten är att fastställa hjälpsystemets, särskilt Joutseno förläggnings, ställning och uppgifter i lag.

Rättshjälpsbyråernas och Statskontorets tjänster produceras och finansieras av staten. Statskontoret ersätter de brottsskador som ska betalas av statens medel med stöd av brottsskadelagen (1204/2005). Rättshjälpsbyråerna erbjuder kostnadsfri juridisk rådgivning till alla. Rättshjälp beviljas enligt rättshjälpslagen (257/2002) på ansökan kostnadsfritt eller mot en självriskandel på basis av sökandens ekonomiska ställning. Offer för grova våldsbrott och offer för sexualbrott kan förordnas ett rättegångsbiträde av statens medel oberoende av sina inkomster med stöd av 2 kap. 1 a § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997). Allmän rättshjälp erbjuds i rättegångsärenden av offentliga rättsbiträden, advokater och andra jurister, i övriga ärenden av offentliga rättsbiträden.

Av statens medel ersätts de kostnader som orsakas av ordnande av medlingsverksamhet enligt lagen om medling vid brott och i vissa tvister (1015/2005).

I Finland finns flera organisationer och aktörer som erbjuder hjälp, och som producerar stödtjänster för brottsoffer. Nationellt sett betydelsefulla är Brottsofferjouren och Förbundet för mödra- och skyddshem r.f. Föreningen för mental hälsa i Finland erbjuder stöd för alla i kriser och svåra livssituationer. En del av organisationerna är verksamma mera lokalt och riktar in sina tjänster mera begränsat. Sådana organisationer är till exempel Tukinainen rf, Monika-Naiset liitto ry, Kvinnolinjen i Finland rf, För Trygg Ålderdom - Suvanto rf, Huoma - Henkirikoksen uhrien läheiset ry och Suomen DELFINS ry. Om finansieringen av organisationerna redogörs noggrannare nedan.

Bland de privata företagen producerar till exempel advokatbyråer, läkarstationer och företag som erbjuder säkerhetstjänster tjänster för brottsoffer.

Finansieringen av stödtjänster för brottsoffer

De organisationer som producerar stödtjänster för brottsoffer drivs i huvudsak med stöd av Penningautomatföreningens allmänna understöd och riktade verksamhetsunderstöd. En del av organisationerna får finansiering av kommunen eller statsunderstöd för verksamheten. Smärre inkomster inflyter från donationer och egen medelsanskaffning.

Det lagstadgade målet för Penningautomatföreningens hjälpverksamhet är att främja hälsa och social välfärd genom att understöda allmännyttiga samfunds verksamhet (17 § i lotterilagen 1047/2001). Utöver de lagstadgade allmänna förutsättningarna begränsas beviljandet av Penningautomatföreningens understöd av det sammanlagda beloppet av understöd som kan beviljas som årligen tas in i statsbudgeten. När man överväger huruvida det är ändamålsenligt att bevilja understöd bedömer man hurdan verksamhet som passar bäst för medborgarorganisationer att ordna.

Penningautomatföreningen betonar i sin understödsstrategi att organisationernas verksamhet baserar sig i stor utsträckning på en kombination av avlönat arbete och frivilligverksamhet. Vissa innehållsområden och funktioner kan produceras endast som frivilligverksamhet. Vissa funktioner kan däremot inte produceras endast av frivilliga eller vara på deras ansvar. Det finns funktioner som kräver avlönad yrkesutbildad personal, men frivilliga kan ha en egen roll till exempel inom frivillig- eller stödverksamheten.

Penningautomatföreningen beviljar understöd för ett år i sänder. För fleråriga projekt och fortlöpande understödsobjekt söks understöd skilt varje år för det följande året. Riktat

verksamhetsunderstöd kan beviljas för fortlöpande verksamhet, men grunderna för beviljandet granskas årligen. I samband med beslutet ges en uppskattning av stödnivån som sträcker sig fyra år framåt.

Understödet är inte avsett för finansiering av statens eller kommunernas lagstadgade uppgifter eller tjänster. Lagstadgat professionellt vårdarbete är inte sådan organisationsverksamhet som finansieras med Penningautomatföreningens understöd. Enligt penningautomatföreningens riktlinjer kan understödet användas för intensivt individuellt arbete, såsom terapi, i medeltal för fem besök per klient. Med individuell terapi jämföras individuell rådgivning och handledning, diskussioner i krissituationer och till exempel handledning som ges efter anstaltsvård. Penningautomatföreningens understöd riktas inte till anstaltsvård vid skyddshem eller till skyddsbostäder.

Finansieringen för skyddshemmen kommer i huvudsak från kommunerna. Utöver skyddshemmen finansierar kommunerna dessutom i viss utsträckning annat krisarbete, riktad verksamhet och projekt vid organisationerna. I några kommuner har skyddshemstjänsten ordnats som en del av kommunens eller social- och hälsovårdsdistriktets service. Vanligen skaffar kommunerna skyddshemstjänster av de organisationer som erbjuder tjänster med individuella betalningsförbindelser. Skyddshemstjänsten kan även bestå av en kombination av ett avtal om köpta tjänster och en betalningsförbindelse. När kommunen ordnar skyddshemstjänsterna som köpta tjänster tillämpas lagen om offentlig upphandling (348/2007) på anskaffningen av tjänster.

Vid social- och hälsovårdsministeriet bereds lagstiftning genom vilken finansieringen av skyddshemmen i enlighet med regeringens strukturpolitiska program överförs under statens ansvar 2015. Avsikten är att genom lagen föreskriva om finansiering av skyddshemstjänster med statsunderstöd. Målet är att trygga skyddshemmens verksamhet och att öka antalet skyddshemsplatser i Finland.

Bestämmelser om statsunderstöd finns i statsunderstödslagen (688/2001). Med statsunderstöd avses finansiering med karaktären av stöd som beviljas för att understöda en viss verksamhet eller ett visst projekt. I 7 § i lagen finns bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för beviljande av statsunderstöd. Statsunderstöd kan beviljas inom ramen för statsbudgeten eller medlen i en statlig fond utanför statsbudgeten, om

1) det ändamål för vilket statsunderstöd söks är samhällligt godtagbart,

2) beviljandet av statsunderstöd är motiverat med avseende på de mål som satts för användningen av statsunderstödet,

3) beviljandet av statsunderstöd ska anses vara nödvändigt med beaktande av annat offentligt stöd som sökanden erhållit samt arten och omfattningen av det projekt eller den verksamhet som är föremål för statsunderstödet, samt

4) beviljandet av statsunderstöd inte bedöms orsaka mer än ringa snedvridning av konkurrensen och verksamheten på marknaden i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Statsunderstöd kan beviljas som allmänt understöd eller specialunderstöd. Allmänt understöd kan beviljas för mottagarens verksamhet i allmänhet eller för en viss del av mottagarens verksamhet.

Närmare bestämmelser om hur statsunderstöd som hör till tillämpningsområdet för lagen ska beviljas, utbetalas och användas i enlighet med budgeten kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Statsbidragsmyndigheten kan meddela närmare anvisningar om tekniska detaljer. Om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från statsunderstödslagen, ska dessa iakttas i stället för statsunderstödslagen.

Statsunderstödet får inte tillsammans med andra offentliga stöd överstiga det i Europeiska gemenskapens eller finsk lagstiftning föreskrivna maximibeloppet av statsunderstöd eller annat offentligt stöd. Annat än understöd än sådant för sökandens personliga bruk avsett statsunderstöd som beviljas ur statsbudgeten får inte täcka det fulla beloppet av de totalkostnader som orsakas av den verksamhet eller det projekt som utgör föremål för statsunderstödet, om inte något annat följer av skäl som är motiverade och nödvändiga för att målen med beviljandet av statsunderstödet ska nås.

Brottsofferjourens grundläggande verksamhet finansieras i betydande mån med statsunderstöd. Brottsofferjouren har beviljats statsunderstöd sedan 2001. Understödsbeloppet har ökat rejält under åren: år 2002 beviljades 34 000 euro i understöd och år 2014 var understödet 590 000 euro. Understödet anvisas i statsbudgeten från justitieministeriets moment 25.01.50. Anslaget under momentet får användas bland annat till understöd till sammanslutningar som arbetar för att förbygga kriminalitet och som tar hand om brottsoffer samt för utvärdering av arbetet för att förebygga kriminalitet. Det årliga understödsbeslutet som beror på prövning görs på basis av ansökan efter det att statsbudgeten godkänts i riksdagen och en preliminär plan för användning av statsunderstödet har godkänts vid justitieministeriet. Utvecklingen av Brottsofferjourens

finansiering från justitieministeriet och Penningautomatföreningen under åren 2002-2014 framgår närmare av tabellen nedan. Stadsunderstöd som beviljats till särskilda projekt för brottsförebyggande ingår inte i siffror.

Tabell1. Understöd till Brottsofferjouren (tusen euro)

År	Justitieministeriet	Penningautomatföreningen		Totalt
		Riktat verksamhetsunderstöd	Projekt	
2002	34	532		566
2003	34	572		606
2004	40	586		626
2005	80	616		696
2006	90	628	40	758
2007	100	701	40	841
2008	120	715	220	1055
2009	120	780	180	1080
2010	148	772	180	1100
2011	220	806	180	1206
2012	290	806	150	1246
2013	440	834	239	1513
2014	590	834	327	1751

2.2 Internationell utveckling, utländsk lagstiftning och EU-lagstiftning

Europeiska unionen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, nedan offerdirektivet, ska sättas i kraft nationellt senast den 16 november 2015. Med direktivet upphävs rambeslutet om om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden från år 2001. Syftet med direktivet är att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden.

