

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och till lagar om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen och av 35 och 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 juni 2012 regeringens proposition med förslag till lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och till lagar om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen och av 35 och 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (RP 61/2012 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta och lagstiftningssekreterare Aleksii Pursiainen, utrikesministeriet

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- polisöverinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- avdelningschef, tingsdomare Jaana Niemitalo, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Jarmo Hirvonen, Riksåklagarämbetet
- häradsfogde Visa Kallio, Helsingfors exekutionsverk som representant för Riksfogdeämbetet
- kriminalinspektör Markku Ranta-aho, Centralkriminalpolisen
- advokat Mats Welin, Finlands Advokatförbund
- professor Raimo Lahti.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- skyddspolisen
- Finansbranschens Centralförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Lagen syftar till att i enlighet med en resolution som antogs av Förenta nationernas säkerhetsråd 2001 bygga upp en mekanism för frysning i Finland av

sådana personers, enheters och grupper tillgångar som deltar i eller underlättar terroristhandlingar.

Enligt den föreslagna lagen ska sådana fysiska och juridiska personers tillgångar frysas som

skäligen kan misstänkas för, som är föremål för straffanspråk för eller som har dömts för terroristbrott. Dessutom får inom unionens område agerande och i bilagan till Europeiska unionens gemensamma ståndpunkt uppräknade terroristers tillgångar frysas, om de inte är frysta genom förordning av Europeiska unionens råd. Lagen möjliggör också frysning av tillgångar på begäran från en annan stat. Vidare möjliggör lagen frysning av tillgångarna för sådana juridiska personer som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av ovan avsedda personer, enheter eller grupper. Regeringen föreslår att bestämmelser om de nya uppgifter som frysning av tillgångar medför för centralen för utredning av penningtvätt fogas till lagen om förhindrande och utred-

ning av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

Enligt den föreslagna lagen är det förbjudet att använda frysta tillgångar och att överlåta tillgångar till sådana personer, enheter och grupper vars tillgångar enligt beslut ska frysas. Syftet med förbuden är att förhindra att tillgångar i slutändan används till genomförande eller finansiering av terroristiska handlingar. Enligt den föreslagna lagen ska den som bryter mot dessa förbud dömas för regleringsbrott i enlighet med strafflagen.

Ändringar föreslås också i strafflagens kapitel om brott som har samband med införsel och utförsel.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förenta nationernas säkerhetsråd förpliktar i sin resolution 1373 (2001), antagen med stöd av kapitel VII i stadgan, alla medlemsstater att frysa tillgångarna för personer och enheter som begår eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar. Likaså är det enligt resolutionen förbjudet att överlåta tillgångar till sådana personer och enheter. Resolutionsförpliktelse har genomförts i Europeiska unionen med en gemensam ståndpunkt och en förordning, som emellertid inte gäller s.k. EU-interna terrorister. Finland anses följaktligen inte ha genomfört förpliktelse fullt ut. Syftet med propositionen är att täcka in det tillämpningsområde som resolutionen kräver, men låta frysningen stanna vid det.

Enligt propositionen ska tillgångar frysas om de tillhör fysiska eller juridiska personer som skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk för eller har dömts för ett terroristbrott enligt strafflagen. Dessutom ska inom unionens område agerande och i bilagan till rådets

gemensamma ståndpunkt uppräknade terroristers tillgångar frysas när de inte är frysta genom förordning av Europeiska unionens råd. Lagen tillåter även frysning av tillgångar, om de tillhör juridiska personer som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av ovannämnda personer eller enheter. Samtidigt införs förbud mot att använda frysta tillgångar och att överlåta tillgångar till fysiska eller juridiska personer vars tillgångar frysts.

Utskottet konstaterar att reformen är såttillvida exceptionell i vårt rättssystem att den finska lagstiftningen aldrig tidigare innehållit en motsvarande administrativt påförd tvångsåtgärd riktad mot en persons egendom under ospecificerad tid. Utskottet tillstyrker trots allt lagförslaget, men med kommentarerna nedan.

Beslutsfattare och rättssäkerhetsmekanismer

Enligt propositionen har Centralkriminalpolisen två roller i samma ärende, brottsbekämpningsmyndighet som undersöker misstänkta terroristbrott och instans som fattar förvaltningsbeslut om frysning. Det kan betraktas som något udda att det är en polismyndighet och inte en domstol

som getts befogenhet att besluta om frysning, menar utskottet. Det naturliga hade varit att frysningensbesluten fattas av tingsrätterna och att överklagandevägen följer linjen vid allmänna domstolar. Underrätterna, särskilt Helsingfors tingsrätt, har kunskap om och erfarenhet av hur ärenden av den här typen ska behandlas, och en straffprocessuell behandlingsordning hade borgat för ett kontradiktoriskt förfarande och på det hela taget tillvaratagit den misstänktes rättigheter bättre än förvaltningsdomstolen som behandlar andra slags ärenden och som nu föreslås bli överklagandeinstans.

