

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om verkställighet i Europeiska unionen av frysningensbeslut av egendom eller bevismaterial samt till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 maj 2005 en proposition med förslag till lag om verkställighet i Europeiska unionen av frysningensbeslut av egendom eller bevismaterial samt till vissa lagar som har samband med den (RP 56/2005 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist och lagstiftningssekreterare Kirsi Pulkkinen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Ismo Mäenpää, finansministeriet
- riksåklagare Matti Kuusimäki och statsåklagare Raija Toiviainen, Riksåklagarämbetet

- kriminalinspektör Marja Kartila, Centralkriminalpolisen
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullstyrelsen
- advokat Jussi Savonen, Finlands Advokatförbund
- professor Raimo Lahti.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av generaldirektör Tapani Erling vid Tullstyrelsen.

Samband med andra handlingar

Det första lagförslaget grundar sig på rådets beslut om verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Lagutskottet lämnade ett utlåtande (LaUU 12/2001 rd — U 49/2001 rd) om rambeslutet när det förbereddes.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om verkställighet i Europeiska unionen av frysningensbeslut av egendom eller bevismaterial. Genom lagen genomförs det rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom och bevismaterial som medlemsstaterna i Europeiska unionen antog den 22 juli 2003. Lagen föreslås innehålla såväl materiella bestämmelser som procedurbestämmelser angående verkställighet i Finland av frysningensbeslut som

utfärdats i en annan medlemsstat samt om översändande till en annan medlemsstat av frysningensbeslut som utfärdats i Finland.

Enligt rambeslutet avses med frysningensbeslut beslut i brottmål fattat av behörig rättslig myndighet i en medlemsstat inom Europeiska unionen i syfte att tillfälligt hindra förstöring, omvandling, flyttning, överföring eller överlåtelse av sådan egendom som kan omfattas av förverkande eller utgöra bevismaterial. Medlemssta-

terna skall på sitt territorium erkänna och verkställa ett frysningsbeslut som utfärdats av en rättslig myndighet i en annan medlemsstat i samband med ett straffrättsligt förfarande.

Enligt propositionen avses med frysningsbeslut i de situationer då Finland är den översändande staten av ett frysningsbeslut, sådant skingringsförbud eller sådan kvarstad som meddelats av domstol, sådant tillfälligt skingringsförbud eller sådan tillfällig kvarstad som meddelats av åklagaren som samtliga avses i 3 kap. i tvångsmedelslagen, eller i 4 kap. i tvångsmedelslagen avsett beslag, som meddelats av domstol eller åklagare.

När Finland är den stat som tar emot ett frysningsbeslut anses ett frysningsbeslut som utfärdats av en rättslig myndighet i en annan medlemsstat motsvara det nationella tvångsmedlet, dvs. antingen skingringsförbud, kvarstad eller beslag. Enligt propositionen är det åklagaren som tar emot ett frysningsbeslut som utfärdats

av en rättslig myndighet i annan medlemsstat samt beslutar om dess verkställighet. Åklagaren ska förordna om verkställighet av frysningsbeslutet, om det inte finns sådana grunder som nämns i rambeslutet för att förvägra verkställighet eller skjuta upp verkställigheten. Åklagaren sänder frysningsbeslutet till häradsfogden eller förundersökningsmyndigheten för verkställighet på samma sätt som motsvarande nationella säkerhetsåtgärd.

I propositionen föreslås också en ändring av tvångsmedelslagen, lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder och lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål. Också dessa ändringar har samband med genomförandet av rambeslutet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 2 augusti 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar.

Genom propositionen genomförs rådets rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Med propositionen vill regeringen inte införa ett nytt tvångsmedel för frysning i Finland, utan frysningsbeslut avser ett nationellt tvångsmedel som beroende på situationen kan vara skingringsförbud och kvarstad eller beslag. Rambeslutet om frysning bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Enligt det fjärde stycket i ingressen till rambeslutet förutsätter samarbete mellan medlemsstaterna på grundval av principen om ömsesidigt erkännande och omedelbar verkställighet av rättsliga avgöranden förtroende för att de beslut som ska erkän-

nas och verkställas alltid kommer att fattas i enlighet med principerna om laglighet, subsidiaritet och proportionalitet. I utlåtandet (LaUU 4/2005 rd) anser utskottet att en av de viktigaste prioriteringarna i Haagprogrammet är att öka det genuina förtroendet mellan medlemsstaterna. Utan förtroende fullföljs inte det ömsesidiga erkännandet av rättsliga myndigheters beslut.