I artikel 8 i direktivet föreskrivs om rätten att använda stödtjänster för brottsoffer. Enligt punkt 1 i artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer som tillvaratar brottsoffrets intressen, såväl före som

under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Familjemedlemmar ska ha tillgång till stödverksamheter för brottsoffer efter behov och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret.

Enligt artikel 8.3 ska medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att inrätta kostnadsfria och konfidentiella specialiserade stödverksamheter utöver, eller som en integrerad del av, allmänna stödverksamheter för brottsoffer eller göra det möjligt för stödorganisationer för brottsoffer att anlita redan befintliga specialiserade enheter som tillhandahåller sådant specialiserat stöd. Brottsoffer ska efter sina specifika behov ha tillgång till sådana verksamheter och familjemedlemmar ska ha tillgång efter sina specifika behov och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret.

I artikel 9 föreskrivs om stöd från stödverksamheter för brottsoffer. Stödverksamheter för brottsoffer ska minst tillhandahålla information, rådgivning och stöd som är relevant för brottsoffers rättigheter (led a), information om eller direkt hänvisning till relevanta specialiserade befintliga stödverksamheter (led b), emotionellt stöd och, där sådant stöd finns att tillgå, psykologiskt stöd (led c), rådgivning om ekonomiska och praktiska frågor till följd av brottet (led d), rådgivning om risken för sekundär och upprepad viktimering, hot och vedergällning, samt hur sådant ska förebyggas eller undvikas, om detta inte tillhandahålls av andra offentliga eller privata verksamheter (led e).

I artikel 9.3 preciseras det att om detta inte tillhandahålls av andra offentliga eller privata verksamheter, ska de specialiserade stödverksamheterna åtminstone utveckla och tillhandahålla skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende för brottsoffer som behöver en säker plats samt målinriktat och integrerat stöd till brottsoffer med särskilda behov, inbegripet stöd med anledning av trauman samt rådgivning. I det senare ledet nämns såsom exempel personer som har utsatts för sexuellt våld, könsrelaterat våld och våld i nära relationer.

Offerdirektivet överlämnar det till medlemsstaterna avgöra hur tjänsterna ska ordnas och i hurdan form de ska produceras. Stödverksamheter för brottsoffer och specialiserade stödverksamheter får enligt artikel 8.4 inrättas som offentliga eller icke-statliga organisationer och får organiseras antingen yrkesmässigt eller på frivillig grund.

I ingressen till direktivet preciseras principerna för erbjudande av stöd. Olika former av stöd bör lämnas, utan onödiga formaliteter, och med tillräcklig geografisk spridning för att alla brottsoffer ska kunna använda sig av dessa verksamheter. I alla tjänster bör brottsoffrens personliga situation

och omedelbara behov beaktas. Den verksamhet som bedriver stöd för brottsoffer är inte skyldig att på egen hand tillhandahålla omfattande specialistkunskap och yrkesmässig sakkunskap. Vid behov bör verksamheter som bedriver stöd för brottsoffer bistå med att kontakta befintligt professionellt stöd. Till de specialiserade stödverksamheterna kan höra bland annat omedelbart medicinskt stöd, kort- och långvarig psykologisk rådgivning, behandling av trauman, rättslig rådgivning, tillgång till rättsligt biträde och särskilda verksamheter för barn som direkta eller indirekta brottsoffer.

Offerdirektivet påverkar inte mer långtgående bestämmelser i andra unionsrättsakter som behandlar de specifika behoven hos särskilda kategorier av brottsoffer, till exempel offer för människohandel och sexuella övergrepp mot barn, på ett mer specifikt sätt. I fråga om dessa tillämpas Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi.

Kommissionen har i december 2013 gett en anvisning om genomförandet av offerdirektivet. Om medlemsstaterna ordnar stödtjänster med hjälp av den privata sektorn eller den tredje sektorn ska staterna enligt anvisningen anvisa dessa en hållbar finansiering och övriga behövliga resurser, om inte organisationerna hellre önskar förbli oberoende och verka utan statsfinansiering. Olika metoder kan användas vid val av tjänsteproducenter, såsom kvalitetssäkring, upphandlingssystem för offentliga tjänster eller system med statsunderstöd, varvid det finns egna kriterier på kvalitet, tillförlitlighet och transparens. Kommissionen rekommenderar även att man överväger inrättandet av en nationell brottsofferfond för finansiering av stödorganisationer för offren. Fonden kan finansieras direkt av staten, eller av gärningsmännen genom böter, tilläggsavgifter eller med intäkter från egendom som tagits i beslag, eller med en solidaritetsfond som finansieras med försäkringar.

Europarådet

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, nedan Istanbulkonventionen, undertecknades den 11 maj 2011. Konventionen trädde i kraft internationellt den 1 augusti 2014.

Finland var bland de första staterna med att underteckna konventionen, men Finland har ännu inte ratificerat den. Den arbetsgrupp som tillsattes för att bedöma förutsättningarna för ratificering överlämnade sitt betänkande våren 2013. Utrikesministeriet bereder en regeringsproposition om

ratificering av konventionen på basis av betänkandet och de utlåtanden som fåtts om betänkandet. Målet är att överlämna regeringens proposition om ratificering till riksdagen i augusti 2014.

Bestämmelser om skydd och stöd finns i kapitel IV i Istanbulkonventionen. Bestämmelser om stödtjänster finns i artikel 20 om allmänna stödtjänster och i artiklarna 22–26 om specialiserade stödtjänster. Med allmänna stödtjänster avses i konventionen allmänna välfärdstjänster samt social- och hälsovårdstjänster. Med specialiserade stödtjänster avses särskilda tjänster som anknyter till våld mot kvinnor och våld i hemmet.

I konventionen förutsätts fyra olika slags specialiserade stödtjänster: skyddat boende (artikel 23), hjälptelefoner (artikel 24), mottagningscenter för personer som har blivit offer för sexuellt våld (artikel 25) samt skydd och hjälp för barnvittnen som blivit utsatta för våld (artikel 26). Det förutsätts att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att tillhandahålla lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal. Konventionen förpliktar även parterna till att för personer som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld inrätta lättillgängliga mottagningscenter i tillräckligt antal, som kan erbjuda offren medicinsk och rättsmedicinsk undersökning, traumastöd och rådgivning. Det förutsätts att det i konventionsstaterna inrättas nationella hjälptelefoner som är bemannade dygnet runt, konfidentiella och gratis, och som ger råd till den som ringer beträffande alla former av våld som faller inom ramen för konventionen. Det ska även vara möjligt att ringa anonymt. Dessutom förpliktar konventionen till att på lämpligt sätt beakta barns rättigheter och behov när de har bevittnat sådant våld som faller inom ramen för konventionen.

Artikel 8 i kapitel II i konventionen kräver att parterna ska anslå lämpliga ekonomiska resurser och personalresurser för att den integrerade politiken, åtgärderna och programmen för att förebygga och bekämpa alla former av våld som faller inom ramen för konventionen ska kunna genomföras på ett adekvat sätt. Finansieringen kan tolkas gälla även stödtjänster till offren, även om dessa inte direkt nämns i artikeln. Artikel 9 som gäller inställningen till frivilligorganisationernas och det civila samhällets verksamhet stöder till sin del denna tolkning.

Lagstiftningen i vissa länder

I olika länder används olika modeller för finansiering av stödtjänster till brottsoffer. Nedan beskrivs situationen i de europeiska länder där finansieringen av stödtjänsterna helt eller delvis baserar sig på avgifter som påförs gärningsmän.

Sverige

Brottsofferfonden togs i bruk i Sverige 1994, då man inrättade Brottsoffermyndigheten (BrOM) som ansvarar för ärenden som gäller brottsoffer. Den som döms i domstol eller döms till böter genom straffföreläggande för ett sådant brott för vilket fängelse kan dömas ut, åläggs att betala 500 kronor (ca 55 euro) till brottsofferfonden. Den som döms till övervakningsstraff åläggs att betala 50 kronor per dag, dock högst 6 000 kronor. Brottsofferavgiften betalas till polisen. Man kan även ge donationer till fonden. Brottsofferfondens inkomster år 2013 var ca 31,5 miljoner kronor. Ca 30 miljoner kronor delades ut.

De ändamål för vilka medel i brottsofferfonden kan delas ut har definierats i förordningen om brottsofferfond. Bidrag från brottsofferfonden får lämnas för att stödja forskning, utbildning, information och utvecklingsverksamhet som berör brottsofferfrågor och som handhas av organisationer, privata aktörer eller den offentliga förvaltningen. Bidrag beviljas även för de lokala brottsofferjourernas verksamhet. Största delen av bidragen beviljades 2013 till organisationer som inte eftersträvar vinst. Både brottsofferfondens inkomster och penningansökningarna har sjunkit de senaste åren.

En höjning av brottsofferavgiften till 800 kronor har föreslagits från och med den 1 januari 2015. Avgiften per dag för den som döms till elektronisk övervakning ska höjas till 80 kronor så, att den maximala summan för hela verkställighetsperioden ska vara högst 9 600 kronor. Behovet att höja avgiften har motiverats bland annat med att fondens intäkter har sjunkit och att en allt större andel av fondens intäkter har beviljats till brottsofferjourer och till vittnesstödsverksamhet.

Brottsoffermyndigheten i Sverige förvaltar fonden. Penningansökningarna, som år 2013 uppgick till ca 550 stycken, behandlas av ett råd med sju ledamöter. Ordförande för rådet är generaldirektören för BrOM. Regeringen utser de andra ledamöterna i rådet, som är forskare inom olika discipliner. Rådet sammanträder minst två gånger per år.

Danmark

Den danska lagen om brottsofferfonden trädde i kraft vid ingången av 2014. Den som döms till straff för i strafflagen definierade brott mot liv och hälsa, sexualbrott samt vissa trafikbrott och trafikförseelser, åläggs att betala 500 kronor (ca 67 euro) till brottsofferfonden. Avgiften betalas till polisen.

