

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Esityksen mukaan otettaisiin käyttöön rikoksentehtäjiltä perittävä uusi maksu, rikosuhrimaksu. Lain tarkoituksena olisi vahvistaa rikoksen uhreille suunnattujen tukipalveluiden valtionrahoitusta rikosuhrimaksun tuottoa vastaavalla määrällä.

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

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

Rikosuhrimaksun määräisi pääasian käsittelevä tuomioistuin tai sakon määräämiseen oikeutettu virkamies, joka tavallisimmin on syyttäjä tai poliisi. Rikosuhrimaksun täytäntöönpano ja perintä järjestettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti.

Esitys tukee rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa.

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

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen	3
Rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoitus	4
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	6
Euroopan unioni	6
Euroopan neuvosto	7
Lainsäädäntö eräissä maissa	8
2.3 Nykytilan arviointi	10
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	11
3.1 Tavoitteet	11
3.2 Toteuttamivaihtoehdot	11
Tukipalveluiden rahoittaminen	11
Rikosuhrimaksujärjestelmä	12
3.3 Keskeiset ehdotukset	13
Rikosuhrimaksuun velvolliset	13
Rikosuhrimaksun määrä	14
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	15
4.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	16
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	17
5 ASIAN VALMISTELU	17
5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto	18
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	18
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	20
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	20
1.1 Laki rikosuhrimaksusta	20
1.2 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä	21
1.3 Laki sakon täytäntöönpanosta	21
1.4 Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä	22
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	22
3 VOIMAANTULO	22
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	23
LAKIEHDOTUKSET	25
Laki rikosuhrimaksusta	25
Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta	27
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta	28
Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	29
LIITE	30
RINNAKKAISTEKSTIT	30
Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta	30
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta	32
Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	33

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallituskaudella turvataan Rikosuhripäivystyksen palvelut sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti ja selvitetään kestävä rahoitusmalli, kehitetään lähisuhdeväkivallan ja seksuaalisen väkivallan uhrien palveluja sekä lisätään turvakotipaikkoja.

Rikoksen uhrien tukipalveluja koskevia tavoitteita ja toimia on sisällytetty keskeisiin poikkihallinnollisiin ohjelmiin, kuten sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmaan, hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan sekä kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan.

Rikoksen uhreille kohdennettujen tukipalvelujen tuottaminen on maassamme pitkälti järjestöjen varassa. Järjestöjen päärahoittaja on Raha-automaattiyhdistys. Rikosuhripäivystyksen toimintaa rahoitetaan merkittävästi myös valtionavulla. Turvakotien rahoitus tulee pääosin kunnilta.

Rahoituksen riittämättömyys, pysyvän rahoituksen puuttuminen ja epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta muodostavat suurimman ongelman tukipalveluja tarjoavien järjestöjen toiminnassa ja heikentävät tukipalvelujen saatavuutta.

Rikoksen uhrin tukipalveluiden kehittäminen on kansainvälisestikin ajankohtaista. Lokakuussa 2012 on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puittepäätöksen 2001/220 YOS korvaamisesta. Euroopan neuvostossa on toukokuussa 2011 hyväksytty yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta.

Muutamissa Euroopan unionin jäsenmaissa on käytössä järjestelmä, jossa sakkotuloilla tai rikoksentehtäjiltä perittävillä muilla maksuilla kerättyjä tuloja käytetään uhrien etuja edistävän toiminnan, kuten tukipalvelujen,

rahoittamiseen. Tällainen vaihtoehto sisältyy edellä mainitun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan komission suositukseen.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Kuntien lakisäätöisenä tehtävänä on taata kansalaisille riittävät palvelut eri elämäntilanteissa. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Terveystieteidenhuoltolain (1326/2010) mukaan kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden perusterveydenhuolto ja sairaanhoitopalvelut. Laeissa on määritelty ne sosiaali- ja terveyspalvelut, jotka kuuluvat kunnan järjestämisvastuulle. Rikoksen uhriksi joutunut voi käytännössä tarvita useita kunnan sosiaali- ja terveyspalveluita, kuten sosiaalipäivystystä, sairaalahoitoa, fyysistä kuntoutusta, psykososiaalista tukea, mielenterveyspalveluita sekä toimeentulotukea. Turvakotipalveluista ei laissa ole säädetty.

Ihmiskaupan uhrien auttamista säännellään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki). Vastaanottolain 33 §:ssä määritetään ihmiskaupan uhreille järjestettävät palvelut ja tukitoimet. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän rahoittaa valtio. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) perusteella kunnalle voidaan korvata auttamisesta syntyneet kustannukset siltä ajalta, jonka uhri on auttamisjärjestelmässä. Sisäministeriössä on vireillä säädosmuutos vastaanottolain muuttamiseksi. Tarkoituksena on vahvistaa auttamisjärjestelmän, erityisesti Joutsenon vastaanottokeskuksen, asema ja tehtävät laissa.

Oikeusaputoimistojen ja Valtiokonttorin palvelut ovat valtion tuottamia ja rahoittamia. Valtiokonttori hoitaa rikosvahinkolain

(1204/2005) nojalla valtion varoista maksettavat rikosvahinkokorvaukset. Oikeusapu-toimistot antavat maksutonta oikeudellista neuvontaa kaikille. Oikeusapua annetaan oikeusapulain (257/2002) mukaisesti hakemuksesta korvauksetta tai omavastuusuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Vakavien väkivaltarikosten ja seksuaalirikosten uhri voi saada valtion varoin kustannettavan oikeudenkäyntiavustajan tuloistaan riippumatta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a § (689/1997) perusteella. Oikeudenkäyntiasioissa oikeusapua tarjoavat julkiset oikeusavustajat, asianajajat ja muut lakimiehet, muissa asioissa julkiset oikeusavustajat.

Valtion varoista korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat sovittelutoiminnan järjestämisestä rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) mukaan.

Suomessa toimii useita järjestöjä ja auttavia tahoja, jotka tuottavat rikoksen uhreille kohdennettuja tukipalveluita. Valtakunnallisesti merkittäviä ovat Rikosuhripäivystys ja Ensi- ja turvakotien liitto ry. Suomen Mielen terveysseura tarjoaa tukea kaikille kriiseissä ja vaikeissa elämäntilanteissa oleville. Osa järjestöistä toimii paikallisemmin ja kohdentaa palveluitaan rajatumminkin. Tällaisia ovat esimerkiksi Tukinainen ry, Monika-Naiset liitto ry, Naisten Linja Suomessa ry, Turvallisemmän vanhuuden puolesta - Suvanto ry, Huoma - Henkirikoksen uhrien läheiset ry ja Suomen Delfins ry. Järjestöjen toiminnan rahoituksesta tarkemmin jäljempänä.

Yksityisistä yrityksistä rikoksen uhreille palveluja tuottavat esimerkiksi asianajotoimistot, lääkäriasemat ja turvapalveluyritykset.

Rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoitus

Rikoksen uhreille tukipalveluja tuottavat järjestöt toimivat pääasiassa Raha-automaattiyhdistyksen, jäljempänä RAY, yleisavustusten ja kohdennettujen toiminta-avustusten turvin. Osa saa toimintaansa kunnan rahoitusta tai valtionapua. Vähäisiä tuloja kertyy yksityisistä lahjoituksista ja omasta varainhankinnasta.

RAY:n avustustoiminnan lakisäätöisenä päämääränä on terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa tukemalla (arpajaislaki 1047/2001, 17 §). Lakiin kirjattujen yleisten edellytysten lisäksi raha-automaatti-avustusten myöntämistä rajaa valtion talousarvioon vuosittain kirjattu jaettavissa oleva avustusten kokonaismäärä. Avustuksen myöntämisen tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa arvioidaan sitä, minkälainen toiminta sopii luontevimmin kansalaisjärjestön toteuttamaksi.

RAY korostaa avustusstrategiassaan sitä, että järjestöjen toiminta perustuu vahvasti palkallisen työn ja vapaaehtoisen toiminnan muodostamaan kokonaisuuteen. Tiettyjä sisältöalueita ja toimintoja voidaan toteuttaa pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuen. Toisaalta jotkut toiminnot eivät voi olla pelkästään vapaaehtoisten toteuttamia tai heidän vastuullaan. On toimintoja, jotka edellyttävät palkattua ammattihenkilöstöä, mutta vapaaehtoisilla voi olla oma roolinsa esimerkiksi tuki- tai vertaistoiminnassa.

RAY jakaa avustusta vuodeksi kerrallaan valtioneuvoston päätöksen mukaan. Useamman vuoden kestäviin hankkeisiin ja jatkuvaluonteisiin avustuskohteisiin avustusta haetaan joka vuosi erikseen seuraavalle vuodelle. Kohdennettu toiminta-avustus voidaan myöntää jatkuvaluonteiseen toimintaan, mutta sen myöntämisperusteet tarkistetaan vuosittain. Avustuspäätöksen yhteydessä annetaan tarvittaessa arvio tulevasta avustustasosta eli avustussuunnitelma. Suunnitelma ei kuitenkaan ole sitova.

Avustusta ei ole tarkoitettu valtion tai kuntien lakisäätöisten tehtävien tai palvelujen rahoittamiseen. Lakisäätöinen ammatillinen hoitotyö ei kuulu raha-automaatti-avustuksilla toteutettavaan järjestöjen toimintaan. RAY:n linjausten mukaan intensiiviseen yksilötyöhön, kuten terapiaan, avustusta voi käyttää keskimäärin viiteen käyntiin asiakasta kohden. Yksilöterapiaan rinnastettavaa on yksilöllinen neuvonta ja ohjaus, keskustelut kriisitilanteissa ja esimerkiksi laitosjakson jälkeen annettava ohjaus. Raha-automaatti-avustuksia ei kohdisteta turvakotien laitostoimintaan tai turva-asuntoihin.

Turvakotien rahoitus tulee pääasiassa kunnilta. Kunnat rahoittavat turvakotipalveluiden lisäksi jossain määrin järjestöjen muuta kriisityötä, kohdennettua toimintaa ja hankkeita. Muutamassa kunnassa turvakotipalvelu on järjestetty osana kunnan tai sosiaali- ja terveyspiirin palvelua. Yleisemmin kunnat hankkivat turvakotipalveluita asiakaskohtaisilla maksusitoumuksilla palveluita tuottavilta järjestöiltä. Turvakodin perusta voi olla myös ostopalvelusopimuksen ja maksusitoumusten yhdistelmä. Kuntien järjestäessä turvakotipalvelut ostopalveluna sovelletaan palvelujen hankinnassa lakia julkisista hankinnoista (348/2007).

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu lainsäädäntöä, jolla turvakotien rahoitus siirrettäisiin hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti valtion vastuulle vuonna 2015. Lailla on tarkoitus säätää turvakotipalvelujen rahoittamisesta valtionavulla. Tavoitteena on turvata turvakotien toiminta ja lisätä turvakotipaikkojen määrää Suomessa.

Valtionavustuksista säädetään valtionavustuslaissa (688/2001). Valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Lain 7 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset. Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa taikka talousarvion ulkopuolelta olevan valtion rahaston puitteissa, jos

1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;

2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;

3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä

4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan

toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valtionapuviranomainen voi antaa tarkempia ohjeita teknisluonteisista yksityiskohdista. Jos muussa laissa on valtionavustuslaina poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan yleislain sijasta.

Valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää. Muu kuin hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen tarkoitettu valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.

Rikosuhripäivystyksen, jäljempänä RIKU, perustoimintaa tuetaan merkittävästi valtionavustuksella. Valtionavustusta on myönnetty RIKUlle vuodesta 2001. Avustussumma on kasvanut reilusti vuosien myötä: vuonna 2002 avustusta myönnettiin 34 000 euroa ja vuonna 2014 avustuksen suuruus oli 590 000 euroa. Avustus osoitetaan valtion talousarviossa oikeusministeriön momentilta 25.01.50. Momentin määrärahaa saa käyttää muun muassa avustuksiin rikollisuutta ehkäisevää työtä tekeville ja rikosten uhreista huolehtiville yhteisöille sekä rikollisuutta ehkäisevän työn arviointiin. Vuosittainen harkinnanvarainen avustuspäätös tehdään hakemuksen pohjalta sen jälkeen, kun valtion talousarvio on eduskunnassa hyväksytty ja oikeusministeriössä alustava valtionavustuksen käyttösuunnitelma hyväksytty. RIKUn oikeusministeriöstä ja RAY:sta saaman rahoituksen kehittyminen vuosina 2002–2014 ilmenee tarkemmin alla olevasta taulukosta. Luvuissa ei ole mukana erillisiin rikosentorjuntahankkeisiin myönnettyjä valtionavustuksia.

