

U 2/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 21 december 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande av egendom samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 februari 2017

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Lagstiftningsdirektör Lena Andersson

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE AV BESLUT OM FRYSNING OCH FÖRVERKANDE AV EGENDOM

1 Allmänt

Europeiska kommissionen har den 21 december 2016 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande av egendom (COM(2016) 819 slutlig). Förslaget ingår bland de åtgärder kommissionen samma dag godkände i syfte att stärka EU:s förutsättningar att bekämpa finansiering av terrorism och organiserad brottslighet. Förutom detta förslag omfattar åtgärderna kommissionens förslag till direktiv om bekämpning av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser (COM(2016) 826 slutlig) och förslag till förordning om kontroller av kontanta medel (COM(2016) 825 slutlig).

Syftet med förslaget till en förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande av egendom är att utöka medlemsstaternas skyldigheter att verkställa beslut om förverkande och frysning som utfärdats i andra medlemsstater. Förordningen ålägger inte medlemsstaterna att införa nya materiella bestämmelser om förverkande eller frysning i nationell lagstiftning. I stället är tanken att medlemsstaterna i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande i straffprocessuellt samarbete ska erkänna och verkställa beslut som utfärdats i andra medlemsstater när det gäller situationer som avses i förslaget.

Inom det straffprocessuella samarbetet finns det redan gällande rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om frysning och förverkande. Rambeslutet om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (2003/577/RIF, rambeslut om frysning) medverkar till att ett frysningsbeslut som har utfärdats i en viss medlemsstat kan verkställas i en annan medlemsstat där det finns egendom som ska frysas. Rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande (2006/783/RIF, rambeslut om förverkande) gäller å sin sida översändande av beslut om förverkande som har utfärdats i en medlemsstat för verkställighet i en annan medlemsstat där det finns egendom som förverkandet gäller. Den föreslagna förordningen är tänkt att ersätta dessa rambeslut i samarbetet mellan medlemsstater för vilka den är bindande. I fråga om frysningsbeslut gäller förslaget endast frysning för verkställighet av ett senare beslut om förverkande. Frysning av bevismaterial omfattas redan av det antagna direktivet om en europeisk utredningsorder (2014/41/EU). Relevant för förslaget är även direktivet av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av vinning av brott, vilket utökade medlemsstaternas nationella skyldigheter att frysa och förverka brottslig vinning samt hjälpmedel vid vinning av brott.

Att förverka vinning av brott är en prioritet för EU i bekämpningen av organiserad och allvarlig brottslighet såsom terrorism. Enligt kommissionen är den gällande lagstiftningen inte tillräcklig för att effektivt förverka gränsöverskridande vinning av brott. Härvid betonar t.ex. EU:s säkerhetsagenda (COM(2015) 185 slutlig) att man i EU bör utveckla det ömsesidiga erkännandet av instrument för frysning och förverkande. Likaså betonar åtgärdsplanen för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (COM(2016) 50 slutlig) vikten av att alla

typer av frysnings- och förverkansbeslut som medlemsstaterna förfogar över verkställs i så hög grad som möjligt i hela EU i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande.

2 Huvudsakligt innehåll

Syftet med förslaget till förordning är att utöka medlemsstaternas skyldigheter att verkställa beslut om förverkande och frysning som har utfärdats i andra medlemsstater. En väsentlig skillnad mot det som gäller nu är att situationer som rör förverkande och frysning skulle regleras i en förordning i stället för två separata instrument. Till skillnad från de nuvarande rambesluten (2003/577/RIF och 2006/783/RIF) är förordningen direkt gällande i medlemsstaterna. Innehållsmässigt grundar sig förslaget till stor del på regleringen i de gällande rambesluten, även om det finns vissa betydande skillnader.

Den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser om tillämpningsområde (artikel 1), definitioner (artikel 2), dubbel straffbarhet (artikel 3), översändande, erkännande och verkställighet av beslut om förverkande (artikel 4—12), översändande, erkännande och verkställighet av frysningsbeslut (artikel 13—25), allmänna bestämmelser om bl.a. tillämpliga bestämmelser för verkställighet och överklagande, kommunikationsskyldighet samt fördelning av förverkad egendom och kostnader (artikel 26—34) och slutbestämmelser, bl.a. om statistiska skyldigheter, ändring av standardformulären i bilagorna till förordningen och ikraftträdande (artikel 35—40). Genomgången nedan fokuserar på föreslagna bestämmelser som innebär innehållsmässiga förändringar av gällande rambeslut.