I lagens beredningsskede uppskattades det i Danmark att det kommer att årligen inflyta 30–35 miljoner kronor (ca 4–4,7 miljoner euro) till brottsofferfonden. Det uppskattades att fondens administrativa kostnader uppgår till 5,4 miljoner kronor per år.

De ändamål för vilka medel i brottsofferfonden kan delas ut har definierats i lagen. Medel kan beviljas till aktörer som hjälper och stöder brottsoffer, forskning om offer, utbildning, seminarier, information och annat utvecklingsarbete. Fonden förvaltas av ett oavhängigt råd som tillsätts av justitieministeriet. Rådet utses för fyra år i sänder och består av en ordförande och två ledamöter. Rådet rapporterar årligen till justitieministeriet om verksamheten. Justitieministeriet erbjuder rådet sekreterartjänster.

Belgien

I Belgien finns en fond som är avsedd att hjälpa brottsoffer och till vilken domaren ålägger de som dömts för brott och förseelser att betala en viss summa. Avgiften har inte karaktären av straff, men den är obligatorisk och den påförs alltid. Utgångssumman är 25 euro, som multipliceras med en koefficient som används vid beräkning av böter. Vid skrivande stund är koefficienten 6, dvs. avgiften uppgår högst till 150 euro. Finansministeriet i Belgien (Federal Public Service Finance) handhar indrivningen av avgiften enligt reglerna om indrivningen av böter. Medlen överförs till fonden kvartalsvis.

Kommissionen för finansiell hjälp av offer (Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels) behandlar de ansökningar som inkommer till fonden. Finansiellt stöd kan sökas av våldsoffer och deras anhöriga till exempel för läkar- och terapikostnader. Det är inte fråga om ett skadestånd utan om ett separat finansiellt stöd till brottsoffer.

Storbritannien

En offeravgift (victim surcharge), som är en tilläggsavgift som påförs gärningsmannen av domstol, har varit i bruk i Storbritannien sedan 2007. Till en början tog man ut en avgift på 15 pund (ca 18 euro) av alla som dömts till böter. Lagen om offeravgift ändrades hösten 2012 så att grunderna för fastställande av avgiften utvidgades till att gälla även andra gärningsmän än de som dömts till böter. Avgiftens belopp har graderats enligt domen för gärningsmän över 18 år på följande sätt:

- villkorligt straff (conditional discharge): 15 pund
- böter: 10 % av böternas belopp, dock minst 20 pund och högst 120 pund

- samhällspåföljd: 60 pund
- ovillkorligt fängelsestraff: under 6 mån.: 80 pund, över 6 mån. och under 2 år: 100 pund, över 2 år: 120 pund
- villkorligt fängelsestraff: under 6 mån.: 80 pund, över 6 mån. och under 1 år: 100 pund

Med offeravgiften samlas in ca 10 miljoner pund per år, vilket är ungefär hälften av det belopp som påförs årligen. Även gärningsmän under 18 år påförs offeravgift, men summorna är lägre än för de som uppnått myndighetsåldern. Dessutom kan juridiska personer påföras offeravgift. Pengarna öronmärks och styrs till en fond från vilken stödtjänster till brottsoffer finansieras.

Litauen

En brottsofferfond som förvaltas av Litauens justitieministerium grundades 2009 genom en lag om ersättning av brottsskador till följd av våldsbrott. Brottsofferfondens finansiering kommer både från staten och från brottsofferavgifter som betalas av gärningsmännen. I Litauens strafflag finns en särskild paragraf om avgifter till brottsofferfonden. Enligt lagen kan domstolen påföra en gärningsman avgiften, som till sitt belopp är 5–25 gånger en summa som motsvarar minimilevnadsstandarden. Minimilevnadsstandarden är 130 litauiska litas, dvs. ca 37 euro. Således är avgiften minst 185 och högst 925 euro. Avgiften ska betalas inom av domstolen förelagd tid.

Polen

En fond som hjälper brottsoffer och fångar som frigges grundades vid ingången av 2012 i Polen. Det är fråga om en statlig fond vars resurser huvudsakligen inflyter från skadestånd och avgifter som tas ut av gärningsmän. På basis av ett anbudsförfarande utdelas ur fonden pengar till aktörer som erbjuder avgiftsfria tjänster till brottsoffer. När fonden planerades uppskattades det att årligen kan nästan tre miljoner euro delas ut ur fonden i statsunderstöd och 500 000–700 000 euro för informationskampanjer, forskning, utbildning, seminarier o.s.v.

2.3 Bedömning av nuläget

I flera forskningar och utredningar¹ har det påpekats att det i Finland finns problem när det gäller tillgängligheten till och omfattningen av stödtjänster till offer. Geografiskt fördelas tjänsterna

¹ T.ex. Ordnande av och finansiering för stödtjänster för brottsoffer. Den offerpolitiska kommissionens mellanrapport. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 3/2014; Honkatukia, Päivi (2011): Uhrin rikosprosessissa – haavoittuvuus, palvelut ja kohtelu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 252; Rikoksen uhrin ja tekijän

ojämnt, vilket leder till ojämlik tillgång till tjänster. Särskilt på glest bebyggda orter krävs det aktivitet av offret och förmåga att hitta tjänsterna. Endast en liten del av brottsoffren omfattas av hjälpen. Utöver det att det inte finns tillräckligt med stödtjänster kan orsaken vara den att offren inte anvisas tjänsterna tillräckligt effektivt.

Nuläget motsvarar inte den miniminivå som förutsätts i offerdirektivet till den del att brottsoffren bör ha möjlighet att använda stödtjänster för brottsoffer enligt behov och att tjänsterna bör vara helt avgiftsfria. Offerdirektivet förpliktar medlemsstaterna att se till att allmänna stödverksamheter för alla offer är tillgängliga efter behov. Direktivet förpliktar inte på samma sätt i fråga om specialiserade stödverksamheter. Av medlemsstaterna förutsätts åtgärder för att inrätta specialiserade stödverksamheter.

Av Istanbulkonventionen följer en mera långtgående skyldighet än av offerdirektivet att ordna specialiserade stödtjänster för offer för våld mot kvinnor. I konventionen nämns särskilt skyddat boende, mottagningscenter för personer som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld och hjälptelefoner som är öppna dygnet runt för offer för våld i hemmet. Inom kommunernas social- och hälsovårdstjänster strävar man efter att beakta våldet mot kvinnor, med utbudet av tjänster är glest och det finns betydande skillnader i tillgången till tjänster. Det finns brister i skyddshemstjänsterna och dessutom i tjänsterna för offer för sexualbrott och i utbudet av långvarigt psykologiskt stöd.

Den offerpolitiska kommissionen har i sin mellanrapport (justitieministeriets publikation 3/2014) bedömt att uppnåendet av den miniminivå på stödtjänster för brottsoffer som förutsätts i offerdirektivet och Istanbulkonventionen skulle föranleda årskostnader på ca 40 miljoner euro. Av dessa skulle 33 miljoner euro föranledas av skyddshemstjänster. Ungefär sju miljoner euro skulle behövas för andra stödtjänster än skyddshemstjänster och för systemet för att hjälpa offren för människohandel. Summorna baserar sig på mycket preliminära kalkyler och riktgivande uträkningar som innehåller osäkerhetsfaktorer och reservationer.

Utbudet av tjänster för brottsoffer försvagas av den otillräckliga finansieringen, som inte står på en hållbar och stabil grund. Avsaknaden av bestående finansiering försvårar planeringen och utvecklandet av verksamheten vid de organisationer som producerar stödtjänster. Utvecklandet av tjänsterna och nya förfaranden är ofta avhängigt av enstaka projekt. Det finns risk för att god praxis

går förlorad om det inte finns finansiering för att fortsätta den som en del av grundläggande verksamheten.

Riksdagens lagutskott har i sitt utlåtande om statsrådets skrivelse om förslaget till offerdirektivet (LaUU 13/2011 rd) betonat att ett effektivt genomförande av offerdirektivet innebär utöver behövliga lagändringar även utvecklande av praktiska verksamhetsmodeller och kräver tillräckliga ekonomiska resurser. Utskottet bedömer att direktivet ökar till exempel behovet att använda Brottsofferjouren som ansvarar för det allmänna stödsystemet för offren. Utskottet ansåg det vara viktigt att i enlighet med regeringsprogrammet trygga Brottsofferjourens tjänster och ordna en hållbar finansieringsmodell för systemet, så att det stöd som tillhandahålls motsvarar efterfrågan. Utskottet fäste även uppmärksamhet vid ställningen för trafikolycksoffren och ansåg det vara behövligt att bättre beakta stödtjänsterna för offergruppen i fråga i fortsättningen. Lagutskottet pekade på att det inte finns tjänster som är riktade till trafikolycksoffer i Finland och att offren inte heller hänvisas till Brottsofferjourens tjänster.

Statsunderstödet till Brottsofferjouren har ökats under åren från justitieministeriets moment, men man har inte kunnat anvisa tillräcklig tilläggsfinansiering i förhållande till behoven. Finansutskottet har flera gånger uttryckt sin oro över säkerställandet av Brottsofferjourens finansiering och har anvisat tilläggsfinansiering för verksamheten vid behandlingen av statens budgetproposition. Riksdagens lagutskott fäste i sitt utlåtande om ramarna för statsfinanserna (LaUU 6/2013 rd) uppmärksamhet vid att det i rambeslutet inte öronmärkts pengar för finansiering av Brottsofferjouren som ansvarar för det allmänna systemet för brottsofferstöd. Utskottet ansåg att situationen är fullständigt ohållbar för Brottsofferjouren och att man måste se till att jouren har adekvata resurser att tillgå och en hållbar finansieringsbas att stå på för att verksamheten ska kunna planeras på sikt och stödtjänster erbjudas på lika villkor i hela landet. Utskottet ansåg det även vara viktigt att kartlägga möjligheterna att inrätta en brottsofferfond som de dömda gärningsmännen betalar en viss summa till. Utskottet pekade på att man med hjälp av fonden kunde samla medel som kunde användas för att trygga tjänsterna för brottsoffer.