Underrätterna fattar i dagsläget beslut i ärenden av samma typ som den nu föreslagna frysningen av tillgångar. Det handlar om ärenden som gäller skingringsförbud och kvarstad enligt 3 kap. och beslag enligt 4 kap. i tvångsmedelslagen. Dessutom har en del tingsrätter befogenhet att behandla ärenden enligt lagen om verkställighet i Europeiska unionen av frysningensbeslut av egendom eller bevismaterial (540/2005). Med rätt allokerade resurser hade tingsrätterna haft alla förutsättningar att även behandla de ansökningar om frysning av tillgångar som avses i propositionen, menar utskottet.

Propositionen, som ger Centralkriminalpolisen rätt att fatta beslut om frysning, kan emellertid accepteras för att besluten kan fattas snabbt men också för att frysningensbesluten trots vissa straffrättsliga kopplingar måste anses ha karaktären av förvaltningsbeslut. Snabba beslut är en förutsättning för att syftet med frysningen ska nås. Frysningensbeslut måste nämligen enligt uppgift i förekommande fall kunna fattas genast när polismyndigheterna fått kännedom om att grunder föreligger för att hindra att tillgångarna göms och flyttas utomlands och i värsta fall används för terroristiska ändamål. Något som också talar för Centralkriminalpolisen är att beslutsfattaren måste ha så detaljerad information som möjligt om föremålet för åtgärden samt snabba och direkta internationella kontakter.

Men om Centralkriminalpolisen ska vara behörig myndighet att fatta frysningensbeslut måste den som blir föremål för åtgärden garanteras fullgod rättssäkerhet, menar utskottet. Beslutet

om frysning ska enligt den föreslagna 4 § utan dröjsmål delges den som är föremål för åtgärden. Frysningen gäller i princip alla tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet, men enligt den föreslagna 5 § kan undantag göras för tillgångar som bl.a. behövs för att täcka mat-, boende- och hälsovårdskostnader för den fysiska person som är föremål för beslutet eller personer som denne försörjer.

När Centralkriminalpolisen fattar beslut är det inte alltid sagt att den har en heltäckande bild av vilka alla tillgångar det handlar om. Hur stora tillgångarna är framgår i regel först när beslutet verkställs enligt den föreslagna 14 § och en förteckning över tillgångarna upprättas i enlighet med utskökningsbalkens 4 kap. 29 § om förteckning av egendom och efter att de som förfogar över tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet har lämnat utmätningsmannen de uppgifter som avses i 3 mom. i den paragrafen. De tillgångar som enligt 1 mom. 1—3 punkten inte omfattas av frysningen kommer därför sällan att kunna specificeras i beslutet och Centralkriminalpolisen följaktligen normalt inte ha möjlighet att i beslutet utfärda detaljbestämmelser om vilka poster som ska undantas från frysningen. I praktiken kommer det att vara utmätningsmannen som fattar de besluten med iakttagande av förfarandet i utskökningsbalken. När det gäller företagstillgångar kan även en syssloman tillsättas för att ta hand om egendomen. Men en syssloman kostar och blir i regel aktuell endast när tillgångarna är relativt stora.

Centralkriminalpolisen ska dessutom enligt den föreslagna 11 § var sjätte månad efter beslutet pröva om det fortfarande finns grunder för frysningen. Den vars tillgångar blivit frysta kan också lägga fram en utredning.

Det viktiga med tanke på rättssäkerheten för dem som fått sina tillgångar frysta är att den föreslagna 17 § tillåter att omprövning söks i Centralkriminalpolisens frysningensbeslut och att ändring i beslut på begäran om omprövning söks genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol och i sista hand hos högsta förvaltningsdomstolen. I 16 § åter föreskrivs det att staten ska ersätta den som är föremål för beslutet för den ska-

da som frysningen har orsakat och för utgifterna i ärendet, i det fall att tillgångar har frysts utan grund. Ersättningen bygger på strikt ansvar och det finns inget tak för ersättningsansvaret, utan ersättning ska betalas för all skada och alla kostnader som bevisligen uppkommit till följd av frysningsbeslutet.