Vuosi	Oikeusministeriö	Raha-automaattiyhdistys, RAY		Yhteensä
		Kohdennettu toiminta-avustus	Projektit	
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

Taulukko 1. Rikosuhripäivystyksen saamat avustukset (tuhatta euroa)

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaisten ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan unioni

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, jäljempänä uhridirektiivi, on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 16.11.2015. Uhridirektiivillä kumotaan vuonna 2001 annettu puitepäättös uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyssä. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että rikoksen uhrin saavat asianmukaista tietoa, tukea ja suojelua ja että he voivat osallistua rikosoikeudellisiin menettelyihin.

Direktiivin 8 artiklassa säädetään oikeudesta käyttää uhrien tukipalveluja. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrilla on tarpeidensa mukaisesti mahdollisuus käyttää maksutta luottamuksellisia uhrin etua edistäviä uhrien tukipalveluja ennen rikosoikeudellista menette-

lyä, sen kuluessa ja tarvittavan ajan sen jälkeen. Perheenjäsenillä on oikeus käyttää uhrien tukipalveluja tarpeidensa sekä uhuriin kohdistuneen rikoksen johdosta aiheutuneen vahingon suuruuden mukaisesti.

8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä maksuttomien ja luottamuksellisten erityistukipalvelujen perustamiseksi uhrien yleisten tukipalvelujen lisäksi tai niiden erottamattomina osina taikka annettava uhrien tukijärjestöille mahdollisuus ottaa yhteyttä tällaista erityistukea antaviin olemassa oleviin erikoisyksiköihin. Uurrilla on oikeus käyttää tällaisia palveluja erityistarpeidensa mukaisesti ja perheenjäsenillä erityistarpeidensa ja uhuriin kohdistuneen rikoksen johdosta aiheutuneen vahingon suuruuden mukaisesti.

Uhrin tukipalveluista saatavasta tuesta säädetään 9 artiklassa. Uhrin tukipalvelujen on tarjottava vähintään uhrin oikeuksien käyttämisen kannalta olennaista tietoa, neuvontaa ja tukea (a alakohta), tietoa asiaankuuluvista erityistukipalveluista tai välitön ohjaus tällaiseen palveluun (b alakohta), emotionaalista tukea ja, jos saatavilla on,

myös psykologista tukea (c alakohta), neuvontaa rikoksesta johtuviin taloudellisiin ja käytännön kysymyksiin (d alakohta), toissijaisen tai toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun tai kostotoimien riskiä ja ehkäisemistä koskevaa neuvontaa, jolleivät muut julkiset tai yksityiset palvelut sitä muuten tarjoa (e alakohta).

Direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että erityistukipalvelujen on kehitettävä ja tarjottava vähintään, jolleivät muut julkiset tai yksityiset tahot niitä muuten tarjoa, suoja tai muu sopiva väliaikainen majoitus turvallisista paikkaa tarvitsevalle uhrille sekä kohdennettu ja yhdenmukainen tuki mukaan lukien psykologinen apu ja neuvonta uhreille, joilla on erityistarpeita. Jälkimmäisessä kohdassa esimerkkeinä mainitaan seksuaalisen väkivallan, sukupuoleen perustuvan väkivallan ja läheisväkivallan uhrit.

Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen muodot on jätetty uhridirektiivissä jäsenvaltioiden harkintaan. Uhrien tukipalvelut ja mahdolliset erityistukipalvelut voidaan 8 artiklan 4 kohdan mukaan perustaa julkisina taikka valtiosta riippumattomina järjestöinä, ja ne voidaan järjestää ammattilais- tai vapaaehtois pohjalta.

Tuen tarjoamisen periaatteita täsmennetään direktiivin johdanto-osassa. Tukea olisi annettava eri keinoin ilman liiallisia muodollisuuksia ja huolehtien riittävästä maantieteellisestä kattavuudesta, jotta kaikilla uhreilla on mahdollisuus hyödyntää palveluja. Kaikissa palveluissa olisi otettava huomioon rikosten uhrien henkilökohtainen tilanne ja välittömät tarpeet. Uhrien tukipalveluiden ei edellytetä itse tarjoavan laajaa erikois- ja ammatillista asiantuntemusta, vaan niiden olisi tarvittaessa autettava uhreja ottamaan yhteyttä olemassa oleviin ammattiauttajiin. Erityistukipalveluihin voivat kuulua muun muassa välitön lääketieteellinen apu, lyhyt ja pitkäaikainen psykologinen neuvonta, vammojen hoito, oikeudellinen neuvonta, asianajopalvelut sekä erityispalvelut lapsille, jotka ovat suoraan tai välillisesti uhreja.

Uhridirektiivi ei vaikuta muissa unionin säädöksissä oleviin pidemmälle meneviin säännöksiin, joissa käsitellään kohdennettummin tiettyjen uhriryhmien kuten ihmiskaupan uhrien ja lasten seksuaalisen hyväk-

sikäytön uhrien erityistarpeita. Näiltä osin noudatetaan ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annettua direktiiviä 2011/36/EU ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annettua direktiiviä 2011/93/EU.

Komissio on joulukuussa 2013 antanut suositusluonteisen ohjeistuksen uhridirektiivin täytäntöönpanosta. Mikäli jäsenvaltiot järjestävät tukipalveluja yksityisen tai kolmannen sektorin avulla, valtioiden tulisi komission suosituksen mukaan kohdentaa niille kestävä rahoitus ja muut tarvittavat resurssit, elleivät organisaatiot mieluummin halua pysyä riippumattomina ja toimia ilman valtionrahoitusta. Palveluntoimittajien valinnassa voidaan käyttää eri menetelmiä, kuten laadunvarmistusta, julkisten palvelujen hankintajärjestelmää tai valtionapujärjestelmää, jolloin palvelun laadulle, luotettavuudella ja läpinäkyvyydelle on omat kriteerinsä. Komissio suosittelee myös harkitsemaan kansallisen rikosuhrirahaston perustamista uhrien tukijärjestöjen rahoittamiseksi. Rahasto voisi olla suoraan valtion rahoittama tai rikoksentehtäjäiltä sakkojen, lisämaksujen tai takavarikoidun omaisuuden tuotoilla kerätty taikka vakuutuksista rahoitettu solidaarisuusrahasto.

Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston yleissopimus naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, jäljempänä Istanbulin sopimus, on hyväksytty 11.5.2011. Yleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan 1.8.2014.

Suomi allekirjoitti sopimuksen ensimmäisten joukossa, muttei ole vielä ratifioinut sitä. Ratifiointiedellytyksiä arvioimaan asetettu työryhmä sai mietintönsä valmiiksi keväällä 2013. Hallituksen esitys eduskunnalle naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta (HE 155/2014) on annettu eduskunnalle syksyllä 2014.

Tuesta ja suojelusta säädetään Istanbulin sopimuksen IV luvussa. Tukipalveluista säädetään yleisiä tukipalveluja koskevassa 20 artiklassa ja erityistukipalveluja koskevissa 22–26 artikloissa. Yleisillä tukipalveluilla tarkoitetaan sopimuksessa yleisiä hyvinvointipalveluja sekä terveys- ja sosiaalipalveluja. Erityistukipalveluilla tarkoitetaan erityisiä naisiin kohdistuvan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä palveluja.

Yleissopimuksessa vaaditaan neljä erityyppistä erityistukipalvelua: turvakodit (23 artikla), auttavat puhelimet (24 artikla), seksuaalisen väkivallan uhrien tukemiseksi perustettavat tukikeskukset (25 artikla) sekä väkivallalle altistuneen lapsitodistajan suojeleminen ja tuki (26 artikla). Asianmukaisten, helposti saavutettavien turvakotien perustamisesta edellytetään säädettyä riittävässä määrin. Sopimus velvoittaa perustamaan myös riittävästi raiskauksen tai muun seksuaalisen väkivallan uhreja varten helposti saavutettavia tukikeskuksia, jotka voivat tarjota uhreille lääketieteellistä ja oikeuslääketieteellistä tutkimusta, traumatukea ja neuvontaa. Sopimusvaltioissa edellytetään otettavaksi käyttöön valtakunnallisia, ympärivuorokautisia, luottamuksellisia, maksuttomia auttavia puhelimia, joissa neuvotaan soittajia kaikkiin yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluviin väkivallan muotoihin liittyvissä asioissa. Siihen on voitava soittaa myös nimettömänä. Lisäksi yleissopimus velvoittaa soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen lapsitodistajien oikeuksien ja tarpeiden asianmukaiseen huomioon ottamiseen.

Yleissopimuksen II luvun 8 artikla edellyttää sopimusosapuolilta riittäviä rahoitus- ja henkilöstövoimavaroja, jotta yhtenäiset toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Rahoituksen voidaan tulkita koskevan myös uhrien palveluita, vaikka artiklassa ei suoraan tätä sanotakaan. Tulkintaa tukee osaltaan 9 artikla, joka koskee kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan suhtautumista.

Lainsäädäntö eräissä maissa

Rikosten uhrien tukipalvelujen rahoittamiseksi on käytössä erilaisia malleja eri maissa. Seuraavassa kuvataan tilanne niissä Euroopan maissa, joissa tukipalvelujen rahoittaminen perustuu kokonaan tai osittain rikosten tekijöiltä kerättäviin maksuihin.

Ruotsi

Ruotsissa rikosuhrirahasto (Brottsofferfond) otettiin käyttöön vuonna 1994, jolloin perustettiin uhriasioista vastaava viranomaisen (Brottsoffermyndigheten, BrOM). Henkilöt, jotka tuomitaan tuomioistuimessa tai tuomitaan sakkoihin rangaistusmääräysmenettelyssä sellaisesta rikoksesta, josta voidaan tuomita vankeutta, määrätään maksamaan rikosuhrirahastoon 500 kruunua (noin 55 euroa). Valvontarangaistukseen tuomitut määrätään maksamaan 50 kruunua päivässä, enintään kuitenkin 6000 kruunua. Rikosuhrimaksu suoritetaan poliisille. Rahastoon voi tehdä myös lahjoituksia. Vuonna 2013 rikosuhrirahaston tulot olivat noin 31,5 miljoonaa kruunua. Rahaa jaettiin noin 30 miljoonaa kruunua.

Kohteet, joihin rikosuhrirahastossa olevia varoja voidaan jakaa, on määritelty rikosuhrirahastoa koskevassa asetuksessa. Uhrirahastosta myönnettävä avustus on tarkoitettu tukemaan tutkimusta, koulutusta, tiedotusta ja muuta kehittämistyötä, joka koskee rikosuhrikäsitteitä ja jota harjoittavat järjestöt, yksityiset toimijat tai julkishallinto. Tukea myönnetään myös paikallisten rikosuhripäivystysten toimintaan. Vuonna 2013 suurin osa avustuksista myönnettiin voittoa tavoittelemattomille järjestöille. Sekä rikosuhrirahaston tulot että rahahakemusten määrät ovat viime vuosina olleet laskussa.

Rikosuhrimaksun korottamista on esitetty 800 kruunuun 1.1.2015 lukien. Sähköiseen valvontaan määrätyillä päiväkohtainen maksu nostettaisiin 80 kruunuun siten, että enimmäissumma täytäntöönpanoajalta olisi 9600 kruunua. Korotustarpeita on perusteltu muun muassa rahastoon saatujen tulojen vähenemisellä ja sillä, että yhä suurempi osa rahaston tuotoista on myönnetty rikosuhripäivystyksille ja todistajantukitoimintaan.

Rahaston hallinnointi on Ruotsissa Brottsförmyndighetenin tehtävä. Rahahakemukset, joita tuli vuonna 2013 noin 550 kappaletta, käsittelee seitsemänjäseninen neuvosto. Neuvoston puheenjohtajana toimii BrOM:n pääjohtaja. Hallitus valitsee neuvoston muut jäsenet, jotka ovat eri alojen tutkijoita. Neuvosto kokoontuu vähintään kahdesti vuodessa.

Tanska

Tanskassa laki rikosuhrirahastosta tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Henkilöt, jotka tuomitaan rikoslaisissa määritellyistä henkeen ja terveyteen kohdistuneista rikoksista, seksuaalirikoksista sekä tietyistä liikenne-rikoksista ja -rikkomuksista, määrätään maksamaan rikosuhrirahastoon 500 kruunua (noin 67 euroa). Maksu suoritetaan poliisille.