I det skärpta ekonomiska läget är det en utmaning att öka statens finansiering av tjänster som produceras av aktörer utanför den offentliga förvaltningen till en nivå som motsvarar efterfrågan på tjänsterna. På basis av uppmuntrande erfarenheter i andra länder och kommissionens rekommendation om genomförandet av offerdirektivet är det befogat att vid sidan av de nuvarande finansieringskällorna ta i bruk en ny finansieringsmodell där gärningsmannen deltar i finansieringen av stödtjänsterna för offren.

Ett separat lagstiftningsprojekt för säkerställande av statens finansiering av skyddshem är anhängigt vid social- och hälsovårdsministeriet. Avsikten är att utveckla tjänsteproduktionen som en del av den omfattande reformen inom social- och hälsovården i samband med vilken den nationella styrningen ska effektiveras.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att stärka finansieringen av de stödtjänster som ges brottsoffer genom att man gör gärningsmännen delaktiga i finansieringen av stödtjänsterna. För detta ändamål skapas systemet med brottsofferavgift. Ett belopp som motsvarar intäkterna från brottsofferavgifterna ska i statsbudgeten anvisas för finansiering av stödtjänster för brottsoffer.

3.2 Alternativ för genomförandet

Finansiering av stödtjänsterna

Kanaliseringen av statens finansiering för producerandet av brottsoffertjänster kan i Finland tänkas bli genomförd med hjälp av en fond-, stiftelse-, skattetagar- eller statsunderstödsmodell.

Enligt 87 § i grundlagen kan det genom lag bestämmas att en statlig fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. Producerandet av tjänster för brottsoffer föranleder förhållandevis små utgifter sett i ett statsbudgetperspektiv. De årliga utgifter som föranleds av producerandet är mycket lätta att förutse. I den bemärkelse som grundlagen avser kan det därför inte anses vara nödvändigt att upprätta en fond för producerandet av brottsoffertjänster eller för stödjandet av ordnandet av tjänster.

För finansieringen av brottsoffertjänster kunde det vara möjligt att grunda en stiftelse, till vilken statens finansiering skulle kanaliseras i form av statsunderstöd ur budgeten. En stiftelse kunde sträva efter att samla in även annan finansiering. Stiftelseformen i sig skulle inte påverka beloppet av den tillgängliga statliga finansieringen. En stiftelse skulle dessutom bilda en besvärlig mellaninstans förvaltningsmässigt och i fråga om kostnaderna när det gäller kanaliseringen av statsunderstödet till organisationerna. Det skulle även vara svårt att styra en stiftelse genom åtgärder från staten.

I vissa situationer har det föreskrivits att en privat aktör ska vara mottagare för statens skatter eller någon annan obligatorisk lagstadgad penningprestation. Exempelvis kan nämnas den upphovsrättsliga kompensationsavgift som uppbärs av tillverkare och importörer av inspelningsmedier, och som går till en upphovsrättsorganisation. Organisationen delar ut kompensationen, som baserar sig på upphovsrättslagen (404/1961), till uphovsmännen. Det är inte nödvändigt att försöka ändra karaktären hos de organisationer som producerar tjänster för brottsoffer och det är inte en ändamålsenlig lösning att styra avgifterna direkt till organisationerna.

I en modell med statsunderstöd skulle tjänsterna finansieras med ett ministerieanslag i budgeten. Man kunde även anvisa statens bötesinkomster och återtagen vinning av brott för finansieringen av stödtjänster. Att öronmärkta nämnda intäkter skulle dock inte öka statens finansieringsmöjligheter. Intäkterna av återtagen vinning av brott varierar från år till år och fungerar inte som en lämplig grund för en lösning som kräver stabilitet. Det bästa lösningen för att öka finansieringen av tjänster för brottsoffer kan anses vara en sådan modell där gärningsmännen deltar i finansieringen av stödtjänsterna för offren genom en särskild avgift.

Producerandet av stödtjänster för brottsoffer förutsätter att finansieringen är kontinuerlig och stabil. Därför är det ändamålsenligt att genomföra finansieringen via statsbudgeten. Finansieringsmodellen är nära kopplad med den nuvarande verksamhetsmiljön där de tjänsteproducerande organisationernas verksamhet baserar sig i hög grad på frivilligarbete och statsunderstöden anvisas för organisationernas basverksamhet. I framtiden kan situationen vara en annan och det kan finnas orsak att använda andra förfaranden för finansieringen och producerandet av tjänster. Dessa möjligheter bör utredas i samband med den fortsatta beredningen.

Intäkterna från brottsofferavgiften skulle täcka endast en del av finansieringsbehoven för stödtjänsterna för brottsoffren. Utöver brottsofferavgiften behövs även annan ökning av statens finansiering och alla de nuvarande finansieringskanalerna. Det är viktigt att den nuvarande huvudsakliga finansiären av de tjänster som produceras av organisationer, Penningautomatföreningen, fortsättningsvis stöder verksamheten hos de organisationer som producerar brottsoffertjänster. Stödet kan anvisas för utveckling, olika projekt, koordinering av frivilligverksamheten och för utbildning som produceras av organisationerna. Kommunernas roll såsom producenter och finansiärer av allmänna social- och hälsovårdstjänster är även i fortsättningen central när det gäller den basservice som brottsoffren behöver.

Systemet med brottsofferavgift

Det att finansiering samlas för brottsoffers stödtjänster genom en avgift till staten som påförs gärningsmän är nytt i Finland.

Brottsofferavgiften är inte ett straff utan en särskild betalningspåföljd som föranleds av brottet. Intäkterna av avgifterna ska användas för finansiering av stödtjänster för brottsoffer. Betalningsskyldigheten medför den som dömts för ett brott en ekonomisk tilläggspåföljd vid sidan om det egentliga straffet. I praktiken leder avgiften till att den totala påföljden blir strängare. Därför är det skäl att bedöma en avgränsning av betalningsskyldigheten, avgiftens belopp, behovet att differentiera avgiften och möjligheten att söka ändring med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen och kriminaliseringsprinciperna.

Klara villkor ska ställas för systemet med brottsofferavgift. Grunden för betalningsskyldigheten och de myndighetsåtgärder som anknyter till saken ska bestämmas på ett väl avgränsat sätt. Avgiften och dess belopp ska vara förutsebara. Systemet ska vara tillräckligt enkelt så att det är förutsebart och lätt att tillämpa. Systemet ska vara godtagbart ur rättvisesynpunkt och också ekonomiskt lönsamt.

Det finns flera alternativ för avgränsning av de som är skyldiga att betala brottsofferavgift. Betalningsskyldigheten kan påföras alla som dömts för ett brott eller vara mera begränsad, till exempel kan den påföras alla som dömts för vissa slags brott eller till vissa påföljder. Eftersom intäkterna från avgiften används för finansiering av stödtjänster för brottsoffer, är det lättaste att motivera en avgränsning av betalningsskyldigheten till att gälla sådana brott där det finns ett offer. En dylik avgränsning skulle dock inte medföra tillräckliga intäkter, för vilka systemet byggs upp.

Man skulle uppnå det största antalet betalare om betalningsskyldigheten utsträcktes till att omfatta alla de som dömts för brott - även till de brott för vilka bötesstraff är den enda möjliga påföljden. Detta är dock inte nödvändigt för att samla in intäkterna och det är inte motiverat att brottsofferavgiften omfattar smärre brott och förseelser. Ett sådant system kan leda till en oskäligt sträng helhetspåföljd för gärningsmannen.

Brottsofferavgiftens belopp kan bestämmas enligt hur grova eller klandervärda brotten är. En naturlig gräns för betalningsskyldigheten kan anses vara hot om fängelse. En differentiering av betalningsbeloppet i flera olika klasser enligt storleken på böterna eller längden på fängelsestraffet skulle bäst följa proportionalitetsprincipen, men är en komplicerad lösning. Dessutom kan detta leda

till att brottsofferavgifterna blir så höga att det är svårt att driva in dem. Erfarenheterna i Storbritannien pekar på detta, eftersom endast 50 % av avgifterna drivs in.

Ett enklare alternativ är att den brottsofferavgift som tas ut av de som dömts till böter är en viss procentuell andel av böternas belopp, och att den brottsofferavgift som påförs de som dömts till fängelse är en viss fast summa. Proportionaliteten skulle då fungera endast i fråga om böter, och det skulle vara svårt att förutse avgiftens belopp.

Enklare är att brottsofferavgiften är en viss fast summa som är densamma för alla. Avgiften kan vara ett visst eurobelopp per dömd person eller per förelagd bot. I Danmark och Sverige har man valt denna grundlösning. I Sverige påförs de som dömts till elektroniskt övervakningsstraff en avgift per dag som är proportionerad enligt längden på domen.

En sådan lösning där brottsofferavgiften är lika stor för lindriga och grova brott kan anses vara problematisk med tanke på proportionalitetsprincipen. Den bästa lösningen är ett tillräckligt enkelt system som innehåller en differentiering enligt brottets grovhet och skäliga betalningsskyldigheter. Vid en bedömning av de alternativa betalningsskyldigheterna har brottsofferavgiftens belopp betydelse.