Lagen tillåter också frysning av tillgångar utifrån ett frysningsbeslut fattat av en annan stat. Oroliga sakkunnigröster hävdar att detta kan äventyra rättssäkerheten. Den föreslagna lagen ställer emellertid mycket stränga villkor för frysning baserad på begäran från en annan stat. Kriterierna är för det första strikt kopplade till det terrorismbegrepp som vunnit hävd i finsk rätt; ett villkor för att tillmötesgå en begäran om frysning är alltid att gärningen bakom begäran uppenbart skulle uppfylla rekvisiten för terroristbrott enligt 34 a kap. i strafflagen om den hade begåtts i Finland. Dessutom ska den utländska myndighet som begär frysning till begäran foga uppgifter som Centralkriminalpolisen behöver för att kunna avgöra om rekvisiten uppfylls.

Även om de föreslagna bestämmelserna enligt utskottets mening tillgodoser rättssäkerheten för den vars tillgångar blir frysta, vill utskottet ändå att man ger en fysisk eller juridisk person en chans att fortsätta bedriva affärs- eller företagsverksamhet trots frysningsbeslut. Syftet med ett frysningsbeslut är inte att den berörda affärs- eller företagsverksamheten förlorar sitt värde för gott eller går i konkurs. Eftersom en frysning av en fysisk eller juridisk persons tillgångar kan vålla företags- eller affärsverksamheten väsentlig skada, är det viktigt att Centralkriminalpolisen i sina beslut och utskökningsmannen vid verkställigheten av besluten anstänger sig för att se till att affärs- eller företagsverksamheten hålls vid liv. Då beslut fattas vore det därför läge att tänka över om det finns tillgångar som med stöd av det föreslagna 5 § 2 mom. kunde undantas från frysning utan någon större risk för att de går till terroristiska ändamål.

Tredje parts rättstrygghet

När det gäller utomstående är regeln vid utmätning i allmänhet att utomståendes rättigheter inte får kränkas eller äventyras (4 kap. 8—13 § i utsökningsbalken). Principen är emellertid inte absolut utan det finns en rad lagfästa undantag gällande arrangemang för att undgå utmätning (4 kap. 14 § i utsökningsbalken). Med undantagen vill man dock inte kränka utomståendes faktiska rättigheter. En utomstående vars rättigheter kränks genom verkställigheten av frysningsbeslutet exempelvis genom att den utomståendes egendom felaktigt blivit fryst, kan söka ändring i åtgärden. Utmätningens mannen kan rätta åtgärden genom själv rättelse när han eller hon förstår att verkställigheten påverkar den utomståendes rättigheter. Efter att frysningsbeslut fattats bör tredje parter till följd av förbuden i 6 och 7 § normalt inte inleda ny affärsverksamhet eller ingå avtal med den som beslutet gäller.

När det gäller bankernas skyldighet vid frysning har man enligt rapportering försökt ge den föreslagna lagen ett så liknande innehåll som EU-lagstiftningen för att de ändringar som bankerna och andra privata aktörer tvingas göra i sina funktionsmodeller och system blir så små som möjligt. Men Centralkriminalpolisen bör genast efter ett frysningsbeslut ta kontakt med dem som vederligen eller troligen innehar tillgångar som frysts, alltså redan innan beslutet publiceras och utmätningens mannen vidtar mått och steg för att verkställa det. Likaså bör Centralkriminalpolisen innan publiceringen delge exempelvis sådana kreditinstitut beslutet som vederligen har hand om tillgångar som omfattas av beslutet.

Ett beslut om frysning anses enligt det föreslagna 4 § 3 mom. ha kommit tredje parter till kännedom senast den dag det offentliggörs i Officiella tidningen. Fastläggandet av tidpunkten för när tredje parter fått kännedom om ett beslut har enligt propositionsmotiven samband med förbuden i 6 och 7 § och den kriminalisering av dem som det hänvisas till i 18 §. Den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver dock att det straffbara förfarandet ska vara skäligen förutsebart. Lagutskottet menar att förvaltningsutskot-

tet gärna kunde diskutera om det är tillräckligt effektivt att publicera frysningen i Officiella tidningen.

Propositionens konsekvenser för myndigheterna

Enligt propositionsmotiven kommer Centralkriminalpolisen att behöva ett tillskott på tre årsverken för att klara av förpliktelserna i den föreslagna lagen. Utsöknings- och egendomsförvaltningsuppgifterna kommer också att öka något

när frysningsbesluten ska verkställas. Vidare behöver Skyddspolisen ett extra årsverke för uppgiften att lämna utlåtanden. Utskottet delar åsikten om resursbehovet i propositionsmotiven och poängterar vikten av att se till att det finns tillräckligt med personal att tillgå.

Ställningstagande

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 12 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /saf
Johanna Jurva /saf
Suna Kymäläinen /sd
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst

Jaana Pelkonen /saml
Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Ari Tornainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.