Lain valmisteluvaiheessa Tanskassa arvioitiin, että rikosuhrirahastoon kertyisi vuosittain 30–35 miljoonaa kruunua (noin 4,7 miljoonaa euroa). Rahastoon liittyvät hallinnolliset kulut arvioitiin 5,4 miljoonan kruunun suuruiseksi vuosittain.

Kohteet, joihin rikosuhrirahastossa olevia varoja voidaan jakaa, on määritelty laissa. Rahaa myönnetään rikoksen uhreja auttaville ja tukeville toimijoille, uhreja koskevaan tutkimukseen, koulutukseen, seminaareihin, tiedottamiseen ja muuhun kehittämistyöhön. Rahastoa hallinnoi riippumaton neuvosto, joka on oikeusministeriön asettama. Neuvosto asetetaan neljäksi vuodeksi kerrallaan ja siinä on puheenjohtaja ja kaksi jäsentä. Neuvosto raportoi toiminnasta oikeusministeriölle vuosittain. Oikeusministeriö tarjoaa neuvostolle sihteeripalvelut.

Belgia

Belgiassa on käytössä rikoksen uhrien auttamiseen tarkoitettu rahasto, johon tuomari määrää rikoksista ja rikkomuksista rangaistukseen tuomitut henkilöt maksamaan tietyn summan. Maksu ei ole luonteeltaan rangaistus, mutta se on pakollinen ja määrätään maksettavaksi aina. Maksun lähtösumma on 25 euroa, joka kerrotaan sakkojen laskemisessa käytettävällä kertoimella. Kirjoitushetkellä kerroin on 6, eli maksu on yhteensä

enintään 150 euroa. Belgian valtiovarainministeriö (Federal Public Service Finance) huolehtii maksujen perinnästä sakkojen perintää koskevien sääntöjen mukaisesti. Rahat siirretään rahastoon neljännesvuosittain.

Väkivaltarikosten uhrien rahallisen auttamisen komissio (Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels) käsittelee rahastoon kohdistuvat hakemukset. Rahallista tukea voivat hakea väkivaltarikosten uhrit ja heidän läheisensä esimerkiksi lääkäri- ja terapiakulujen kattamiseen. Kyseessä ei ole vahingonkorvaus, vaan erillinen rahallinen tuki rikoksen uhreille.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa on ollut vuodesta 2007 alkaen käytössä uhrimaksu (victim surcharge), joka on tuomioistuimen rikoksentehtäjälle määräämä lisämaksu. Aluksi maksu perittiin 15 punnan (noin 18 euron) suuruisena kaikilta sakkoihin tuomituilta henkilöiltä. Uhrimaksua koskevaa lakia muutettiin syksyllä 2012 siten, että maksun määräytymisen perusteet laajenivat koskemaan myös muita kuin sakkoihin tuomittuja henkilöitä. Maksun suuruus on porrastettu yli 18-vuotiaiden rikoksentehtäjöiden kohdalla tuomioiden mukaan seuraavasti:

- ehdollinen rangaistus (conditional discharge): 15 puntaa
- sakko: 10 % sakon suuruudesta, kuitenkin vähintään 20 puntaa ja enintään 120 puntaa
- yhdyskuntaseuraamus: 60 puntaa
- ehdoton vankeusrangaistus: alle 6 kk: 80 puntaa; yli 6 kk ja alle 2 v: 100 puntaa; yli 2 v: 120 puntaa
- ehdollinen vankeusrangaistus: alle 6kk: 80 puntaa; yli 6kk ja alle 1 vuosi: 100 puntaa

Uhrimaksuilla saadaan kerättyä noin 10 miljoonaa puntaa vuodessa, mikä on noin puolet siitä määrästä, joka vuosittain määrätään maksettavaksi. Myös alle 18-vuotiaat määrätään maksamaan uhrimaksu, mutta summat ovat matalampia kuin täysi-ikäisillä. Lisäksi oikeushenkilöt voidaan määrätä maksamaan uhrimaksu. Rahat korvamerkitään ja ohjataan rahastoon, josta rahoitetaan rikoksen uhrien tukipalveluja.

Liettua

Liettuan oikeusministeriön hallinnoima rikosuhrirahasto perustettiin väkivaltarikoksista aiheutuneiden rikosvahinkojen korvaamista koskevan lain nojalla vuonna 2009. Rikosuhrirahaston rahoitus tulee sekä valtiolta että rikoksenteekijöiden maksamista uhrimaksuista. Liettuan rikoslaisissa on erillinen pykälä rikosuhrirahastoon maksettavasta maksusta. Lain mukaan tuomioistuimien voi määrätä rikoksenteekijän maksamaan maksun, joka on suuruudeltaan 5-25 kertaa minimielintaso vastaava summa. Minimielintaso on suuruudeltaan 130 liettuan litia, eli noin 37 euroa. Näin ollen maksun suuruus on vähintään 185 ja enintään 925 euroa. Maksu tulee suorittaa tuomioistuimen määräämässä ajassa.

Puola

Puolaan perustettiin vuoden 2012 alussa rikoksen uhreja ja vapautuvia vankeja auttava rahasto. Kyseessä on valtion rahasto, jonka resurssit kertyvät pääasiassa vahingonkorvauksista ja rikoksenteekijöiltä perittävistä maksuista. Rahastosta jaetaan tarjouskilpailun perusteella rahaa toimijoille, jotka tarjoavat maksuttomia palveluja rikoksen uhreille. Rahaston suunnitteluvaiheessa arvioitiin, että rahastosta voitaisiin jakaa vuosittain lähes kolme miljoonaa euroa valtionapua ja 500 000 – 700 000 euroa tiedotuskampanjoihin, tutkimukseen, koulutukseen, seminaareihin jne.

2.3 Nykytilan arviointi

Useissa tutkimuksissa ja selvityksissä on tuotu esiin, että uhrien tukipalveluiden saatavuuteen ja kattavuuteen liittyy Suomessa ongelmia. Palvelut jakautuvat maantieteellisesti epätasaisesti, mikä johtaa epätasa-arvoon palveluiden saatavuudessa. Etenkin harvaan asutuilla paikkakunnilla uhrit edellytetään aktiivisuutta ja kykyä löytää palvelujen äärelle. Vain pieni osa rikosten uhreista ohjautuu avun piiriin. Syynä voi olla paitsi se, ettei tukipalveluja ole riittävästi, myös se, ettei palveluihin ohjaaminen ole riittävän tehokasta.

Nykytilanne ei vastaa uhridirektiivin edellyttämää vähimmäistasoa siltä osin, että ri-

koksen uhrilla olisi mahdollisuus käyttää uhrin tukipalveluita tarpeensa mukaan ja että palvelut olisivat täysin maksuttomia. Uhridirektiivi asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden huolehtia kaikille uhreille tarkoitettujen yleisten tukipalvelujen tarpeiden mukaisesta saatavuudesta. Erityistukipalvelujen osalta direktiivi ei ole samalla tavoin velvoittava. Jäsenvaltioilta edellytetään toimenpiteitä erityistukipalveluiden perustamiseksi.

Istanbulin yleissopimuksesta seuraa uhridirektiiviä pidemmälle menevä velvoite järjestää naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille erityistukipalveluja. Sopimuksessa mainitaan erityisesti turvakotipalvelut, tukikeskukset raiskauksen tai muun seksuaalisen väkivallan uhreille sekä 24/7 auttava puhelin lähisuhdeväkivallan uhreille. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on pyrkimystä naisiin kohdistuvan väkivallan huomioon ottamiseen, mutta tarjonta on satunnaista ja palveluiden saatavuudessa on merkittäviä eroja. Puutteita on turvakotipalvelujen ohella etenkin seksuaalirikosten uhreille kohdennettujen palvelujen ja pitkäkestoisen psykologisen tuen tarjonnassa.

Uhripoliittinen toimikunta on arvioinut väliraportissaan (oikeusministeriön julkaisu 3/2014), että uhridirektiivin ja Istanbulin yleissopimuksen edellyttämän vähimmäistason saavuttaminen rikosuhrien tukipalveluissa tarkoittaisi noin 40 miljoonan euron vuosikustannuksia. Näistä 33 miljoonaa euroa aiheutuisi turvakotipalveluista. Seitsemisen miljoonaa euroa tarvittaisiin muihin tukipalveluihin kuin turvakotipalveluihin ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Summat pohjautuvat hyvin alustaviin laskelmiin ja suuntaa-antaviin arvioihin, jotka sisältävät epävarmuustekijöitä ja varauksia.

Uhreille kohdennettujen palvelujen tarjontaa heikentää riittämätön rahoitus, joka ei ole kestäväällä ja vakaalla pohjalla. Pysyvän rahoituksen puute hankaloittaa tukipalveluja tuottavien järjestöjen toiminnan suunnittelua ja kehittämistä. Palvelujen ja uusien käytäntöjen kehittäminen on usein yksittäisten hankkeiden varassa. Vaarana on hyvien käytäntöjen katoaminen, jos rahoitusta niiden jatkamiseksi osana perustoimintaa ei ole.

Eduskunnan lakivaliokunta on uhridirektiiviehdotusta koskevasta valtioneuvoston kir-

jelmästä antamassaan lausunnossa (LaVL 13/2011 vp) korostanut, että uhridirektiivin tehokas toimeenpano tarkoittaa tarvittavien lainmuutosten lisäksi myös käytännön toimintamallien kehittämistä ja riittäviä taloudellisia voimavaroja. Valiokunta arvioi direktiivin lisäävän esimerkiksi uhrien yleisestä tukijärjestelmästä vastaavan Rikosuhripäivystyksen käytön tarvetta. Valiokunta piti tärkeänä hallitusohjelmakirjausten mukaisesti turvata Rikosuhripäivystyksen palvelut ja selvittää järjestelmälle kestävä rahoitusmalli, jotta tukea on tarjolla kysyntää vastaavasti. Valiokunta kiinnitti huomiota myös liikenneonnettomuuksien uhrien asemaan pitäen tarpeellisena, että kyseisen uhriryhmän tukipalveluihin kiinnitetään jatkossa enemmän huomiota. Lakivaliokunta viittasi siihen, että liikennerikoksen uhreille ei Suomessa ole kohdennettu palveluja eivätkä he myöskään ohjaudu Rikosuhripäivystyksen palveluihin.

Valtionavustusta RIKUn toimintaan on oikeusministeriön momentilta vuosien mittaan lisätty, mutta tarpeisiin nähden riittävää lisärahoitusta ei ole pystytty osoittamaan. Valtiovarainvaliokunta on toistuvasti esittänyt huolensa RIKUn voimavarojen turvaamisesta ja kohdentanut toimintaan valtion talousarvioesityksen käsittelyssä lisärahoitusta. Eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti valtiontalouden kehystystä 2014–2017 antamassaan lausunnossa (LaVL 6/2013 vp) huomiota siihen, ettei kehyspäätöksessä ollut kohdennettu turvattu uhrien yleisestä tukijärjestelmästä vastaavan RIKUn rahoitusta. Valiokunta piti tilannetta RIKUn kannalta täysin kestävämmän ja katsoi, että RIKUn riittävästä voimavaroista tulee huolehtia ja rahoitustilanne järjestää kestäväälle pohjalle mahdollisimman pian toiminnan pitkäjänteiseksi suunnittelemiseksi ja uhrin tukipalveluiden tasapuoliseksi turvaamiseksi kaikkialla maassa. Valiokunta piti myös tärkeänä, että selvitetään mahdollisuudet perustaa rikosuhrirahasto, johon rikoksesta tuomitut suorittaisivat tietynsuuruisen korvauksen. Valtiokunta viittasi siihen, että rahaston avulla on mahdollisuus kerryttää tuottoja, joita voitaisiin käyttää rikosten uhrien palvelujen turvaamiseen.

Valtion rahoituksen lisääminen julkishallinnon ulkopuolisten tahojen tuottamiin pal-

veluihin niiden kysyntää vastaavalle tasolle on tiukassa taloustilanteessa haastavaa. Muiden maiden rohkaisevien kokemusten ja uhridirektiivin täytäntöönpanoa koskevan komission suosituksen perusteella on perusteltua ottaa käyttöön nykyisten rahoituskanavien rinnalle uusi rahoitusmalli, jossa rikosten tekijä osallistuisi uhrien tukipalveluiden rahoittamiseen.