3.3 De viktigaste förslagen

Skyldiga att betala brottsofferavgift

En gräns för betalningsskyldigheten som baserar sig på brottets grovhet kan anses vara det att gärningsmannen gjort sig skyldig till ett brott för vilket ett hot om fängelsestraff föreligger. Den största delen av dessa kriminaliseringar finns i strafflagen. Även i andra lagar bestäms det om straffbara handlingar för vilka det föreskrivits fängelsestraff. På årsnivå döms det för dylika gärningar endast i liten utsträckning jämfört med strafflagsbrott. Det är bland annat fråga om brott vid försäljning av tobak, bedrivande av olovlig taxi- och godstrafik samt civiltjänstgörings- och värnpliktsbrott.

Enligt förslaget är gärningsmän som dömts för sådana brott för vilka fängelsestraff är en möjlig påföljd, skyldiga att betala brottsofferavgift. Enligt uppgifter från Statistikcentralen och Polisyrkeshögskolan dömdes 2012 ca 158 000 personer för sådana brott för vilka fängelsestraff är en möjlig påföljd. Talet omfattar alla gärningsmän som av åklagaren påförts bötesstraff i summariskt förfarande för sådana brott för vilka det strängaste föreskrivna straffet är fängelse. Ca

54 000 dömdes vid domstol, 103 000 påfördes strafföreläggande. För äventyrande av trafiksäkerheten gavs ca 79 000 straffyrkanden.

Minderåriga gärningsmän omfattas inte av betalningsskyldigheten. Enligt en utredning som gjorts vid justitieministeriet om minderåriga utsökningsgäldenärer utgjorde böter en betydande andel av de skulder som 15–17-åringar hade i utsökning. Man önskar inte öka minderårigas skuldsättning genom systemet med brottsofferavgift, och man ville inte heller skapa sådana situationer där vårdnadshavaren betalar brottsofferavgiften i stället för den minderåriga. Om man frånser de 15–17-åriga gärningsmännen, beräknas det att årligen är ca 150 000 personer skyldiga att betala brottsofferavgift.

Enligt förslaget är även juridiska personer som dömts till samfundsbot skyldiga att betala brottsofferavgift. Årligen utdöms 30–40 samfundsböter, nästan alla för brott mot säkerheten i arbetet. År 2012 utdömdes sammanlagt 44 böter, varav 39 böter för brott mot säkerheten i arbetet, två för miljöförstöring, en bot för miljöförstöring av oaktsamhet, en för grovt subventionsbedrägeri och en för alkoholbrott.

I fortsättningen bör man se till att intäkterna från brottsofferavgifterna hålls på så hög nivå att systemet är lönsamt. Efter det att systemet tagits i bruk bör man följa upp hur penningssummorna inflyter. Vid behov bör det bedömas om det finns orsak att utvidga betalningsskyldigheten eller att höja avgifterna för att öka intäkterna. Det kan senare bli nödvändigt att ändra systemet även av andra skäl.

Det har bedömts att en stor del av brottsofferavgifterna kommer att komma från vägtrafikbrott. Om dessa avgränsas från betalningsskyldigheten skulle systemet med brottsofferavgift bli ekonomiskt olönsamt. Det finns planer på att flytta bort handläggningen av vägtrafikförseelser och andra smärre brott från brottspåföljdssystemet. I fortsättningen ska påföljderna för dessa påföras som administrativa påföljder i det administrativa systemet. När användningsområdet för administrativa påföljder utvidgas avlägsnas troligen hotet om fängelsestraff från en del kriminaliserade handlingar för att de ska kunna behandlas i ett enklare förfarande. Detta är en betydande faktor som bör beaktas med tanke på systemet med brottsofferavgift. Planerna att utvidga användningsområdet för administrativa påföljder är i detta skede såpass oklara att det inte har varit att möjligt att beakta dem vid beredningen av denna lag. Vid lagberedningen av utvidgandet av administrativa påföljder bör det bedömas hur en eventuell reform påverkar lagen om brottsofferavgift.

Brottsofferavgiftens belopp

När brottsofferavgiftens belopp fastställs bör utgångspunkten vara att systemet uppfyller sitt syfte. Intäkterna från avgiften ska vara tillräckligt höga, så att statens möjligheter att finansiera stödtjänsterna till brottsoffren förbättras. Av denna orsak ska brottsofferavgiften fastställas som tillräckligt hög. Brottsofferavgiften ska dock vara rättvis och skälig. Det att avgiften är skälig bidrar till att den betalas frivilligt och att den inte utgör ett hinder för betalning av böter eller skadestånd.

Brottsofferavgiften ska inte vara större än ett bötesstraff. Det är fråga om en avgift som påförs vid sidan om det egentliga straffet. I Finland är den undre kvartilen för bötesstraff som utfärdas genom strafföreläggande för straffbart bruk av narkotika, tredska mot polis och innehav av föremål eller ämne som lämpar sig för att skada någon annan 60 euro², vilket betyder att den lägsta summan för brottsofferavgiften borde fastställas kring den summan. Ett lämpligt belopp för brottsofferavgift för fysiska personer kunde vara mellan några tiotals euro och hundra euro.

En naturlig gradering av avgiften enligt brottets grovhet kan anses vara fängelsestraff i sex månader enligt straffskalan. Det är fråga om samma avgränsning som för behandling av ett brott i förfarande för strafföreläggande. Avgiften är 40 euro för de brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i sex månader. Alla de som i ett förfarande för strafföreläggande dömts till bötesstraff ska betala denna lägre avgift. För de brott för vilka det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i över sex månader, kan 80 euro anses vara en lämplig avgift.

Brottsofferavgiften för juridiska personer kan på goda grunder vara högre, eftersom beloppet av de samfundsböter som påförs oftast uppgår till flera tusen euro. Det lagstadgade minimibeloppet på samfundsböter är 850 euro. För juridiska personer som dömts till samfundsböter kan 800 euro anses vara en lämplig avgift.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

De intäkter som inflyter från brottsofferavgifter beror på avgiftens belopp och på hur betalningsskyldigheten avgränsas samt på det, hur avgifterna blir betalda eller hur man får dem

² Detta betyder att av de gärningsmän som dömdes till bötesstraff i ett förfarande för strafföreläggande för nämnda brott dömdes en fjärdedel till böter vilkas belopp uppgick till 60 euro eller mindre. Resterande 75 procent dömdes till böter till ett belopp som översteg 60 euro.

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.

Grova uppskattningar av inkomster från brottsofferavgift baserade på statistiken från år 2012 redovisas detaljerat i tabellen nedan. Då 15-17 åringar lämnas utanför betalningsskyldighet, uppskattas inkomster på 7,4 miljoner euro per år enligt förutnämnda kriterier.

Tabell 2. Uppskattade intäkter av brottsofferavgift

Dömda personer (15 år eller äldre) för brott i vilka fängelsestraff är möjligt, totalt cirka 158 000 (2012), varav:	Föreskrivna strängaste straffet 6 mån → brottsofferavgift 40 €	Föreskrivna strängaste straffet över 6 mån → brottsofferavgift 80 €
Ca 103 000 till böter påförda strafföreläggande - varav äventyrande av trafiksäkerheten ca 79 000 - 15-17 åringar ca 5000	= 4,12 M€ ≈ 3,2 M€ - 200 000 €	
I domstolarna ca 54 000 - 15-17 åringar 2 800	(15 000 x) = 600 000 € - (1000 x) = 40 000 €	(39 000 x) = 3,12 M€ - (1800 x) = 144 000€
Juridiska personer: 40 x 800 € = 32 000 €		

Alla betalar inte brottsofferavgiften och man lyckas inte driva in den av alla. Enligt Rättsregistercentralens uppgifter lyckas man driva in ca 80 procent av de böter som dömts ut av domstol. Man kan anta att den andel som drivs in av brottsofferavgifterna understiger detta. För de fångar som frigjordes från fängelset år 2013 var tiden i fängelse högst sex månader för 56 procent av fångarna. På basis av en undersökning som gjorts bland korttidsfångar vet man att flera av dem har ekonomiska problem, obetalda böter samt obetalda ersättningar som påförts av domstol och som baserar sig på brott. I samma undersökning observerade man att majoriteten av korttidsfångarna har varit i fängelse tidigare. Man kan anta att man sannolikt inte lyckas indriva brottsofferavgifter av gärningsmän som upprepade gånger dömts till korta fängelsestraff.

Brottsofferavgiften kan sänka beloppet av de bötesintäkter som inflyter till staten, eftersom brottsofferavgiften är primär i förhållande till böter. Denna verkan är svår att bedöma.

Avgiftssystemet leder även till kostnader. Uppgifter av engångsnatur uppkommer av informationssystem, ändringar i böteslappar samt av informering om ibruktagandet av systemet

med brottsofferavgift och av myndighetsutbildning. I detta skede går det ännu inte att uppskatta de avgifter av engångsnatur som uppkommer till följd av ibruktagandet av systemet.

Bestående utgifter uppkommer för det första av insamlandet av brottsofferavgifter. Vid Rättsregistercentralen har man uppskattat att det för indrivning av brottsofferavgifter och för administrering av betalningstrafiken behövs ca 2–3 årsverken, vilket betyder ca 80 000–120 000 euro per år.

Även fördelandet av intäkterna från brottsofferavgiften leder till bestående kostnader i anslutning till administrerandet av statsunderstöden. Statsunderstödssummorna skulle öka avsevärt från nuläget och därför skulle övervakning och granskningar enligt statsunderstödslagen orsaka mera arbete. Enligt justitieministeriets uppskattning behövs ett årsverke för denna administrering.

Om man antar att de administrativa kostnaderna för brottsofferavgiften uppgår till sammanlagt ca 300 000–500 000 euro per år och att avgiften fås av ca 70 procent av de som påförts brottsofferavgift, återstår årligen ca 5 miljoner euro för stödtjänster till offren.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Systemet med brottsofferavgift orsakar ingen stor ändring i domstolarnas verksamhet. Domstolen påför brottsofferavgiften i samband med att den ger domen på samma sätt som till exempel skadestånd fastställs i nuläget. Påförandet av avgiften ska inte omfattas av prövning. Betalningsskyldigheten som grundar sig på lag och avgiftens belopp meddelas på tjänstens vägnar i alla de fall där brottsofferavgiften är aktuell.

