

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 61/2014 rd

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

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ulla Mohell, justitieministeriet
- tf. professor Leena Halila
- professor Raimo Lahti
- professor Olli Mäenpää
- professor Kimmo Nuotio
- professor Mikko Vuorenmaa.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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.

Lagarna avses träda i kraft samma dag som lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, som träder i kraft vid en tidpunkt som fastställs särskilt.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen utifrån de all-

männa förutsättningarna för att inskränka de grundläggande rättigheterna och med avseende det s.k. ne bis in idem-förbudet i 21 § 2 mom. i grundlagen om garantier för en rättvis rättegång. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom ärendet ändå är flertydigt till vissa delar, är det enligt regeringen önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De föreslagna bestämmelserna

I propositionen föreslås att det tas i bruk en ny avgift, brottsofferavgift, som ska tas ut av gärningsmän vid brott. Syftet med lagen är att utöka

den statsfinansiering som anvisas för stödtjänster för brottsoffer genom att samla finansieringen i form av brottsofferavgift av alla som gjort sig skyldiga till brott med hot om fängelse.

Enligt den föreslagna 2 § är en myndig person som begått ett brott och som döms till straff för brottet, för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse, skyldig att betala brottsofferavgift. Dessutom är en juridisk person som dömts till samfundsbot skyldig att betala brottsofferavgift. Brottsofferavgiftens belopp är 40 eller 80 euro beroende på det föreskrivna straffets maximilängd. Brottsofferavgiften för juridiska personer är 800 euro.

Analys av den föreslagna lagstiftningen

Brottsofferavgiftens rättsliga karaktär. I motiven till propositionen (särskilt s. 24) jämföras brottsofferavgiften i fråga om sin rättsliga karaktär delvis med administrativa sanktionsavgifter av straffkaraktär. Grundlagsutskottet har i sak jämfört en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (se t.ex. GrUU 9/2012 rd), 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, GrUU 56/2014 rd).

Ne bis in idem-principen. Enligt den föreslagna 4 § påförs brottsofferavgiften av domstol i samband med målet. Dessutom kan avgiften påföras

i ett förenklat straffprocessuellt förfarande av de myndigheter som enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot är behöriga att utfärda ett straffföreläggande eller ett bötesföreläggande. Brottsofferavgiften påförs också då som del av samma förfarande där förmögenhetsstraff meddelas.

I artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen ingår det så kallade *ne bis in idem*-förbudet, som säger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Bestämmelser om förbudet ingår också i artikel 14.7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 50 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Förbudet anses också ingå i bestämmelsen om lagfästa garantier för en rättvis rättegång i 21 § 2 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, s 78/II; se även GrUU 17/2013 rd, s 3).

Ne bis in idem-förbudet utgör ett hinder för en ny prövning av målet eller ett nytt straff, men förbudet utgör inget hinder för flera påföljder. Enligt 4 § i den föreslagna lagen påförs brottsofferavgift i samma förfarande som straff för ett brott som är grund för avgiften. Bestämmelserna är inget problem med avseende på *ne bis in idem*-förbudet.

Acceptabilitet och proportionalitet. Utskottet anser att det finns ett tungt vägande samhällsbehov för de föreslagna bestämmelserna för att förbättra villkoren för brottsoffer. De synpunkter som framförts i den allmänna motiveringen till propositionen är dock inte till alla delar problemfria. I motiveringen (s. 15) konstateras nämligen att man i fortsättningen bör se till att intäkterna från brottsofferavgifterna hålls på så hög nivå att systemet är lönsamt och att man efter det att systemet tagits i bruk bör följa upp hur penningssummorna inflyter. Grundlagsutskottet anser att ställningstagandet i propositionen är mycket problematiskt, eftersom fiskala mål inte är godtagbara skäl för en lagstiftning om påföljder.

Enligt 3 § i den föreslagna lagen om brottsofferavgift bestäms brottsofferavgiftens belopp enligt det maximala straffet för det brott som tillräknas personen. Avgiftens belopp är 40 euro, om det föreskrivna strängaste straffet för det brott som tillskrivs personen är fängelse i högst sex månader. Avgiftens belopp är 80 euro, om det föreskrivna strängaste straffet för det brott som tillskrivs personen är fängelse i över sex månader. Brottsofferavgiften är ett fast belopp vars påförande inte alls ska omfattas av prövning. En sådan lösning beror på att systemet av praktiska skäl ska vara enkelt.

Utskottet anser att systemet genomgående uppfyller proportionalitetskravet och att förslaget i fråga om brottsofferavgiftens belopp hålls inom ramen för lagstiftarens prövningsrätt.

Trots att brottsofferavgiften till sitt belopp inte är oskäligt högt, gör den dock utan tvekan den totala påföljd som utdöms strängare. I an-

slutning till detta anser utskottet att det är problematiskt med avseende på proportionalitetsprincipen att brottsofferavgiften i vissa situationer kan bli större än ett bötesstraff. I propositionen (s. 15) konstateras att "brottsofferavgiften inte ska vara större än ett bötesstraff". Trots detta innehåller propositionen inte en reglering som skulle uppfylla detta villkor. Grundlagsutskottet anser att till 3 § ska fogas en uttrycklig bestämmelse om att brottsofferavgift inte får påföras, om penningbeloppet är större än botsbeloppet eller att brottsofferavgiften i dessa situationer påförs högst till ett belopp som motsvarar botsbeloppet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 11 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.