Turvakotien valtionrahoituksen varmistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut erillinen lakihanke. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelujen tuottajalle (HE 186/2014 vp) on annettu syksyllä 2014. Palvelujen tuotantoa on tarkoitus kehittää osana sosiaali- ja terveyshuollon laajaa uudistusta, jonka yhteydessä vahvistetaan kansallista ohjausta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa rikoksen uhreille annettavien tukipalvelujen valtionrahoitusta osallistamalla rikosentekijöitä tukipalvelujen rahoittamiseen. Tätä varten luodaan rikosuhrimaksujärjestelmä. Rikosuhrimaksujen tuottoa vastaava määrä tulisi kohdentaa valtion budjetissa yhteisöille rikoksen uhreille suunnattujen tukipalvelujen rahoitukseen.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Tukipalveluiden rahoittaminen

Valtion rahoituksen kanavointi rikosuhripalveluiden tuottamiseen voidaan Suomessa ajatella toteuttavaksi rahasto-, säätiö-, veron-saaja- taikka valtionavustusmallin avulla.

Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Rikosuhripalvelujen tuottaminen aiheuttaa valtiontalouden mittakaavassa suhteellisen vähän menoja. Siitä aiheutuvat vuotuiset menot ovat varsin hyvin ennakoitavissa. Rahaston perustamista ei siksi voida pitää perustus-

laissa tarkoitettussa mielessä välttämättömänä rikosuhripalveluiden tuottamiseksi tai palvelujen järjestämisen tukemiseksi.

Rikosuhripalvelujen rahoittamista varten voisi olla mahdollista perustaa säätiö, jonne valtion rahoitus kanavoitaisiin talousarviosta myönnettävänä valtionapuna. Säätiö voisi pyrkiä keräämään myös muuta rahoitusta. Säätiömuoto itsessään ei kuitenkaan vaikuttaisi käytettävissä olevan valtion rahoituksen määrään. Lisäksi säätiö muodostaisi hallinnollisesti ja kustannuksiltaan raskaan väliportaan valtionavun kanavoimisessa järjestöille. Säätiötä olisi myös hankala valtion toimenpitein ohjata.

Valtion veron tai muun laissa säädetyn pakollisen rahasuorituksen saajaksi on eräissä tilanteissa säädetty yksityinen taho. Esimerkkinä voidaan mainita tallennuslaitteiden valmistajilta ja maahantuojilta perittävä tekijänoikeudellinen hyvitysmaksu, jonka saajana on tekijänoikeusjärjestö. Tekijänoikeuslakiin (404/1961) perustuvat hyvitykset järjestö jakaa edelleen teosten tekijöille. Rikosuhripalveluja tuottavien järjestöjen luonnetta ei ole tarpeen pyrkiä muuttamaan eikä maksujen ohjaaminen suoraan järjestöille ole tarkoituksenmukainen ratkaisu.

Valtionavustusmallissa palveluja rahoitettaisiin talousarvioon otetusta ministeriön määrärahasta. Tukipalvelujen rahoittamiseen olisi mahdollista kohdentaa valtion sakkotuloja ja takaisin saatua rikoshyötyä. Mainittujen tulojen korvamerkintä ei kuitenkaan lisäisi valtion rahoitusmahdollisuuksia. Takaisin saadun rikoshyödyn kertymä vaihtelee vuosittain eikä toimisi sopivana pohjana pysyvyyttä edellyttävälle ratkaisulle. Tukipalvelujen rahoituksen lisäämiseksi parhaana vaihtoehtona voidaan pitää mallia, jossa rikosentekijät osallistuisivat uhrien tukipalvelujen rahoittamiseen erillisellä maksulla.

Rikoksen uhreille kohdennettujen tukipalveluiden tuottaminen edellyttää rahoitukselta jatkuvuutta ja pysyvyyttä. Siksi perusrahoitus olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa valtion talousarvion kautta. Rahoitusmalli on vahvasti sidoksissa nykyiseen toimintaympäristöön, jossa palveluja tuottavien järjestöjen toiminta perustuu pitkälti vapaaehtoistyöhön ja valtionavustukset kohdennetaan järjestöjen perustoimintaan. Tulevaisuudessa tilanne voi

olla toinen, ja palvelujen rahoittamiseen ja tuottamiseen saattaa olla aiheellista käyttää muita menettelyjä. Näitä mahdollisuuksia tulee selvittää jatkovalmistelun yhteydessä.

Rikosuhrimaksusta saatavat tuotot kattaisivat vain osan uhrien tukipalveluiden rahoitustarpeista. Sen ohella tarvitaan myös muuta valtionrahoituksen kasvattamista ja kaikkia nykyisiä rahoituskanavia. On tärkeää, että järjestöjen tuottamien palveluiden nykyinen pääasiallinen rahoittaja RAY tukisi edelleen rikosuhripalveluita tuottavien järjestöjen toimintaa. Tuki voitaisiin kohdentaa kehittämistoimintaan, erilaisiin hankkeisiin, vapaaehtoistoiminnan koordinointiin sekä järjestöjen tuottamaan koulutukseen. Kuntien rooli yleisten sosiaali- ja terveystalouden tuottajana ja rahoittajana olisi jatkossakin keskeinen rikosten uhrien tarvitsemisessa peruspalveluissa.

Rikosuhrimaksujärjestelmä

Rahoituksen kerääminen rikosentekijöiltä perittävällä maksulla valtiolle rikoksen uhrien tukipalveluihin suunnattavaksi olisi Suomessa uutta. Rikosuhrimaksu olisi täysin uudentyyppinen maksu.

Maksun tuotto tulisi käytettäväksi rikoksen uhreille suunnattujen tukipalveluiden rahoittamiseen. Maksuvelvollisuus aiheuttaisi rikoksesta tuomitulle varsinaisen rangaistuksen ohella taloudellisen lisäseuraamuksen. Maksun myötä kokonaisseuraamus käytännössä ankaroituisi. Maksuvelvollisuuden rajaamista, maksun suuruutta, maksun porrastamisen tarvetta ja muutoksenhaun mahdollisuutta on siksi aiheellista arvioida rikos oikeudellisen laillisuusperiaatteen ja kriminalisointiperiaatteiden kannalta.

Rikosuhrimaksujärjestelmälle tulee asettaa selkeät reunaehdot. Maksuvelvollisuuden perusta ja asiaan liittyvät viranomaistoimet on määrättävä tarkkarajaisesti. Maksu ja sen määrä pitää olla ennakoitavissa. Järjestelmän tulee olla riittävän yksinkertainen, jotta se on ennustettava ja helppo soveltaa. Järjestelmän tulee olla oikeudenmukaisuusnäkökulmasta hyväksyttävissä ja myös taloudellisesti kannattava.

Rikosuhrimaksuun velvollisten rajaamiselle on useita vaihtoehtoja. Maksuvelvollisuus

voitaisiin asettaa kaikille rikoksista tuomituille tai rajatun mukaan, esimerkiksi vain tietynlaisista rikoksista tai tiettyihin seuraamuksiin tuomituille. Koska maksun tuotto käytetään rikoksen uhrien tukipalveluiden kustannuksiin, maksuvelvollisuuden rajaaminen sellaisiin rikoksiin, joissa on uhri, olisi helpoiten perusteltavissa. Tällainen rajaaminen ei kuitenkaan toisi riittävästi tuloja, joiden hankkimiseksi järjestelmä rakennetaan.

Maksajien lukumäärässä suurimpaan tulokseen päästäisiin, jos maksuvelvollisuus ulotettaisiin kaikista rikoksista tuomittuihin - myös niistä, joista pelkkä sakkorangaistus on mahdollinen seuraus. Tämä ei kuitenkaan ole tulojen keräämiseksi välttämätöntä eikä rikosuhrimaksun kytkeminen vähäisiin rikoksiin ja rikkomuksiin ole perusteltua. Tällainen järjestelmä voisi johtaa tekijän kannalta kohtuuttoman ankaraan kokonaisuuraamiseen.

Rikosuhrimaksun suuruus voisi määräytyä tuomitun tekemien rikosten törkeyden tai moitittavuuden mukaan. Kriminalisoinnilla säädettyä vankeusuhkaa voidaan pitää maksuvelvollisuuden luontevana rajana. Maksu määrän porrastaminen useaan eri luokkaan suhteutettuna sakon suuruuteen tai vankeustuomion pituuteen mukaan suhteuttaen noudattaisi parhaiten suhteellisuusperiaatetta, mutta olisi monimutkainen. Lisäksi rikosuhrimaksut voisivat nousta niin suuriksi, että niiden periminen voisi olla vaikeaa. Britannian kokemukset antavat tästä viitteitä, sillä maksuista saadaan perittyä vain 50 %.

Yksinkertaisempi vaihtoehto olisi, että sakkoihin tuomituilta perittävä rikosuhrimaksu olisi tietty prosentuaalinen osuus sakon määrästä, ja vankeuteen tuomituille määrättävä rikosuhrimaksu olisi jokin kiinteä summa. Suhteellisuus toimisi tällöin kuitenkin vain sakon osalta, ja maksun suuruuden ennakointi olisi hankalaa.

Kaikkein yksinkertaisimmillaan rikosuhrimaksu muodostuisi kiinteästä summasta, joka olisi sama kaikille. Maksu voisi olla suuruudeltaan tietty euromäärä per tuomittu henkilö tai määrätty sakko. Tanskassa ja Ruotsissa on päädytty tähän perusratkaisuun. Sähköiseen valvontarangaistukseen tuomituille määrätään Ruotsissa tuomion pituuteen suhteutettu päiväkohtainen maksu.

Suhteellisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisena voidaan pitää ratkaisua, jossa rikosuhrimaksu on lievistä rikoksista yhtä suuri kuin törkeistä. Parhaana vaihtoehtona olisi riittävän yksinkertainen järjestelmä, joka sisältää rikoksen törkeyteen liittyvän porrastuksen ja kohtuulliset maksuvelvoitteet. Maksuvelvollisuuden vaihtoehtojen arvioinnissa rikosuhrimaksun suuruudella on merkitystä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Rikosuhrimaksuun velvolliset

Rikoksen törkeyteen pohjautuvana rajana maksuvelvollisuudelle voidaan pitää syyllistymistä tekoon, josta on säädetty vankeustason rangaistusuhka. Merkittävin osa näistä kriminalisoinneista on koottu rikoslakiin. Muissakin laeissa on erinäisiä vankeusuhalla rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Vuositasolla tällaisista teoista tuomitaan rikoslakirikoksiin verrattuna vähän. Kysymys on muun muassa tupakan myyntirikoksista, luvattomasta taksija tavaraliikenteen harjoittamisesta sekä siviilipalvelus- ja asevelvollisuusrikoksista.

Ehdotuksen mukaan rikosuhrimaksuun velvollisia ovat sellaisesta rikoksesta tuomitut henkilöt, josta vankeusrangaistus on mahdollinen seuraamus. Tilastokeskuksesta ja Poliisiammattikorkeakoulusta saatujen tietojen perusteella sellaisista rikoksista, joissa vankeus on mahdollinen seuraamus, tuomittiin vuonna 2012 noin 158 000 henkilöä. Luovussa ovat mukana henkilöt, joille syyttäjä määräsi summaarisessa menettelyssä sakkorangaistuksen rikoksesta, josta ankarin säädetty rangaistus on vankeutta. Tuomioistuimissa tuomittuja oli noin 54 000, rangaistusmääräysmenettelyssä 103 000. Liikenneturvallisuuden vaarantamisesta annettiin noin 79 000 rangaistusvaatimusta.

Alaikäiset rikoksenteijät jätetään maksuvelvollisuuden ulkopuolelle. Oikeusministeriössä alaikäisistä ulosottovelallisista tehdyn selvityksen mukaan 15-17-vuotiailla oli ulosotossa olevissa veloissa merkittävänä ryhmänä sakot. Rikosuhrimaksujärjestelmällä ei haluta lisätä nuorten velkaantumista eikä aiheuttaa sitä tilannetta, että huoltaja maksaisi rikosuhrimaksun alaikäisen puolesta.

15-17 -vuotiaat rikoksenteekijät pois lukien rikosuhrimaksuun velvollisia arvioidaan olevan vuositasolla noin 150 000 henkilöä.

Ehdotuksen mukaan rikosuhrimaksun suorittamiseen velvollisia olisivat myös oikeushenkilöt, jotka on tuomittu yhteisösakkoon. Yhteisösakkoja tuomitaan vuosittain 30–40, lähes kaikki työturvallisuusrikoksista. Vuonna 2012 sakkoja tuomittiin yhteensä 44, joista 39 työturvallisuusrikoksista, kaksi ympäristön turmelemisesta, yksi tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta, yksi törkeästä avustuspetoksesta ja yksi alkoholirikoksesta.