Med avseende på en lättförståelig lagstiftning och medborgarnas rättssäkerhet är det enligt utskottet inte bra om vår lagstiftning består av många olika skikt och fungerar på olika sätt beroende på om en fråga bara har en nationell räckvidd, är kopplad till medlemsstaterna i EU eller har en större internationell dimension. Man bör dock komma ihåg att syftet med EU-lagstiftningen inom rättsliga frågor inte avser att likrikta lagstiftningen i medlemsstaterna, utan bara att anta vissa minimiregler som tillåter ömsesidigt erkännande av beslut och därmed också tillåter samordnade mekanismer och pragmatiskt samarbete mellan myndigheterna. Lagstiftningen i

EU kan inte heller automatiskt utgå från existerande internationella avtal eftersom unionslagstiftningen då inte tillförs något särskilt mervärde. Tillämpningen av lagstiftningen om internationell rättslig hjälp i brottmål kräver att myndigheterna extra mycket sätter sig in i frågorna. Därför är det enligt utskottet viktigt att myndigheterna får grundlig utbildning i de nya uppgifter som lagstiftningen för med sig.

Behörig rättslig myndighet

Enligt 3 kap. i tvångsmedelslagen är det utredningsledaren eller på yrkande av åklagaren en domstol som beslutar om skingringsförbud och kvarstad. Om ärendet inte får dra ut på tiden och villkoren för beslutet uppfylls kan också undersökningsledaren eller åklagaren fatta beslutet. I sådana fall måste beslutet hänskjutas till en domstol för avgörande inom en vecka. Beslut om skingringsförbud eller kvarstad med anledning av en begäran om rättslig hjälp från en främmande stat fattas av domstolen på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Enligt 4 kap. i tvångsmedelslagen får en tjänsteman med anhållningsrätt besluta om beslag. En domstol får besluta om beslag då den handlägger åtal. Det är likaså en tjänsteman med anhållningsrätt som beslutar om beslag med anledning av en begäran om rättshjälp från en främmande stat, men beslutet ska inom en vecka hänskjutas till domstol för fastställelse.

Vårt finska system tillåter att beslutanderätten delas upp på olika myndigheter beroende på vilket tvångsmedel frågan gäller. Däremot gör rambeslutet ingen skillnad mellan olika typer av frysningstvångsmedel. För att förstärka förtroendet är principen att EU-lagstiftningen klart och tydligt ska specificera vilka myndigheter som fattar respektive beslut och att besluten i alla länder fattas på samma nivå, men med hänsyn till skillnaderna i de nationella mekanismerna. Utskottet menar att ömsesidigt erkännande bör innebära att myndigheterna i en annan medlemsstat utan närmare undersökningar kan lita på de ansökningar om verkställighet som kommer från Finland. Å andra sidan kan man i fråga om beslut om verkställighet som kommer till

Finland utgå från att de beslutande myndigheterna känner till vår lagstiftning så väl att de kan sända sin begäran om verkställighet till rätt myndighet.

När det gäller tvångsmedel med anledning av en begäran om rättslig hjälp från en främmande stat ändras befogenheterna mellan myndigheterna i fråga om verkställighet av frysningsbeslut genom lagförslaget. Kriterierna för en internationell begäran om rättshjälp undersöks i den mottagande staten och en begäran hänskjuts till domstol för fastställelse. Enligt lagförslaget är det däremot så att staterna ömsesidigt ska godkänna ett frysningsbeslut som har fattats av en myndighet i en annan medlemsstat och utan särskild utredning verkställa beslutet. Den samarbetskyldighet som förundersökningslagen ålägger förundersöknings- och åklagarmyndigheterna lämpar sig också väl för den nuvarande ordningen inom internationell samverkan.

Genom rambeslutet ska den rättsliga hjälpen mellan medlemsstaterna effektiviseras genom ett snabbare och enklare förfarande. Vid skingringsförbud och kvarstad förs besluten över från domstolar till åklagare. Om man ser till rättssäkerhetsaspekterna anser utskottet inte motiven vara fullt entydiga när det gäller det tänkta mervärdet och den snabbare beslutsprocessen i och med att besluten måste föras över från domstolarna till åklagare. Detta gäller särskilt när frysningsbesluten fattas i Finland och sänds för verkställighet till en annan medlemsstat. Å andra sidan gäller frysningsbesluten i lagförslaget till största delen temporära åtgärder, och då är undersökningsledaren och åklagaren behöriga också på nationell nivå. När det gäller beslut som ska verkställas i Finland stämmer det överens med principen om ömsesidigt erkännande att ärendet hos oss inte behöver handläggas av en domstol. Enligt utskottets mening kräver snabbheten och effektiviteten i det ovan relaterade förfarandet särskild kompetens av åklagarna samt specialisering på behandling av i lagförslaget avsedda ärenden. Dessutom måste ett fungerande jourssystem för dygnetruntbehandling upprättas.