Systemet med brottsofferavgift förutsätter att informationssystemen är lämpliga och fungerande och orsakar betydande ändringsbehov i informationssystemen. Vid de myndigheter som är centrala med tanke på brottsofferavgiften pågår stora informationssystemprojekt: vid polisförvaltningen Vitja och i justitieförvaltningen Aipa. Informationssystemen ska planeras så att de stöder den polis som skriver ut boten. I samband med bötfällande ska man inte behöva fundera på om det är fråga om ett brott med hot om fängelse, utan den behövliga informationen ska komma direkt från informationssystemet. Ett dylikt system ökar kostnaderna.

Det planeras att lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010), nedan böteslagen, träder i kraft efter det att Vitja- och Aipasystemen blivit färdiga. I reformen ska en del av ärendena som gäller föreläggande av dagsböter skötas av polisen och resten ska avgöras av åklagaren. Det skulle vara ändamålsenligt att sammanslå det nu planerade systemet med brottsofferavgift med

ikraftträdandet av bötesförfarandet, varmed man skulle undvika onödiga kostnader till följd av ändringar i systemen. Det har uppskattats att det nya bötesförfarandet kan tas i bruk tidigast hösten 2015. Ibruktageandet av de nya informationssystemen kan dröja och det är inte säkert att polisen har beredskap att övergå till det nya förfarandet enligt den nya böteslagen under 2015. Man planerar ett utbildningspaket om den nya böteslagen och i samband med det kunde utbildningen om brottsofferavgiften skötas. Annars bör man ordna en skild nätutbildning eller åtminstone ge anvisningar om saken. Dessutom ska böteshandboken uppdateras.

Polisen ansvarar för ändringar i elektroniska bötesblanketter medan justitieministeriet svarar för ändringar i bötesblanketter i pappersform. I polisens system bör polisens operativa blanketter uppdateras. Dessutom kräver gränssnittet för polisens och åklagarens systemapplikation uppdatering. I praktiken är det omöjligt att uppskatta dessa kostnader eftersom detta förutsätter en uppskattning av arbetsmängden från leverantörerna. Sannolikt bör man överväga en fördelning av kostnaderna och särskild finansiering för utvecklande och uppdaterande av systemen.

Rättsregistercentralen sköter bötesblanketterna, ordningsbotsblanketterna och straffyrkandeblanketterna. I fråga om blanketterna borde ändringsbehoven definieras noggrannare, varefter man kan uppskatta ändringsbehoven och kostnaderna.

Det föreslås att Rättsregistercentralen, nedan RRC, ska ha i uppgift att driva in brottsofferavgiften och att kontrollera betalningstrafiken. RRC ansvarar redan nu för betalningstrafiken i fråga om böter och indrivningen av brottsofferavgiften passar in som en naturlig del i verksamheten. I RRC:s förnyade informationssystem har man beaktat särdragen i fråga om indrivningen av brottsofferavgiften.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Den finländska kriminalpolitiken baserar sig på den nordiska välfärdsmodellen enligt vars principer grundpelaren för ett tryggt samhällsliv utgörs av tryggandet av befolkningens välfärd, utbildning och sysselsättning. Antalet brott kan påverkas genom många olika slags åtgärder. Den främsta och effektivaste åtgärden är förebyggande av brott. Mål för kriminalpolitiken är även upprätthållandet av ett förutsebart och pålitligt straffrättsligt system, förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret, säkerställandet av det straffrättsliga påföljdssystemets funktionalitet samt tryggandet av offrets ställning.

Inom kriminalpolitiken har man allt mer börjat fästa uppmärksamhet vid brottsoffrets ställning vid sidan av tryggheten av gärningsmannens rättsliga ställning och verkställandet av lagstadgade påföljder. Man har ansett det vara behövligt att offrens behov beaktas bättre vid de olika skeden av behandlingen av brottmål och i stödåtgärderna. Genom det stöd som ges offren kan man hjälpa offret att återhämta sig från brottet och klara av straffprocessen samt förhindra att någon blir offer på nytt.

En av grundtankarna inom kriminalpolitiken är att skadorna och kostnaderna till följd av brott ska fördelas rättvist. Brottslighet och kontrollen av den medför oundvikligen olika olägenheter för parterna. Dessa olägenheter bör man sträva efter att fördela mellan parterna på ett sätt som motsvarar de centrala principerna om social rättvisa och ansvarsfördelning. Gärningsmannens rättssäkerhet ska tryggas, men även offret ska skyddas och det ska garanteras att offrets rättigheter förverkligas. Det grundläggande kravet är att offrets fysiska, mentala och materiella förluster avhjälpas på bästa sätt och att offret hjälps med olika stödtjänster.

Utgångspunkten för straffansvaret är att gärningsmannen ansvarar för följderna för sitt handlande. Detta gäller förutom straffet även offrets förluster och lidande. Aktörer som skapar situationer där brottsliga gärningar begås ska tas med i det brottsförebyggande arbetet som inbegriper även stöd till offren. Med tanke på detta är det naturligt att gärningsmännen deltar i finansieringen av de stödtjänster som tillhandahålls offren.

Gärningsmannen ska inom systemet med brottsofferavgift vara skyldig att betala avgiften, vars intäkter är avsedda för att ordna stödtjänster för brottsoffer och på det sättet för offrens bästa. Den föreslagna brottsofferavgiften betonar och stärker gärningsmannens sociala ansvarstagande på grund av brottet. Det att gärningsmannen förpliktas att finansiera stödtjänster till offren har även en pedagogisk betydelse. Betalning av brottsofferavgiften konkretiserar faktumet att brottet kan orsaka behov av stöd och stödtjänster för offren. Även i s.k. brott utan offer, till exempel fortkörning i vägtrafiken, orsakas farliga situationer som kan kräva offer. Därför är det motiverat brottsofferavgiften ska omfatta brott utan offer och bland annat trafikbrott. Det finns ett vägande samhälleligt skäl till att stärka finansieringen av stödtjänster för offren.

Majoriteten av de som döms för brott är män, och därför framhävs andelen män bland de betalningsskyldiga.

Merparten av de som använder stödtjänster är kvinnor och därför torde stärkandet av finansieringen av stödtjänster förbättra särskilt de kvinnliga offrens ställning. Stödtjänster för offren ska dock

riktas till och erbjudas alla offer som behöver stöd. Systemet med brottsofferavgift är en del av en samling medel med vilka man strävar efter att garantera tillgängligheten till stödtjänster för offren och tjänsternas avgiftsfrihet.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Förbättrandet av stödtjänsterna för offren är ett av de centrala målen i det tredje programmet för den inre säkerheten som godkändes den 14 juni 2012. Målet är att öka finansieringen av brottsoffertjänsterna till en nivå som motsvarar efterfrågan, att öka antalet tjänster och den regionala täckningen samt att säkerställa att offret erbjuds hjälp. Det förutsattes att justitieministeriet före den 31 december 2013 bereder alternativa modeller för en hållbar finansieringsmodell för tjänsterna, inklusive grundandet av en brottsofferfond. Målet var att i fondalternativet ska fondens intäkter anvisas för tilläggsfinansiering för att säkerställa brottsoffertjänsterna. Målet var även att gärningsmannen ska delta i finansieringen av tjänsterna för brottsoffret.

Justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt inrikesministeriet inrättade den 5 maj 2013 projektet Nationell brottsofferpolitik och stödtjänster för brottsoffer, vars ansvarsministerium är justitieministeriet. Syftet med projektet är att utarbeta en nationell strategi för att ordna stödtjänster för brottsoffer och för att trygga finansieringen för dessa tjänster samt att främja uppnåendet av regeringsprogrammets mål och uppfyllandet av internationella förpliktelser och rekommendationer koordinerat. Den kommission som tillsattes för projektet har utrett finansieringsmodeller för stödtjänster till brottsoffer i sin mellanrapport (Ordnanande av och finansiering för stödtjänster för brottsoffer. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 3/2014). Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 3/2014). Kommissionen föreslog införande av en brottsofferavgift som en ny finansieringskälla för stödtjänster till brottsoffer och föreslog en fortsatt beredning. Grundandet av en brottsofferfond ansågs inte vara förenligt med grundlagen.

Beredningen av ibruktagandet av en brottsofferavgift har fortsatt vid justitieministeriet i enlighet med ett beslut från ministerarbetsgruppen för den inre säkerheten.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

6 Samband med andra propositioner

Regeringspropositioner som anknyter till stödtjänster för brottsoffer och finansieringen av dem bereds i fråga om finansieringen av skyddshem, hjälpsystem för offer för människohandel samt ratificeringen av Istanbulkonventionen. Riksdagsbehandlingen av denna proposition och ikraftträdandet av den föreslagna lagen och ändringslagarna är dock inte avhängiga av dessa propositioner.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om brottsofferavgift

1 §. Lagens syfte.

I paragrafen definieras lagens om brottsofferavgift syfte. Brottsofferavgiften är en fast bestämd penningssumma som tas ut av gärningsmän och som betalas till staten, och som riktas via statsbudgeten till stödtjänster för brottsoffer. Syftet är att utöka statsfinansieringen för stödtjänster för brottsoffer med ett belopp som motsvarar intäkterna från brottsofferavgifterna. Lagen stöder det nationella genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem.

2 §. Betalningsskyldighet.