Jatkossa on huolehdittava siitä, että rikosuhrimaksujen tuotto pysyy niin suurena, että järjestelmä on kannattava. Järjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen rahamäärän kertymistä on seurattava. Tarpeen mukaan on arvioitava, onko maksuvelvollisuuden laajentamiseen tai maksujen korottamiseen perusteita tuottojen kasvattamiseksi. Järjestelmään saattaa olla myöhemmin välttämätöntä tehdä muutoksia myös muista syistä.

Suuri osa rikosuhrimaksuista on arvioitu tulevan tieliikenerikoksista. Niiden rajaaminen maksuvelvollisuuden piiristä tekisi rikosuhrimaksujärjestelmästä taloudellisesti kannattamattoman. On olemassa kaavailuja siitä, että tieliikenerikkomusten ja muiden vähäisempien rikosten käsittely siirrettäisiin pois rikosseuraamusjärjestelmästä. Jatkossa niiden seuraamukset määrättäisiin hallinnollisessa järjestelmässä hallinnollisina sanktioina. Hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa laajennettaessa osasta kriminalisoituja tekoja luultavasti poistettaisiin vankeusrangaistusuhka kokonaan, jotta ne voitaisiin käsitellä kevyemmässä menettelyssä. Tähän liittyy merkittävä huomioon otettava muutostekijä rikosuhrimaksujärjestelmää ajatellen. Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamissuunnitelmat ovat tässä vaiheessa niin selkiytymättömät, että niitä ei ole voitu ottaa huomioon tämän lain valmistelussa. Hallinnollisten sanktioiden laajentamiseen liittyvässä säädösvalmistelussa tulisi arvioida mahdollisen uudistuksen vaikutukset rikosuhrimaksulakiin.

Rikosuhrimaksun määrä

Rikosuhrimaksun suuruuden määrittämisessä lähtökohtana tulee olla se, että järjestelmä täyttää tarkoituksensa. Maksun tuottojen on oltava riittävän suuret, jotta valtion mahdollisuudet rahoittaa rikoksen uhrien tukipalveluita paranevat. Rikosuhrimaksu tulisi tällä perusteella asettaa riittävän isoksi. Toisaalta rikosuhrimaksun tulee olla oikeudenmukainen ja kohtuullinen. Kohtuullisuus edesauttaa vapaaehtoista maksamista eikä muodostu esteeksi sakkojen tai vahingonkorvausten maksamiselle.

Rikosuhrimaksun ei tulisi olla suurempi kuin sakkorangaistus. Kyse on maksusta, joka määrätään varsinaisen rangaistuksen ohella. Suomessa esimerkiksi huumausaineen käyttörikoksesta, niskoittelusta poliisia vastaan ja toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapidosta rangaistusmääräysmenettelyssä sakkorangaistukseen tuomituista henkilöistä neljännes tuomittiin sakkoihin, jotka olivat suuruudeltaan 60 euroa tai alle 60 euroa. Rikosuhrimaksun alin summa tulisi asettaa näille main. Sopivan suuruinen rikosuhrimaksu voisi luonnollisella henkilöllä olla muutamasta kymmenestä eurosta sataan euroon.

Rikoksen törkeyteen liittyvänä luontevana maksun porrastuksena voidaan pitää rangaistusasteikon mukaista kuuden kuukauden vankeusrangaistusta. Kyse on samasta rangaistuksesta, joka on rikoksen käsittelylle rangaistusmääräysmenettelyssä. Niistä rikoksista, joista ankarin säädetty rangaistus on kuusi kuukautta vankeutta, maksun suuruus on 40 euroa. Kaikki rangaistusmääräysmenettelyssä sakkorangaistukseen tuomitut henkilöt maksaisivat tämän alemman suuruisen rikosuhrimaksun. Niistä rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta, sopivana maksuna voidaan pitää 80 euroa.

Oikeushenkilölle asetettava rikosuhrimaksu voi perustellusti olla suurempi, koska määrättävät yhteisösakot ovat suuruudeltaan yleensä useita tuhansia euroja. Yhteisösakon lakimääräinen alaraja on 850 euroa. Yhteisösakkoon tuomittujen oikeushenkilöiden osalta sopivana rikosuhrimaksuna voidaan pitää 800 euroa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Rikosuhrimaksuista kertyvät tulot riippuvat maksun suuruudesta ja maksuvelvollisten rajaamisesta sekä siitä, miten maksut tulevat maksetuiksi tai saadaan perityiksi. Tulot riippuvat myös siitä, kuinka monta henkilöä vuodessa tuomitaan rikoksista, joista on vankeusuhka. Mikäli määrä rikollisuudessa ai-

heutuvista muutoksista tai kontrollipolitiikkaan liittyvistä syistä lisääntyy tai vähenee, tällä on vaikutuksensa rikosuhrimaksusta kertyviin tuloihin.

Vuoden 2012 tilastotietoihin pohjaava karkea arvio määrätymisperusteiden mukaisista rikosuhrimaksulla saatavista tuloista ilmenee oheisesta taulukosta. Kun 15-17 -vuotiaat jätetään maksuvelvollisuuden ulkopuolelle, tulot olisivat 7,4 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä edellyttäisi, että maksu saataisiin kailta siihen määrältä.

Vankeusuhkaisista rikoksista tuomittuja 15 vuotta täyttäneitä yhteensä 158 000 (2012)	Säädetty max 6 kk ↓ rikosuhrimaksu 40 €	Säädetty max > 6 kk ↓ rikosuhrimaksu 80 €
Rangaistummääräysmenettelyssä sakotetut: 103 000 - liikenneturvallisuuden vaarantamisia 79 000 - 15- 17-vuotiaita 5 000	4,12 M€ 3,2 M€ - 200 000 €	
Tuomioistuimessa tuomitut: 54 000 - 15-17 -vuotiaita 2 800	(15 000) 600 000 € - (1000) 40 000 €	(39 000) 3,12 M€ - (1800) 144 000€
Oikeushenkilöt: 40 x 800 € = 32 000 €		

Taulukko 2. Rikosuhrimaksun suurin laskennallinen vuosikertymä

Kaikki eivät maksa rikosuhrimaksua, eikä sitä heiltä saada perittyä. Oikeusrekisterikeskuksen tietojen mukaan tuomioistuimessa tuomituista sakoista saadaan perittyä noin 80 prosenttia. Rikosuhrimaksun osalta osuuden voidaan olettaa olevan alle tämän. Vuonna 2013 vapautuneista vangeista 56 prosentilla vankilassaoloaika oli enintään kuusi kuukautta. Lyhytaikaisvankeja koskevan tutkimuksen perusteella tiedetään, että heistä monilla on talousvaikeuksia, maksamattomia sakkoja sekä maksamattomia oikeuden määräämiä rikosperusteisia korvauksia. Samassa tutkimuksessa havaittiin, että enemmistö lyhytaikaisvangeista on ollut vankilassa aikaisemminkin. Voidaan olettaa, että toistuvasti lyhyisiin vankeusrangaistuksiin tuomituilta ei rikosuhrimaksua todennäköisesti saada perittyä. Lisäksi voidaan olettaa, että osalta minimipäiväsakkoon tuomituista ei saataisi

ulosmittattua rikosuhrimaksua, jos se olisi maksunsaantijärjestyksessä viimesijainen.

Maksujärjestelmästä aiheutuu myös kustannuksia. Kertaluonteisia kuluja aiheutuu muun muassa tietojärjestelmistä, sakkolappupohjien muutoksista sekä rikosuhrimaksujärjestelmän käyttöönottoon liittyvästä tiedottamisesta ja viranomaisten koulutuksesta. Järjestelmän käyttöönotosta aiheutuvien kertaluonteisten menojen arvioidaan olevan noin 0,5 – 1 miljoonaa euroa.

Pysyviä kuluja aiheutuu ensinnäkin rikosuhrimaksujen keräämisestä. Oikeusrekisterikeskuksessa on arvioitu, että rikosuhrimaksujen perimisen ja maksuliikenteen hallinnoinnin vaatima henkilötövuositarve olisi noin 2–3, mikä tarkoittaa noin 80 000 – 120 000 euroa vuodessa. Rikosuhrimaksun tuoton jakamisesta aiheutuu pysyviä kustannuksia valtionavustusten hallintoihin liittyen. Valtionavustussummat kasvaisivat huo-

mattavasti nykyisestä, joten valtionavustuslain mukaisesta valvonnasta ja tarkastuksen suorittamisesta aiheutuisi lisää työtä. Oikeusministeriön arvion mukaan tähän hallinnointiin tarvittaisiin noin yksi henkilötyövuosi.

Olettaen, että noin 65 prosentilta rikosuhrimaksuun määrätystä maksu saataisiin ja että rikosuhrimaksusta aiheutuvat hallinnolliset kulut olisivat noin 300 000–500 000 euroa, uhrien tukipalveluihin jäisi käytettäväksi noin 4,5 miljoonaa euroa vuodessa. Järjestelmän käyttöönotosta aiheutuvien kertaluonteisten menojen arvioidaan olevan noin 0,5–1 miljoonaa euroa, joten ensimmäisenä vuonna jaettavat avustukset jäävät vastaavasti pienemmiksi.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rikosuhrimaksujärjestelmästä aiheutuisi muutoksia tuomioistuimen sekä syyttäjän, poliisin ja muiden sakon määräämiseen oikeutettujen virkamiesten toimintaan. Merkittävää lisätyötä ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan. Tieto maksun perusteena olevasta vankeusuhkaisesta rikoksesta tulisi suoraan tietojärjestelmästä. Maksu määrättäisiin pääasian yhteydessä eikä määräämiseen liittyisi harkintaa. Lakiin perustuva maksuvelvollisuus ja maksun suuruus ilmoitettaisiin viran puolesta kaikissa niissä tapauksissa, joita rikosuhrimaksu koskee.

Rikosuhrimaksujärjestelmä edellyttää tietojärjestelmien sopivuutta ja toimivuutta ja aiheuttaa merkittäviä muutostarpeita tietojärjestelmiin. Rikosuhrimaksun määräämisen kannalta keskeisissä viranomaisissa on parhaillaan menossa suuria tietojärjestelmä-hankkeita: poliisihallinnossa Vitja ja oikeushallinnossa AIPA. Poliisiasiain tietojärjestelmiä käyttävät myös muut esitutkintaviranomaiset, kuten Rajavartiolaitos ja Tulli. Tietojärjestelmät olisi suunniteltava siten, että ne tukisivat sakon kirjoittavaa virkamiestä. Sakkottamisen yhteydessä ei tarvitsisi miettiä, onko kyseessä vankeusuhkainen rikos, vaan tarvittava tieto tulisi suoraan tietojärjestelmästä. Tällainen lisää järjestelmän kustannuksia.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010), jäljempänä sakkomenettelylaki, on suunniteltu tulevaksi voimaan Vitja- ja AIPA-järjestelmien valmistuttua. AIPA:n tarvitsemat summaarisen sakkosian toiminnallisuudet toteutetaan poliisihallinnon puolella ainakin väliaikaisesti nykyiseen Patja-järjestelmään. Kun molemmat järjestelmät ovat teknisesti käyttöönottovalmiudessa, voitaisiin ryhtyä toimenpiteisiin lain voimaansaattamiseksi. Tämä huomioon ottaen sakkomenettelylaki voisi mahdollisesti tulla voimaan ja sen mukaiset toiminnallisuudet käyttöön vuoden 2016 huhti-toukokuun aikana. Lain voimaantulosta säädetään erikseen. Varsinaisissa rikosasioissa järjestelmien käyttöönottojen arvioidaan tapahtuvan vasta vuoden 2018 aikana. Tietojärjestelmähankkeiden viivästymisen vuoksi rikosuhrimaksujärjestelmän edellyttämät muutokset tulisi todennäköisesti toteuttaa poliisihallinnon puolella sekä nykyisiin järjestelmiin että suunnitteilla olevaan Vitja-tietojärjestelmään. Oikeushallinnon puolella sakkomenettelylain mukaiset toiminnallisuudet voitaisiin todennäköisesti toteuttaa suoraan tulevaan AIPA-järjestelmään. Varsinaisissa rikosasioissa rikosuhrimaksujärjestelmän edellyttämät muutokset olisi todennäköisesti tehtävä myös oikeushallinnon puolella ensin nykyisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja myöhemmin AIPA-järjestelmään.

Jotta muilta ylimääräisiltä kustannuksilta vältyttäisiin, nyt suunniteltu rikosuhrimaksujärjestelmä olisi tarkoituksenmukaista saattaa yhteen sakkomenettelylain voimaantulon kanssa. Uuteen sakkomenettelylakiin ollaan suunnittelemassa koulutuspakettia, jossa yhteydessä rikosuhrimaksuun liittyvä koulutuskin voitaisiin hoitaa. Muussa tapauksessa olisi järjestettävä erillinen verkkokoulutus tai ainakin ohjeistettava asia. Lisäksi sakkokäsikirja on päivitettävä.