Med hänvisning till skälen ovan anser utskottet att ett enkelt och centralt förfarande där åklagaren i alla lägen är den behöriga myndigheten är att föredra med avseende på att systemet ska vara tydligt.

Samarbete kring förundersökning

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det tydligt fram att de ändringar som infördes 1997 och avsåg att stärka åklagarens roll vid förundersökning inte har omsatts i praktiken och att det finns tydliga brister i samarbetet på grund av att polisen, tullen och åklagarmyndigheterna tolkar 15 § i förundersökningslagen olika. Lagen kräver att förundersökningsmyndigheterna ska underrätta åklagaren om ett brott som kommer in för utredning förutsatt att gärningen inte kan anses vara ringa. Det är inte åklagaren som leder undersökningen men han eller hon är skyldig att följa upp, övervaka och styra utredningen. I sitt betänkande (LaUB 9/1997 rd) från 1997 ansåg utskottet att åklagarens rätt och skyldighet att styra en förundersökning för att säkerställa åtalsprövning och en centraliserad huvudförhandling bäst låter sig göras med gott samarbete mellan undersökningsmyndigheterna och åklagaren. Utskottet välkomnar den arbetsgrupp som riksåklagaren och polisöverdirektören har tillsatt. Arbetsgruppen ska undersöka nuläget och behovet av förbättringar i förundersökningar och lägga upp en plan för ett fungerande och effektivt samarbete mellan förundersökningsmyndigheterna.

Utskottet påpekar att den nuvarande ordningen inte ändras genom lagförslaget utan förundersökningsmyndigheterna kommer fortfarande att leda förundersökningar. I lagförslaget understryks flera gånger betydelsen av fungerande samarbete mellan förundersöknings- och åklagarmyndigheterna. Det tydligaste beviset är 9 § 3 mom. där det sägs att åklagaren innan han eller hon fattar sitt beslut ska meddela centralkriminalpolisen och Tullstyrelsen att frysningsbeslutet har inkommit. Därigenom ska det kunna utredas om det finns grunder för att skjuta upp verkställigheten, men samordningen och den snabba

informationsgången har också andra, mera omfattande brottsförebyggande dimensioner. När det inkommer fall av begäran om internationell rättshjälp måste undersökningsmyndigheterna och åklagaren ha ett grundmurat samarbete, för fall där internationella tvångsmedel måste tillämpas kan aldrig betraktas som ringa. Utskottet anser följaktligen att ikraftsättandet av rambeslutet inte bör innebära reducerat samarbete mellan förundersökningsmyndigheterna och åklagaren utan tvärtom större samarbete. Lagförslaget bör inte åsidosätta förundersökningsmyndigheterna vid verkställigheten av internationella tvångsmedel även om besluten framöver kommer att fattas av åklagaren.

Den enskildes rättssäkerhet

Utskottet vill särskilt uppmärksamma det sjätte stycket i ingressen till rambeslutet. Där sägs att rambeslutet respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i artikel 6 i fördraget och som återspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att ingressen klart och tydligt säger ut att en stat kan vägra verkställa ett frysningsbeslut med stöd av den generella diskrimineringsprincipen, eftersom andra grunder för förvägran är mycket begränsade.

Med avseende på den enskildes rättssäkerhet är det av betydelse att åklagarna i tillräcklig omfattning fullföljer sin skyldighet enligt 17 § 2 mom. att bistå den som frysningsbeslutet avser. Den som frysningsbeslutet avser har rätt att få adekvat information i samband med verkställigheten om överklagandeförfarandena i den verkställande medlemsstaten, kontaktuppgifter om behöriga myndigheter och om möjligheterna att få rättshjälp och översättningstjänst. Med avseende på den enskilde är det dessutom av vikt att beslutet om fristen för frysningsbeslutet motiveras.

Enligt utskottet spelar också bestämmelserna i 5 kap. om ersättningar för skada på grund av ett felaktigt frysningsbeslut en viktig roll.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 14 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd

Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Astrid Thors /sv
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml
ers. Aila Paloniemi /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.