I paragrafen föreskrivs om grunden för betalningsskyldigheten. Skyldiga att betala brottsofferavgift är gärningsmän som döms vid domstol för ett eller flera brott, om påföljden för något av brotten kan vara fängelse. Uppkomsten av betalningsskyldighet förutsätter inte att gärningsmannen döms till fängelse, utan grunden för betalningen utgörs av den strängaste föreskrivna straffrättsliga påföljden för det brott som tillräknats gärningsmannen. Betalningsskyldigheten förutsätter att gärningsmannen varit minst 18 år vid tidpunkten för brottet. Även de gärningsmän som åklagaren i ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot förelägger böter för ett brott där fängelsestraff är möjligt, ska vara skyldiga att betala brottsofferavgift. Utöver fysiska personer ska juridiska personer som dömts till samfundsbot vara skyldiga att betala brottsofferavgift.

3 §. Avgiftens belopp.

I paragrafen föreskrivs om brottsofferavgiftens belopp. I regleringen har man eftersträvat ett så enkelt förfarande som möjligt. Vid fastställandet av avgiftens belopp ska det föreskrivna strängaste straffet för brottet bedömas och avgiften ska påföras enligt detta. Om gärningsmannen döms till straff för ett eller flera brott och det föreskrivna strängaste straffet för minst ett av brotten är fängelse i högst sex månader, är brottsofferavgiftens belopp 40 euro. Utgångspunkten är att alla gärningsmän som begått brott med hot om fängelsestraff betalar åtminstone denna lägre brottsofferavgift. Avgiften är 80 euro om gärningsmannen döms till straff för ett eller flera brott och

det föreskrivna strängaste straffet för minst ett av brotten är fängelse i mer än sex månader. Brottsofferavgiften för juridiska personer är alltid 800 euro.

4 §. Påförande av avgift.

I paragrafen föreskrivs om den myndighet som påför brottsofferavgiften. Brottsofferavgiften är ett fast belopp som påförs vid sidan av den straffrättsliga påföljden. Den påförs i samma förfarande som och i förening med påföljden för brottet. Den domstol som behandlar brottmålet påför brottsofferavgiften i samband med att domen ges på samma sätt som domstolen beslutar om eventuellt skadestånd i samband med domen. Om brottet behandlas och straffet ges i ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) ska brottsofferavgiften påföras av åklagaren eller en polisman beroende på sammanhanget.

Brottsofferavgiften ska påföras alltid när förutsättningarna för påförandet uppfylls. Myndigheten har inte prövningsrätt att jämka brottsofferavgiftens belopp eller att låta bli att påföra avgiften. När det döms samtidigt för flera brott, påförs för dessa endast en brottsofferavgift. Avgiften påförs oberoende av vilken påföljd som de facto döms ut i det enskilda målet. Om inget straff påförs gärningsmannen, föreligger dock ingen betalningsskyldighet. Således omfattas till exempel en gärningsman som av domstolen konstaterats vara otillräknelig inte av betalningsskyldigheten.

Betalningsskyldigheten är beroende av den formella rättskraften hos den brottmålsdom som getts i samband med avgiften.

Med beaktande av förbudet mot retroaktiv strafflag i 8 § i grundlagen kan betalningsskyldigheten uppkomma endast för de brott som begåtts efter det att lagen om brottsofferavgift trätt i kraft.

5 §. Ändringssökande.

I paragrafen föreskrivs om rättsmedel. I ett beslut om brottsofferavgift får sökas ändring endast i samband med huvudsaken. Med huvudsak avses den dom som gäller straffet eller den påföljd som påförts i ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, och på basis av vilken brottsofferavgiften har påförts. Det förfarande för ändringssökande som följs i huvudsaken avgör alltså rätten till ändringssökande och förfarandet vid ändringssökande i ett ärende som gäller påförande av brottsofferavgift. Om brottsofferavgiften påförs av en tjänsteman som avses i 3 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, iakttas vid ändringssökande vad som i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) bestäms om ändringssökande. Om

brottsofferavgiften påförs i samband med handläggningen av ett brottmål vid en allmän domstol, iakttas vid ändringssökande bestämmelserna om ändringssökande i rättegångsbalken (4/1734).

6 §. Verkställighet av avgiften.

Paragrafen innehåller en informativ hänvisning till lagen om verkställighet av böter. Förfarandet enligt lagen iakttas när brottsofferavgiften indrivs genom utsökning när avgiften inte betalas frivilligt.

7 §. Ikraftträdande.

I paragrafen föreskrivs om ikraftträdandet. Ikraftträdandet av lagen är avhängigt av de nya informationssystemens lämplighet och funktionalitet. I praktiken betyder detta att lagen kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2016.

1.2 Lagen om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot

1 §. Lagens tillämpningsområde. Det föreslås att en ny 4 punkt fogas till 1 kap. 1 § 1 mom. Enligt bestämmelsen kan i ett förfarande enligt lagen som påföljd påföras även brottsofferavgift som avses i lagen om brottsofferavgift.

2 §. Definitioner. Det föreslås att det i 1–3 och 5 punkten i 1 mom. fogas ett omnämnande av brottsofferavgift i definitionerna av straffyrkande, bötesyrkande, bötesföreläggande och straffföreläggande, eftersom det föreslås att brottsofferavgiften ska påföras i dessa förfaranden.

3 §. Behöriga tjänstemän och tillämpningsområdet för bötesföreläggande. Det föreslås att ett omnämnande av brottsofferavgift fogas till 2 mom., så att det i ett bötesföreläggande även kan påföras brottsofferavgift.

4 §. Den misstänktes samtycke. Det föreslås att 4 mom. ändras så att den även omfattar betalning av brottsofferavgift. Detta kan göras genom att använda termen påföljd i pengar.

8 §. Innehållet i ett bötesyrkande, bötesföreläggande och ordningsbotsföreläggande. Det föreslås att det till 2 mom. fogas ett omnämnande av brottsofferavgift så, att det i ett bötesyrkande och bötesföreläggande ska nämnas det bötesstraff som yrkas eller föreläggs för förseelsen och förverkandepåföljden samt skyldigheten att betala brottsofferavgift.

9 §. Innehållet i ett straffyrkande. Det föreslås att det till 2 mom. fogas ett omnämmande av brottsofferavgift så, att det i ett straffyrkande ska nämnas det bötesstraff som yrkas för förseelsen eller den yrkade ordningsbitens belopp och förverkandepåföljden samt skyldigheten att betala brottsofferavgift.

12 §. Handläggande av ett straffyrkande. Det föreslås att 1 och 2 mom. ändras så att de täcker även brottsofferavgiften. Detta kan göras genom att använda termen påföljd i pengar.

39 §. Frist för betalning av påföljd. Det föreslås att det till 1 mom. fogas ett omnämmande av brottsofferavgift eftersom fristen även gäller betalning av brottsofferavgiften.

1.3 Lag om ändring av 1 och 13 § i lagen om verkställighet av böter

1 §. Det föreslås att det till 1 mom. 4 punkten tas in ett omnämmande av brottsofferavgift. Brottsofferavgiften verkställs i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter.

13 §. Brottsofferavgiftens prioritet i förhållande till böter kan genomföras genom en ändring av 13 § i lagen om verkställighet av böter, som gäller fördelning av betalningar.

1.4 Lag om ändring av 6 § i lagen om den ordning i vilken borgenärer skall få betalning

6 §. Det föreslås att 6 § 1 mom. 2 punkten i lagen om den ordning i vilken borgenärer skall få betalning ändras så att brottsofferavgiften jämställs med dagsböter. Enligt punkten i fråga är en offentligrättslig betalningspåföljd som utdömts eller påförts på grund av ett brott eller ett lagstridigt förfarande en efterställd fordran enligt 2 a kap. 3 § 1 mom. i strafflagen, med undantag av böter som dömts som dagsböter och vite. Eftersom 2 punkten ändras så, att det till undantagen utöver böter som dömts som dagsböter och vite fogas brottsofferavgift, är brottsofferavgiften inte en efterställd fordran utan en normal oprioriterad fordran på samma sätt som skadestånd som betalas till offret.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Intäkterna från brottsofferavgiften kanaliseras via statsunderstödssystemet till de aktörer som producerar stödtjänster för offren. Statsunderstödslagen (688/2001) är en allmän lag som tillämpas på statsunderstöd som beviljas efter prövning. Statsunderstödslagen tillämpas till den del som det inte finns avvikande bestämmelser som statsunderstöd i speciallagstiftning.

Med statsunderstöd avses finansiering som beviljas av ett anslag som tagits in i statsbudgeten, där rätten att få understöd eller understödets belopp eller användningsändamålet beror på statsbudgeten och på statsbidragsmyndighetens beslut med stöd av sin prövningsrätt, och vars syfte är att understöda en viss verksamhet eller ett visst projekt.

Riksdagens budgetbeslut bildar grunden för beviljandet och utbetalningen av statsunderstöd. Statsbudgetsbeslutet bildas av anslag, anslagets ändamål och andra grunder i statsbudgeten. Dessa framgår av momentets rubrik och det anslag som beviljas under det, samt av användningsändamålet som står i momentets beslutsdel och möjligen av andra motiveringar i budgeten. Användningsändamålet för vilket statsunderstöd kan beviljas beslutas i statsbudgeten.

Den föreslagna lagen om brottsofferavgift innehåller en definition av användningsändamålet för intäkterna från brottsofferavgiften, som är på lagnivå men mycket vidsträckt. Vid beredningen av ibruktagandet av brottsofferavgiften är det skäl att bedöma huruvida det behövs noggrannare rättsnormer för att styra statsunderstödsmyndighetens prövning vid beviljandet av stöd eller den som får statsunderstöd. Om finansieringen av stödtjänster till brottsoffer i fortsättningen i större utsträckning än nu sköts med statsunderstöd, kan det vara skäl att noggrannare föreskriva om beviljandet av understöd för organisationer som producerar tjänster för brottsoffer. Sådana föreskrifter kan ges med stöd av 8 § i statsunderstödslagen.