Poliisi vastaa sähköisten sakkolomakkeiden, oikeusministeriö paperisten sakkolomakkeiden muutoksista. Poliisin järjestelmistä on päivitettävä poliisin operatiiviset lomakkeet. Oikeusrekisterikeskus ylläpitää sakkolomakkeita, rikesakkomääräyslomakkeita ja rangaistuvaatimuslomakkeita. Rikosuhrimaksua varten tarvittaneen oma lomakkeensa. Lomakkeiden osalta tulisi määri-

tellä tarkempi muutostarve, minkä jälkeen voidaan arvioida toteutusmahdollisuudet ja kustannukset.

Rikosuhrimaksun periminen ja maksuliikenteen hallinta esitetään Oikeusrekisterikeskuksen, jäljempänä ORK, tehtäväksi. Sakkoihin liittyvä rahaliikenne on jo nyt ORK:n vastuulla, ja rikosuhrimaksun perintä sopii luontevasti osaksi sen toimintaa. ORK:n uusitus tietojärjestelmässä on huomioitu rikosuhrimaksutyypisten maksujen perinnän erikoispiirteet.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suomalainen kriminaalipolitiikka perustuu pohjoismaiseen hyvinvointimalliin, jonka periaatteiden mukaisesti väestön hyvinvoinnin, koulutuksen ja työllisyyden turvaaminen on turvallisen yhteiskuntaelämän peruspilari. Rikosten määrään voidaan vaikuttaa monentyyppisillä toimenpiteillä. Ensisijainen ja tehokkain keino on rikosten ennaltaehkäisy. Kriminaalipolitiikan tavoitteina ovat myös ennustettavan ja luotettavan rikosoikeusjärjestelmän ylläpito, rikosvastuun toteutuminen, rikosseuraamusjärjestelmän toimivuuden varmistaminen sekä uhrin aseman turvaaminen.

Kriminaalipolitiikassa on alettu kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota rikoksen uhrin asemaan rikosentekijän oikeudellisen aseman turvaamisen ja lain mukaisen seuraamuksen täytäntöönpanon ohella. On pidetty tarpeellisena, että uhrin tarpeet otetaan paremmin huomioon rikosasian käsittelyn eri vaiheissa ja tukitoimissa. Uhreille annettavalla tuella voidaan auttaa uhria toipumaan rikoksesta ja selviytymään rikosprosessista sekä ehkäistä uudelleen uhriksi joutumista.

Yksi kriminaalipolitiikan perusajatuksia on rikollisuudesta aiheutuvien haittojen ja kustannusten oikeudenmukainen jakaminen. Rikollisuus ja sen kontrolli tuottavat väistämättä eri osapuolille erilaisia haittoja. Nämä haitat tulisi pyrkiä jakamaan osapuolten kannettavaksi tavalla, joka vastaa keskeisiä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja vastuunjaon periaatteita. Rikosentekijän oikeusturvasta on huolehdittava, mutta myös uhria on suojattava ja taattava hänen oikeuksiensa toteutuminen. Perusvaatimus on, että uhrin fyysiset,

henkiset ja aineelliset menetykset korjataan mahdollisimman hyvin ja että uhria autetaan erilaisin tukipalveluin.

Rikosvastuun lähtökohtana on, että rikosentekijä vastaa tekonsa seurauksista. Tämä koskee paitsi rangaistusta myös uhrin kokemina menetyksiä ja kärsimyksiä. Rikoksentehtolanteita luovat tahot tulee ottaa mukaan rikollisuutta ehkäisevään työhön, johon myös uhrien tukeminen kuuluu. Tässä mielessä on luontevaa, että rikosentekijät osallistuvat uhreille suunnattujen tukipalveluiden rahoittamiseen.

Rikokseen syyllistyneellä olisi rikosuhrimaksujärjestelmässä velvollisuus maksaa maksu, jonka tuotto on tarkoitettu rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseen ja sitä kautta rikoksen uhrien hyväksi. Ehdotettu rikosuhrimaksu painottaisi ja vahvistaisi rikosentekijän sosiaalista vastuunottoa tehdyn rikoksen johdosta. Rikoksen tekijän velvoittamisella uhrien tukipalveluiden rahoittamiseen olisi myös pedagogista merkitystä. Rikosuhrimaksun suorittaminen konkretisoisi sitä tosiasiaa, että rikos voi aiheuttaa tuen ja tukipalveluiden tarvetta uhrielle. Myös ns. uhrittomissa rikoksissa - kuten esimerkiksi ylinopeuksissa tieliikenteessä - aiheutetaan vaaratilanteita, jotka saattavat johtaa uhriutumiseen. Siten rikosuhrimaksun ulottaminen uhrittomiin rikoksiin ja muun muassa liikenne-rikoksiin on perusteltua. Rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoituksen vahvistamiselle on painava yhteiskunnallinen tarve.

Enemmistö rikoksista tuomituista on miehiä, joten maksuvelvollisissa miesten osuus painottuisi. Tukipalveluja käyttävistä enemmistö on naisia, joten tukipalvelujen rahoituksen vahvistaminen parantaisi todennäköisesti erityisesti naisuhrien asemaa. Uhrien tukipalveluita tulisi kuitenkin kohdentaa ja tarjota kaikille tukea tarvitseville uhreille. Rikosuhrimaksujärjestelmä on yksi osa keinovalikoimaa, jolla pyritään takaamaan uhrien tukipalveluiden tarpeiden mukainen saatuus ja maksuttomuus.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto

Uhrin tukipalveluiden parantaminen on 14.6.2012 hyväksytyin kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman keskeisiä tavoitteita. Tavoitteena on lisätä rikosuhripalveluiden rahoitusta kysynnän edellyttämälle tasolle, lisätä palvelujen määrää ja alueellista kattavuutta sekä varmistaa uhrin ohjaaminen avun piiriin. Oikeusministeriön edellytettiin valmistelemaan 31.12.2013 mennessä vaihtoehtoiset mallit palvelujen kestäväksi rahoitusmalliksi mukaan lukien rikosuhrirahaston perustaminen. Tavoitteena oli, että rahastovaihtoehtodossa rahaston tuotto osoitettaisiin lisärahoitukseksi rikosuhripalveluiden turvaamiseksi. Tavoitteena oli myös rikoksen tekijän osallistuminen rikoksen uhrin palveluiden rahoitukseen.

Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäasiainministeriö asettivat 6.5.2013 Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrin tukipalvelut -hankkeen, jonka vastuuministeriönä toimii oikeusministeriö. Hankkeen tavoitteena on kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrin tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi sekä edistää hallitusohjelmakirjausten sekä kansainvälisten veloitteiden ja suositusten toteutumista koordinoituna. Hanketta varten asetettu toimikunta on selvittänyt rikosuhripalveluiden rahoitusmalleja väliraportissaan (Rikoksen uhrin tukipalveluiden järjestäminen ja rahoittaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 3/2014). Toimikunta ehdotti rikosuhrimaksun käyttöönottamista rikosuhripalvelujen uutena rahoituslähteenä ja esitti jatkovalmistelun käynnistämistä. Rikosuhrirahaston perustamista ei pidetty perustuslain mukaisena.

Rikosuhrimaksun käyttöönottamisen valmistelua on jatkettu oikeusministeriössä sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän päätöksen mukaisesti.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Oikeusministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausuntoa 56 viranomaiselta,

organisaatiolta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Korkeimmalle oikeudelle varattiin tilaisuus lausua esityksestä. Lausunnon antoi 32 tahoa, minkä lisäksi kolme yksityishenkilöä antoi lausuntonsa sähköisen lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelun kautta. Lausunnoista on laadittu yhteenveto (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 54/2014).

Lausunnonantajista enemmistö kannatti rikosuhrimaksulakiesitystä. Useat lausunnot sisälsivät muutos- tai tarkennusehdotuksia yksityiskohtiin sekä toiveita jatkovalmistelussa huomioon otettavista asioista.

Osa lausunnonantajista piti esityksen tavoitteita hyvinä, mutta oli sitä mieltä, että rikosuhrimaksua koskevan lain säätäminen ei olisi paras keino tavoitteisiin pääsemiseksi. Neljä lausunnonantajaa esitti ensisijaiseksi tukipalvelujen rahoitusratkaisuksi varojen lisäämistä valtion budjettiin. Vaihtoehtodoksi ehdotettiin myös rikosuhrimaksun kohdistamista tarkemmin rikoksiin, joissa on uhri tai jotka työllistävät rikoksen uhrin tukipalveluita. Kaksi kolmesta lausunnon antaneesta yksityishenkilöstä ei kannattanut esitystä.

Osa lausunnonantajista näki ongelmia siinä, että maksutuoton kerääminen perustuu merkittävässä määrin tieliikennerikoksiin. Huomiota kiinnitettiin myös maksun tosiasialliseen luonteeseen sekä maksun kohdentumiseen niihin rikoksiin, joissa ei ole uhria, ja tekijäryhmään, joka ei ole erityisesti aiheuttamassa tukipalvelujen tarvetta.

Maksun suuruudesta ja porrastamisesta lausunnonantajilla oli monia yksittäisiä ja toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Eräissä lausunnoissa esitettiin huoli rikoksista tuomittujen vähävaraisuuteen liittyviin seurannaisongelmiin. Useat lausunnonantajat painottivat toimivien tietojärjestelmien merkitystä rikosuhrimaksulain voimaantulon edellytyksenä. Osa lausunnonantajista kannatti voimaantulon kytkemistä sakkomenettelylain voimaantuloon.

Esityksen taloudellisiin vaikutuksiin kiinnitettiin huomiota useissa lausunnoissa. Joissakin lausunnoissa painotettiin, että rikosuhrimaksun tuottoja tulee seurata ja arvioida. Muutama lausunnonantaja oli sitä mieltä, että kustannukset on arvioitu esityksessä liian alhaisiksi. Osa lausunnonantajista otti kantaa siihen, miten rikosuhrimaksujen tuottoa tulee

käyttää, tai miten tuottojen jakamista tulee säädellä.

Lainsäädäntötekniset huomiot liittyivät lähinnä maksuvelvollisuutta, maksun määräämistä, täytäntöönpanokelpoisuutta, maksun vanhentumista ja muutoksenhakua koskeviin täsmennystarpeisiin.

Saadut lausunnot on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon esitystä muokattaessa.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Rikoksen uhrien tukipalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä hallituksen esityksiä on

annettu koskien turvakotipalveluista maksettavaa korvausta (HE 186/2014 vp) ja Istanbulin sopimuksen ratifiointia (HE 155/2014 vp). Tämän ehdotuksen eduskuntakäsittely ja esitetyn lain ja muutoslakien voimaansaattaminen eivät kuitenkaan riipu näistä esityksistä.

Esitys on tarpeen sovittava yhteen rikostorjuntaa Tullissa koskevan lain hallituksen esityksen (HE 174/2014 vp) kanssa. Yhteensovittamisen tarve aiheutuu tullilain (1466/1994) 46 §:n kumoamisesta ja sen korvaamisesta uuden rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 7 §:llä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki rikosuhrimaksusta

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä määriteltäisiin rikosuhrimaksulain tarkoitus. Rikosuhrimaksu olisi rikokseen syyllistyneiltä perittävä kiinteästi määrätty valtiolle maksettava rahasumma, joka suunnataan valtion talousarvion kautta rikoksen uhrien tukipalveluihin. Tarkoituksena olisi vahvistaa rikoksen uhrien tukipalveluiden valtionrahoitusta rahamäärällä, joka vastaa rikosuhrimaksun tuottoa vähennettynä järjestelmän hallinnoinnista aiheutuvilla kuluilla. Laki tukisi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/29/EU kansallista täytäntöönpanoa.

2 §. Maksuvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin maksuvelvollisuuden perusteesta. Pykälän mukaan rikosuhrimaksun olisi velvollinen suorittamaan henkilö, joka tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Maksuvelvollisia olisivat sekä tuomioistuimessa rangaistukseen tuomitut että ne, joille syyttäjä tai poliisi määrää rangaistuksen sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä, taikka joille tullimies, rajavartiolaitos tai erätarkastaja antaa sakkomääräyksen erikseen säädetyin toimivallan mukaisesti. Maksuvelvollisuutta ei olisi henkilöllä, joka on rikoksen tekohetkellä ollut alle 18-vuotias. Luonnollisten henkilöiden lisäksi maksuvelvollisia olisivat oikeushenkilöt, jotka tuomitaan yhteisösaksoon.

Maksuvelvollisuus ei olisi riippuvainen siitä, mihin seuraamukseen henkilö tosiasiallisesti tuomitaan. Maksuvelvollisuuden syntyminen ei siten edellyttäisi henkilön tuomitsemista vankeuteen. Riittävää olisi, että henkilön syyksi luetun rikoksen rangaistusasteikkoon sisältyy vankeus. Maksuvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi henkilöllä, joka jätetään syyntakeettomuuden perusteella tai seuraamusluonteisesti rangaistukseen tuomitsematta. Vastaavasti maksuvelvollisuutta ei

olisi oikeushenkilöllä, joka jätetään tuomitsematta yhteisösaksoon.

3 §. Maksun määrä. Rikosuhrimaksun määrä määräytyisi henkilön syyksi luetun rikoksen enimmäisrangaistuksen mukaan. Maksun määrä olisi 40 euroa, jos henkilön syyksi luetusta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus olisi vankeutta enintään kuusi kuukautta. Maksun määrä olisi 80 euroa, jos henkilön syyksi luetusta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus olisi vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. Oikeushenkilölle määrättävä rikosuhrimaksu olisi suuruudeltaan aina 800 euroa.

Samalla kertaa kahdesta tai useammasta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle määrättäisiin vain yksi rikosuhrimaksu. Ratkaisuun sisältyvien rikosten lukumäärä ei vaikuttaisi maksun suuruuteen. Maksun määrä määräytyisi sen rikoksen mukaan, josta on säädetty ankarin enimmäisrangaistus. Maksun määrä olisi siten 80 euroa, jos vähintään yhdestä henkilön syyksi luetusta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus olisi enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Maksun määrä olisi 40 euroa, jos ratkaisuun sisältyvistä yhdestä tai useammasta rikoksesta on säädetty rangaistukseksi vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Samalla kertaa kahdesta tai useammasta rikoksesta yhteiseen yhteisösaksoon tuomitulle oikeushenkilölle määrättäisiin vain yksi rikosuhrimaksu.

4 §. Maksun määrääminen. Rikosuhrimaksu määrättäisiin, jos 2 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyisivät. Se määrättäisiin samassa menettelyssä ja samassa yhteydessä kuin rikoksesta tuomittava rangaistus. Pykälän mukaan tuomioistuin määräisi rikosuhrimaksun rangaistuksen tuomitessaan. Jos rikosasia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä, rikosuhrimaksun määräisi syyttäjä rangaistusmääräyksen yhteydessä ja poliisi, rajavartiolaitos sekä erätarkastaja sakkomääräyksen yhteydessä. Rajavartiomiesten toimivallasta asiassa säädetään rajavartiolaissa (578/2005) ja erätarkastajien toimivallasta metsähallituksen erävalvonnasta annetussa laissa

(1157/2005). Tullimies määräisi rikosuhrimaksun noudattaen, mitä laissa rikostorjunnasta Tullissa (/) 2 luvun 7 §:ssä säädetään.

5 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin oikeusturvakeinoista. Rikosuhrimaksua koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta vain pääasian yhteydessä. Pääasialla tarkoitettaisiin sitä rangaistusta koskevaa tuomiota tai sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä annettua seuraamusta, jonka perusteella rikosuhrimaksu on määrätty. Pääasiassa noudatettava muutoksenhakujärjestys siten ratkaisisi rikosuhrimaksun määräämistä koskevassa asiassa noudatettavan muutoksenhakuoikeuden ja -menettelyn. Jos rikosuhrimaksun määräisi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu virkamies, muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä sakon ja rikesakon määräämisestä annettussa laissa (754/2010) säädetään muutoksenhausta. Jos rikosuhrimaksu tuomitaan rikosasian käsittelyn yhteydessä yleisessä tuomioistuimessa, muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä oikeudenkäymiskaarissa (4/1734) säädetään muutoksenhausta.

6 §. Maksun täytäntöönpano. Rikosuhrimaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Esityksessä ehdotetaan mainitun lain 2 §:ää täydennettäväksi siten, että rikosuhrimaksun täytäntöönpanokelpoisuus määräytyisi samalla tavalla kuin sakon. Tuomioistuimen määräämän rikosuhrimaksun täytäntöönpanoon olisi siten ryhdyttävä, kun tuomio, jolla maksu on määrätty, on tullut lainvoimaiseksi tai kun tuomio on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Nyt kysymyksessä olevassa pykälässä viitattaisiin lisäksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 38 §:n 2 momenttiin, jota esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että siinä säädettäisiin mainitun lain mukaisessa menettelyssä määrätyn rikosuhrimaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta. Vastaavasti kuin rangaistusmääräys ja sakkomääräys myös niiden yhteydessä määrätty rikosuhrimaksu pantaisiin siten täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

7 §. Tarkemmat säännökset. Pykälässä säädettäisiin asioista, joista säädettäisiin tarkemmin oikeusministeriön asetuksella. Tämä

koskisi rikosuhrimaksuun liittyviä asiakirjoja sekä niihin merkittäviä tietoja ja niiden säilyttämistä. Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä myös laissa rikosuhrimaksun täytäntöönpanoon liittyvistä ja muista viranomaisten välisistä ilmoituksista.

8 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin voimaantulosta. Laki tulisi voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

1.2 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä

1 §. Lain soveltamisala. Lain 1 luvun 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti. Säännöksen mukaan lain mukaisessa menettelyssä määrättäisiin seuraamukseksi myös rikosuhrimaksulaissa () tarkoitettu rikosuhrimaksu.

8 §. Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti. Säännöksen mukaan sakkovaatimuksen ja sakkomääräyksen yhteydessä olisi ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä ja sakkomääräyksen yhteydessä myös maksuaika.

9 §. Rangaistusvaatimuksen sisältö. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Säännöksen mukaan rangaistusmääräyksen yhteydessä olisi ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä.

38 §. Seuraamusten täytäntöönpano. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että siinä säädettäisiin lain mukaisessa menettelyssä määrätyn rikosuhrimaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta.

39 §. Määräaika seuraamuksen maksamista varten. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta rikosuhrimaksusta, koska määräaika koskisi myös rikosuhrimaksun maksamista.

1.3 Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. Lain soveltamisala. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6a kohta, jossa olisi maininta rikosuhrimaksusta. Rikosuhrimaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annettussa laissa säädetyssä järjestyksessä.

2 §. Seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuus. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täy-

dennettäväksi siten, että siinä säädettäisiin rikosuhrimaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta.

1.4 Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä

6 §. Velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että rikosuhrimaksu rinnastettaisiin päiväsakoihin. Kyseisen kohdan mukaan rikoksen tai lainvastaisen menettelyn vuoksi tuomittu tai määrätty julkisoikeudellinen maksuseuraamus on viimesijainen saatava RL 2 a luvun 3 § 1 momentin mukaisesti päiväsakoin vahvistettua sakkoa ja uhkasakkoa lukuun ottamatta. Kun 2 kohtaa muutettaisiin siten, että poikkeuksiin lisättäisiin päiväsakoin vahvistetun sakon ja uhkasakon lisäksi rikosuhrimaksu, rikosuhrimaksu ei olisi viimesijainen saatava, vaan normaali etuoikeudeton saatava, kuten uhrille maksettavat vahingonkorvaukset.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Oikeusministeriön asetuksella tulisi voida säätää tarkemmin rikosuhrimaksuun liittyvistä asiakirjoista sekä niihin merkittävistä tiedoista ja niiden säilyttämisestä. Asetuksella tulisi voida antaa tarkempia säännöksiä myös laissa rikosuhrimaksun täytäntöönpanoon liittyvistä ja muista viranomaisten välisistä ilmoituksista. Tätä varten rikosuhrimaksulaikiin tulisi sisällyttää valtuutussäännös.

Rikosuhrimaksun tuotto kanavoituisi valtionavustusjärjestelmän kautta uhrien tukipalveluja tuottavien tahojen toimintaan. Valtionavustuslaki (688/2001) on yleislaki, jota sovelletaan harkinnanvaraisesti myönnettäviin valtionavustuksiin. Valtionavustuslakia sovelletaan siltä osin kuin valtionavustuksista ei ole erityislainsäädännössä toisin säädetty.

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtion talousarvioon otettua määrärahoista myönnettävää rahoitusta, jossa oikeus saada avustusta tai avustuksen määrä taikka käyttötarkoitus riippuu valtion talousarviosta ja sen pohjalta valtionapuviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemästä päätöksestä, ja jonka tarkoi-

tuksena on jonkin toiminnan tai hankkeen tukeminen.

Eduskunnan talousarviopäätös muodostaa perustan valtionavustuksen myöntämiseen ja maksamiseen. Talousarviopäätös muodostuu määrärahasta, määrärahan käyttötarkoituksesta ja muista talousarvion perusteista. Näitä ilmenevät momentin nimestä ja sille myönnettävästä määrärahasta sekä momentin päätösosaan kirjatusta käyttötarkoituksesta sekä mahdollisesti muista perusteluista. Käyttötarkoitus, johon valtion avustusta voidaan myöntää, päätetään valtion talousarviossa.

Ehdotettu rikosuhrimaksulaki sisältäisi laintasoisen, mutta varsin lavean määritelmän rikosuhrimaksun tuoton käyttötarkoituksesta. Rikosuhrimaksun käyttöönottoa valmisteltaessa olisi syytä arvioida, tarvitaanko tarkempia oikeusnormeja ohjaamaan valtionapuviranomaisten harkintavallan käyttöä avustuksen myöntämisessä tai valtionavustuksen saajaa. Jos uhrien tukipalveluiden rahoitus hoidetaan jatkossa nykyistä laajemmin valtionavustuksilla, näiden myöntämisestä rikosuhripalveluita tuottaville yhteisöille saattaa olla tarpeen säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tällainen voidaan antaa valtionavustuslain 8 §:n nojalla.

3 Voimaantulo

Lakien voimaantulon edellytyksenä on tietojärjestelmien toimivuus, jota toisaalta myös uuden sakkomenettelyn voimaantulo edellyttää. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010), jäljempänä sakkomenettelylaki, voimaantulosta säädetään erikseen lailla. Sakkomenettelyuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 94/2009 vp) on todettu, että voimaantuloa koskevan esityksen yhteydessä on tilaisuus tarkistaa, onko tapahtunut sellaisia lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka olisi otettava huomioon menettelylainsäädännön voimaan saattamisessa. Nyt ehdotettujen lakien voimaantulo olisi perusteltua kytkeä samaan ajankohtaan sakkomenettelyuudistuksen kanssa. Lait ehdotetaan tulemaan voimaan samana päivänä kuin sakkomenettelylaki.

Riittävä siirtymäaika tarvitaan voimaantulon edellyttämien käytännön toimiin, jollaisia ovat tietojärjestelmiin liittyvien muutosten ohella muun muassa rikosuhrimaksumenettelyn tarkempi suunnittelu, henkilöresurssien varaaminen, lomakkeiden uudistaminen sekä koulutus ja tiedotus.

Ehdotettuja säännöksiä on tarkoitus soveltaa vasta lakien voimaantulon jälkeen tehtyihin rikoksiin.

4 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Perustuslaki ja erityisesti sen perusoikeussäännökset asettavat rajoja muun ohella sille, millaisia rangaistus- tai muita seuraamuksia rikoksiin voidaan liittää (PeVL 53/2006 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erilaisten maksuseuraamusten osalta edellytetty, että laissa säädetään selkeästi ja täsmällisesti maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista, maksuvelvollisen oikeusturvasta ja täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp s. 2—3).

Valtiolle kannettavan rikosuhrimaksun määräisi pääasian käsittelevä tuomioistuin tai sakon määräämiseen oikeutettu virkamies, joka tavallisimmin on syyttäjä tai poliisi. Laissa määriteltäisiin maksuvelvollinen, joka voisi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Laissa määriteltäisiin myös maksun suuruus. Maksun suuruus riippuisi kyseessä olevan rikoksen seuraamuksesta siten, että rikosuhrimaksu tulisi määrättäväksi vain sellaisten rikosten yhteydessä, joissa seuraamuksena voidaan tuomita vankeutta. Lisäksi laissa olisi oikeusturvaan liittyvä säännös maksuvelvollisen muutoksenhausta. Sääntely täyttäisi lakitasoiselta sääntelyltä vaadittavan täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännän lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kohdan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen ja rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että ne bis in idem-kiellon katsotaan sisältyvän myös yksilön oikeusturvaan koskevan perustuslain 21 §:n 2

momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (PeVL 9/2012 vp s. 3 ja PeVL 17/2013 vp s. 3). Kielto on otettava huomioon, jos samasta teosta voisi seurata sekä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus että rikosoikeudellinen rangaistus. Oikeuskäytännössä ne bis in idem -kieltoa on tulkittu siten, että hallinnollisella seuraamuksella tai hallinnollisessa järjestyksessä ei saa sanktioida käyttäytymistä, jota käsitellään rikosasiassa (KKO 2013:59). Rikosuhrimaksu määrättäisiin samassa rikosoikeudellisessa menettelyssä, jossa tuomio tuomitaan tai rangaistusvaatimus määrätään, joten kysymys ei olisi kahdesta erillisestä prosessista.