3 Ikraftträdande

Avsikten är att de föreslagna lagarna träder i kraft den 1 januari 2016. Ikraftträdandet av lagarna är dock avhängigt av tidtabellen för genomförande av justitieförvaltningens informationssystemprojekt. En förutsättning för ikraftträdandet är att justitieförvaltningens nya informationssystem fungerar, vilket även förutsätts för ikraftträdandet av det nya bötesförfarandet. Om ikraftträdandet av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) föreskrivs särskilt genom lag.

I regeringspropositionen om en reform av bötesförfarandet (RP 94/2009 rd) konstateras det att i samband med propositionen om ikraftträdandet finns det tillfälle att se över om det har skett sådana ändringar i lagstiftningen som bör beaktas när förfarandelagstiftningen sätts i kraft. Det är motiverat att i så lång utsträckning som möjligt binda ikraftträdandet av de nu föreslagna lagarna till tidpunkten för reformen av bötesförfarandet.

En tillräckligt lång övergångsperiod behövs för praktiska åtgärder som förutsätts av ikraftträdandet, utöver ändringar i informationssystemen avses med dessa bland annat en noggrannare planering av förfarandena för brottsofferavgiften, avsättande av personalresurser, förnyande av blanketter samt utbildning och informering.

De föreslagna bestämmelserna är avsedda att tillämpas på brott som begåtts efter ikraftträdandet av lagarna.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Brottsofferavgiften innebär att man ställer en betalningsskyldighet för individen. Intäkterna av avgifterna ska användas för finansiering av stödtjänster för brottsoffren. Därför finns det godtagbara grunder för den föreslagna regleringen. Betalningsskyldigheten och avgiftens belopp framkommer mycket tydligt och exakt ur lagen. Avgiften kan inte anses vara oskälig med tanke på betalningsskyldigheten.

Systemet med brottsofferavgift betyder i praktiken att det utöver straffet för en kriminaliserad handling påförs en extra betalningspåföljd. Avgiften skärper straffet och systemet från det nuvarande, men det finns ovannämnda tungt vägande skäl för det. Ne bis in idem-principen förbjuder dubbla åtal och straff: för samma brott kan inte utdömas två påföljder. Inom rättspraxis har förbudet tolkats så, att man genom en administrativ påföljd eller i administrativ ordning inte får sanktionera ett beteende som uppfyller rekvisitet för ett annat brott och som redan behandlas som ett brottmål någon annanstans. Brottsofferavgiften ska påföras i samma straffrättsliga förfarande där domen ges eller straffyrkandet utfärdas. Sambandet är likadant som i fråga om beslag, som är ett tillåtet "dubbelstraff" i samband med straff för en brottslig handling.

Med hänvisning till vad som anförts ovan anser regeringen att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

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

LAGFÖRSLAG

1. Lag om brottsofferavgift

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

I denna lag föreskrivs om brottsofferavgift som påförs gärningsmän. Syftet med denna lag är att utöka den statsfinansiering som anvisas för stödtjänster för brottsoffer med ett belopp som motsvarar intäkterna från brottsofferavgifterna.

2 §

Betalningsskyldighet

Den som döms för ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse är skyldig att betala brottsofferavgift. Den som varit under 18 år vid tidpunkten för brottet är dock inte betalningsskyldig. Brottsofferavgift ska även betalas av en juridisk person som döms till samfundsbot.

3 §

Avgiftens belopp

Brottsofferavgiften är 40 euro, om gärningsmannen döms till straff för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i högst sex månader.

Brottsofferavgiften är 80 euro, om gärningsmannen döms till straff för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i över sex månader.

Brottsofferavgiften för juridiska personer är 800 euro.

4 §

Påförande av avgift

Brottsofferavgiften påförs av domstol. I ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) påförs brottsofferavgiften av åklagaren eller en polisman.

5 §

Ändringssökande

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

6 §

Verkställighet av avgiften

Bestämmelser om indrivning av brottsofferavgiften genom utsökning finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

2. Lag om ändring av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) 2 §, det inledande stycket i 3 § 2 mom., 4 § 4 mom., 8 § 2 mom., 9 § 2 mom., 12 § och 39 § 1 mom., av dem 2 § 5 punkten och det inledande stycket i 3 § 2 mom. sådana de lyder i lag 467/2011, och

fogas till 1 kap. 1 § 1 mom. en ny 4 punkt som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

I ett förfarande enligt denna lag kan följande föreläggas som påföljd:

4) brottsofferavgift som avses i lagen om brottsofferavgift ()

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *straffyrkande* ett yrkande på bötesstraff eller ordningsbot samt förverkandepåföljd och brottsofferavgift som delges den misstänkte i en situation där han eller hon inte samtycker till att saken handläggs i ett förfarande enligt denna lag,

2) *bötesyrkande* ett yrkande mot den misstänkte genom vilket för honom eller henne för en förseelse yrkas bötesstraff och förverkandepåföljd samt brottsofferavgift eller, om den misstänkte har begärt en ändring av grunden för bestämmande av dagsbotens belopp, bötesstraff och förverkandepåföljd samt brottsofferavgift,

3) *bötesföreläggande* ett avgörande genom vilket en övervakande tjänsteman för en förseelse förelägger bötesstraff och förverkandepåföljd samt brottsofferavgift,

4) *ordningsbotsföreläggande* ett avgörande genom vilket ordningsbot och förverkandepåföljd,

5) *straffföreläggande* ett avgörande genom vilket allmänna åklagaren på basis av ett bötesyrkande eller ett straffyrkande förelägger bötesstraff och förverkandepåföljd samt brottsofferavgift.

3 §

Behöriga tjänstemän och tillämpningsområdet för bötesföreläggande

Straffföreläggande utfärdas av allmänna åklagaren. Bötesföreläggande utfärdas av en polisman. I ett bötesföreläggande kan som påföljd påföras ett bötesstraff på högst 20 dagsböter och en förverkandepåföljd samt en brottsofferavgift för den som bryter mot

4 §

Den misstänktes samtycke

Som den misstänktes samtycke betraktas också att en påföljd i pengar betalas helt eller delvis inom 30 dagar från det att straffyrkandet delgavs.

8 §

Innehållet i ett bötesyrkande, bötesföreläggande och ordningsbotsföreläggande

I ett bötesyrkande och bötesföreläggande ska nämnas det bötesstraff och den förverkandepåföljd som yrkas eller föreläggs för förseelsen samt skyldigheten att betala brottsofferavgift, i ett ordningsbotsföreläggande ordningsbotens belopp och förverkandepåföljden samt i ett bötesföreläggande och ordningsbotsföreläggande betalningstiden.

9 §

Innehållet i ett straffyrkande

I ett straffyrkande ska det bötesstraff nämnas som yrkas för förseelsen eller den yrkade ordningsbotens belopp och förverkandepåföljden samt skyldigheten att betala brottsofferavgift. I yrkandet ska det också nämnas att betalning av en påföljd i pengar helt eller delvis inom den frist som avses i 4 § 4 mom. leder till att påföljden fastställs genom ett bötesföreläggande, ordningsbotsföreläggande eller strafföreläggande.

12 §

Handläggande av ett straffyrkande

En behörig tjänsteman ska utan dröjsmål efter det att den tid som avses i 4 § 4 mom. har löpt ut kontrollera om den som misstänks för förseelsen har betalat påföljden i pengar helt eller delvis.

Om påföljden i pengar har betalats helt eller delvis inom föreskriven tid, fastställs påföljden med ett bötesföreläggande, ordningsbotsföreläggande eller strafföreläggande. Ett föreläggande som har fastställts på detta sätt behöver inte delges den som misstänks för förseelsen.

39 §

Frist för betalning av påföljd

Böter eller en ordningsbot som har fastställts genom ett bötes- eller ordningsbotsföreläggande utan att ett straffyrkande har utfärdats samt en brottsofferavgift ska betalas inom 30 dagar från det att bötesföreläggandet eller ordningsbotsföreläggandet delgavs.

3. Lag om ändring av 1 och 13 § i lagen om verkställighet av böter

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om verkställighet av böter (672/2002) 1 § 1 mom. 4 punkten och 13 §, av dem 1 § 1 mom. 4 punkten sådan den lyder i lag 224/2008, som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

I den ordning som föreskrivs i denna lag verkställs följande påföljder:

4) staten tilldömd ersättning som grundar sig på ett brott samt en avgift som avses i lagen om brottsofferavgift (),

13 §

Fördelning av betalningar

När de medel som en betalningsskyldig erlagt inte räcker till för betalning av samtliga fordringar som samtidigt i den ordning som föreskrivs i denna lag drivs in hos honom eller henne genom utsökning, ska de medel som influtit i första hand användas till betalning av brottsofferavgiften och därefter till sådana böter som kan förvandlas till fängelse. Finns det flera förvandlingsbara böter eller andra fordringar ska en betalning vid fördelningen dessutom styras så att den först gäller en sådan fordran som bestämts tidigare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4. Lag om ändring av 6 § i lagen om den ordning i vilken borgenärer skall få betalning

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om den ordning i vilken borgenärer skall få betalning (1578/1992) 6 § 1 mom. 2 punkten, sådan den lyder i lag 787/2004, som följer:

6 §

Efterställda fordringar

Sist skall betalning erläggas för

2) överlastavgift, konkurrensbrottsavgift, penningsumma som dömts förverkad samt annan jämförbar offentligrättslig betalningspåföljd som utdömts eller påförts på grund av ett brott eller ett lagstridigt förfarande, dock inte böter som bestämts som dagsböter enligt 2 a kap. 3 § 1 mom. i strafflagen (39/1889), vite eller brottsofferavgift samt en förhöjning av skatt eller avgift på grund av brott mot bestämmelserna om skatt- eller försäkringsskyldighet eller mot andra motsvarande bestämmelser,

Denna lag träder i kraft den 20 .