Erilaiset hallinnolliset sanktioluontoiset seuraamukset ovat nykyisin jo vakiintuneet seuraamusjärjestelmän hyväksyttäväksi osaksi. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä viranomaisen määrättävissä oleva joukkoliikenteen tarkastusmaksu (PeVL 3/1977 vp ja PeVL 55/2005 vp), ylikuormamaksu (PeVL 2/1981 vp), ilmoitusrikemaksu (PeVL 19/1993 vp), ulkomaalaislain mukainen seuraamusmaksu (PeVL 4/2004 vp), öljypäästömaksu (PeVL 32/2005 vp) ja rahoitustarkastuksesta annetun lain mukainen rikemaksu (PeVL 4/2005 vp).

Rikosuhrimaksu olisi uudentyyppinen maksu, jossa olisi piirteitä erilaisista maksuseuraamuksista ja -velvoitteista. Rikosuhrimaksun oikeudellisen luonteen määrittäminen ei ole yksiselitteistä eikä ongelmaton. Rikosuhrimaksun määrääminen olisi kuitenkin sidoksissa rikosasiassa esitettyyn syyksilukevaan tuomioon. Vaikka rikosuhrimaksu olisikin periaatteellisesti pidettävä erillään rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, se tosiasiasa tekoon syyllistyneen kannalta jossain määrin ankaroitaisi hänelle tuomittavaa seuraamusta. Toisaalta rikosuhrimaksun määräämiselle on olemassa Euroopan unionin oikeudesta johdettava ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävä syy, rikosten uhrien tukipalveluiden valtionrahoituksen vahvistaminen. Näiltä osin rikosuhrimaksuun sisältyy vahingonkorvauksen ja veronluonteisen maksun piirteitä. Rikosuhrijärjestelmän tavoite on tärkeä ja kannatettava myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta ja se on lin-

jassa rikosuhridirektiivin (2012/29/EY) ja lakivaliokunnan kannanottojen (LaVL 13/2011 vp ja LaVL 6/2013 vp) kanssa.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska asia on kuitenkin joiltakin osin tulkinnanvarainen, olisi suota-

vaa, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki**rikosuhrimaksusta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään rikoksenteikijälle määrättävästä rikosuhrimaksusta. Lain tarkoituksena on vahvistaa rikoksen uhrien tukipalveluihin kohdennettavaa valtionrahoitusta rikosuhrimaksujen tuottoa vastaavalla määrällä.

2 §

Maksuvelvollisuus

Rikosuhrimaksun on velvollinen suorittamaan se, joka tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Maksuvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos tekijä oli rikoksentekohetkellä alle 18-vuotias. Rikosuhrimaksun on velvollinen suorittamaan myös oikeushenkilö, joka tuomitaan yhteisösakkoon.

3 §

Maksun määrä

Rikosuhrimaksu on 40 euroa, jos rangaistus tuomitaan yhdestä tai useammasta rikoksesta, joista vähintään yhdestä säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Rikosuhrimaksu on 80 euroa, jos rangaistus tuomitaan yhdestä tai useammasta rikoksesta, joista vähintään yhdestä säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta.

Oikeushenkilölle määrättävä rikosuhrimaksu on 800 euroa.

4 §

Maksun määrääminen

Tuomioistuin määrää rikosuhrimaksun rangaistuksen tuomitessaan. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa menettelyssä rikosuhrimaksun määrää syyttäjä rangaistusmääräyksen yhteydessä ja poliisi, rajavartija ja erätarkastaja sakkomääräyksen yhteydessä. Tullimies määrää rikosuhrimaksun noudattaen, mitä rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (/) 2 luvun 7 §:ssä säädetään rangaistusvaatimuksen antamisesta ja rikesakon määräämisestä.

5 §

Muutoksenhaku

Tämän lain mukaisesta maksuvelvollisuudesta saa hakea muutosta vain pääasian yhteydessä.

6 §

Maksun täytäntöönpano

Rikosuhrimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Rangaistusmääräyksen ja sakkomääräyksen yhteydessä määrätyn rikosuhrimaksun täytäntöönpanosta säädetään lisäksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 38 §:n 2 momentissa.

7 §

Tarkemmat säännökset

Oikeusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä:

1) käytettävistä asiakirjoista sekä niihin merkittävistä tiedoista ja niiden säilyttämisestä;

2) rikosuhrimaksun täytäntöönpanoon liittyvistä ja muista viranomaisten välisistä ilmoituksista.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki.

2.

Laki**sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 38 §:n 2 momentti ja 39 §:n 1 momentti sekä
lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti, 8 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 467/2011, uusi 5 momentti ja 9 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tämän lain mukaisessa menettelyssä määrätään rikosuhrimaksu siten kuin jäljempänä säädetään. Rikosuhrimaksusta säädetään lisäksi rikosuhrimaksusta annetussa laissa (/).

8 §

Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö

Sakkovaatimuksen ja sakkomääräyksen yhteydessä on ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä ja sakkomääräyksen yhteydessä myös maksuaika.

9 §

Rangaistusvaatimuksen sisältö

Rangaistusmääräyksen yhteydessä on ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä.

38 §

Seuraamusten täytäntöönpano

Sakkomääräys, rikesakkomääräys, rangaistusmääräys sekä sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen yhteydessä määrätty rikosuhrimaksu pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Edellä 3 luvun mukainen rikesakkomääräys tulee kuitenkin täytäntöönpanokelpoiseksi vasta 18 §:n 2 momentissa tarkoitetun 30 päivän määräajan kulluttua edellyttäen lisäksi, että määräystä ei ole vastustettu.

39 §

Määräaika seuraamuksen maksamista varten

Ilman rangaistusvaatimuksen antamista sakko- tai rikesakkomääräyksellä määrätty sakko ja rikesakko sekä rikosuhrimaksu on maksettava 30 päivän kuluessa määräyksen tiedoksiantamisesta.

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

3.

Laki**sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 757/2010, ja
lisätään 1 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 224/2008, 462/2011, 348/2013 ja 257/2014, uusi 6 a kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

6 a) rikosuhrimaksu;

kyseinen seuraamus on määrätty, on tullut lainvoimaiseksi tai kun ratkaisu on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) nojalla annetun sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen, rangaistusmääräyksen sekä sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen yhteydessä määrätyn rikosuhrimaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään mainitun lain 38 §:n 2 momentissa.

2 §

Seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuus

Sakon, omaisuuteen kohdistuvan menettämisseuraamuksen ja rikosuhrimaksun täytäntöönpanoon on ryhdyttävä, kun ratkaisu, jolla

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

4.

Laki**velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 6 §:n 1 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 787/2004, seuraavasti:

6 §

Viimeksi suoritettavat saatavat

sekä vero- tai vakuuttamisvelvollisuudesta annettujen tai muiden vastaavien säännösten rikkomisesta johtuva veron tai maksun korotus;

Viimeksi suoritetaan:

2) ylikuormamaksu, kilpailunrikkomismaksu, menetetyksi tuomittu rahamäärä sekä muu vastaava rikoksen tai lainvastaisen menettelyn vuoksi tuomittu tai määrätty julkisoikeudellinen maksuseuraamus, ei kuitenkaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti päiväsakoin vahvistettu sakko taikka uhkasakko tai rikosuhrimaksu,

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Puolustusministeri *Carl Haglund*

Liite

Rinnakkaistekstit

2.

Laki**sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 38 §:n 2 momentti ja 39 §:n 1 momentti sekä
lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti, 8 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 467/2011, uusi 5 momentti ja 9 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala**Lain soveltamisala*

Tämän lain mukaisessa menettelyssä määrätään rikosuhrimaksu siten kuin jäljempänä säädetään. Rikosuhrimaksusta säädetään lisäksi rikosuhrimaksusta annetussa laissa (/).

8 §

8 §

*Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö**Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisältö*

Sakkovaatimuksen ja sakkomääräyksen yhteydessä on ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä ja sakkomääräyksen yhteydessä myös maksuaika.

9 §

9 §

*Rangaistusvaatimuksen sisältö**Rangaistusvaatimuksen sisältö*

Rangaistusmääräyksen yhteydessä on ilmoitettava rikosuhrimaksun määrä.

38 §

Seuraamusten täytäntöönpano

Sakkomääräys, rikesakkomääräys ja rangaistusmääräys pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Edellä 3 luvun mukainen rikesakkomääräys tulee kuitenkin täytäntöönpanokelpoiseksi vasta 18 §:n 2 momentissa tarkoitetun 30 päivän määräajan kuluttua edellyttäen lisäksi, että määräystä ei ole vastustettu.

39 §

Määräaika seuraamuksen maksamista varten

Ilman rangaistusvaatimuksen antamista sakko- tai rikesakkomääräyksellä määrätty sakko tai rikesakko on maksettava 30 päivän kuluessa määräyksen tiedoksiantamisesta.

38 §

Seuraamusten täytäntöönpano

Sakkomääräys, rikesakkomääräys, rangaistusmääräys sekä sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen yhteydessä määrätty rikosuhrimaksu pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Edellä 3 luvun mukainen rikesakkomääräys tulee kuitenkin täytäntöönpanokelpoiseksi vasta 18 §:n 2 momentissa tarkoitetun 30 päivän määräajan kuluttua edellyttäen lisäksi, että määräystä ei ole vastustettu.

39 §

Määräaika seuraamuksen maksamista varten

Ilman rangaistusvaatimuksen antamista sakko- tai rikesakkomääräyksellä määrätty sakko ja rikesakko sekä rikosuhrimaksu on maksettava 30 päivän kuluessa määräyksen tiedoksiantamisesta.

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

3.

Laki**sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 757/2010, ja
lisätään 1 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 224/2008, 462/2011, 348/2013 ja 257/2014, uusi 6 a kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala**Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

Tässä laissa säädettyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

6 a) rikosuhrimaksu;

2 §

2 §

*Seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuus**Seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuus*

Sakon ja omaisuuteen kohdistuvan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä, kun ratkaisu, jolla kyseinen seuraamus on määrätty, on tullut lainvoimaiseksi tai kun ratkaisu on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) nojalla annetun sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen ja rangaistusmääräyksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään mainitun lain 38 §:n 2 momentissa.

Sakon, omaisuuteen kohdistuvan menettämisseuraamuksen ja rikosuhrimaksun täytäntöönpanoon on ryhdyttävä, kun ratkaisu, jolla kyseinen seuraamus on määrätty, on tullut lainvoimaiseksi tai kun ratkaisu on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) nojalla annetun sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen, rangaistusmääräyksen sekä sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen yhteydessä määrätyn rikosuhrimaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään mainitun lain 38 §:n 2 momentissa.

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

4.

Laki**velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 6 §:n 1 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 787/2004, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Viimeksi suoritettavat saatavat

Viimeksi suoritettavat saatavat

Viimeksi suoritetaan:

Viimeksi suoritetaan:

2) ylikuormamaksu, kilpailunrikkomismaksu, menetetyksi tuomittu rahamäärä sekä muu vastaava rikoksen tai lainvastaisen menettelyn vuoksi tuomittu tai määrätty julkisoikeudellinen maksuseuraamus, ei kuitenkaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti päiväsakoin vahvistettu sakko ja uhkasakko, sekä vero- tai vakuuttamisvelvollisuudesta annettujen tai muiden vastaavien säännösten rikkomisesta johtuva veron tai maksun korotus;

2) ylikuormamaksu, kilpailunrikkomismaksu, menetetyksi tuomittu rahamäärä sekä muu vastaava rikoksen tai lainvastaisen menettelyn vuoksi tuomittu tai määrätty julkisoikeudellinen maksuseuraamus, ei kuitenkaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti päiväsakoin vahvistettu sakko *taikka* uhkasakko *tai rikosuhrimaksu*, sekä vero- tai vakuuttamisvelvollisuudesta annettujen tai muiden vastaavien säännösten rikkomisesta johtuva veron tai maksun korotus;

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).