Artikel 1 om tillämpningsområdet föreskriver att medlemsstaterna i enlighet med förordningen ska erkänna och verkställa beslut om förverkande eller frysning som har utfärdats i en annan medlemsstats straffprocess. Definitionerna i artikel 2 motsvarar till stor del regleringen i rambesluten men har ett bredare tillämpningsområde, så att utfärdade beslut om förverkande och frysning kan verkställas i största möjliga omfattning. I fråga om frysningsbeslut gäller förslaget dock endast frysning för senare beslut om förverkande. Vid frysning ska den begärande medlemsstatens behöriga myndighet vara en rättslig myndighet. I Finland är det åklagaren som begär verkställighet, så här verkar det nuvarande tillvägagångssättet motsvara kravet på en rättslig myndighet. Om frysningsbeslutet utfärdas av någon annan nationellt behörig myndighet, ska beslutet fastställas av en rättslig myndighet innan det översänds. Vid förverkande kan en nationellt utsedd myndighet vara behörig myndighet för den begärande medlemsstaten. Därmed skulle den finländska myndighet som nu sköter uppgiften, Rättsregistercentralen, kunna fortsätta med detta även enligt förordningen. För brott som anges i artikel 3 får den verkställande staten inte kräva dubbel straffbarhet, om brotten enligt den begärande statens lagstiftning är belagda med fängelsestraff på minst tre år. I övriga situationer får den verkställande staten kräva dubbel straffbarhet. Artikeln skulle i stort sett ha samma innehåll som rambesluten, om det inte vore för en ny bestämmelse som föreslås i syfte att effektivisera verkställigheten och som innebär att man i motsats till gällande rambeslut inte får kräva dubbelt förverkande eller dubbel frysning (dvs. att egendom till följd av gärningen även ska kunna förverkas eller frysas i den verkställande staten).

Artiklarna om översändande, erkännande och verkställighet (4—12) motsvarar till stor del rambeslutet om förverkande. Artikel 9 anger skäl för när en verkställande stat kan vägra verkställighet (skäl att vägra). Skälen överensstämmer till stor del med rambeslutet om förverkande, men preskription och utökade möjligheter till förverkande har avförts som skäl för vägran. I artikel 10 föreslås tidsfrister för verkställighet. Verkställande myndighet ska inom 30 dagar från mottagandet av begäran om förverkande besluta om verkställighet och därefter verkställa beslutet, i regel inom 30 dagar. I undantagsfall kan tidsfristerna förlängas med högst 30 dagar.

Artiklarna om översändande, erkännande och verkställighet av frysningsbeslut (13—25) har en större mängd nytt innehåll i förhållande till det gällande rambeslutet om frysning. Många av dessa nya bestämmelser finns dock redan med i rambeslutet om förverkande och föreslås nu även gälla för frysningsbeslut. Nya krav i artikel 13 är att ett frysningsbeslut behövs för säkring av förverkande, att beslutet ska vara förenligt med proportionalitetsprincipen och att beslutet skulle ha kunnat utfärdas vid motsvarande omständigheter i ett nationellt fall. Enligt artikel 14 och 16 ska frysningsbeslutet utfärdas på det bifogade formuläret (bilaga II). Därmed behövs det inget nationellt frysningsbeslut. Frysningsbeslut enligt förordningen kan dock utfärdas endast då kraven för frysning av egendomen skulle ha uppfyllts enligt nationell lag. Skälen för vägran i artikel 18 är till stor del samma som i rambeslutet om frysning, men i likhet med artikel 9 har territoriell behörighet införts som ett skäl. I artikel 19 föreslås tidsfrister för verkställighet. Verkställande myndighet ska inom 24 timmar från mottagandet av frysningsbeslutet besluta om verkställighet eller konsultera behörig myndighet i den begärande medlemsstaten, och när beslut om verkställighet har fattats, i regel verkställa det inom 24 timmar. Förlängning av tidsfrister kan i undantagsfall diskuteras med begärande myndighet. Artikel 21 föreskriver om information till parterna vid frysning och artikel 22 om sekretess. En betydande skillnad mot dagens reglering är en bestämmelse i artikel 23 om att myndigheten i den verkställande staten inte längre kan besluta att inställa frysningsåtgärden, om myndigheten i den begärande staten motsätter sig detta. Denna bestämmelse har bl.a. betydelse för säkring av målsägandens rätt i situationer som regleras i artikel 31.

Artikel 26 fastställer i enlighet med rambeslutet om förverkande att lagstiftningen i den verkställande staten ska tillämpas vid verkställigheten. Enligt förslaget till förordning kan frysningsbeslut även gälla juridiska personer, och inte heller då kan verkställighet vägras enbart av skälet att den verkställande staten inte erkänner den juridiska personens straffansvar. Artikel 27 föreskriver om medlemsstaternas skyldighet att underrätta kommissionen om behöriga myndigheter. Dessutom kan medlemsstaterna utse centrala myndigheter som sköter den administrativa sidan vid översändande och mottagande av begäran i samarbetet. Artikel 28 fastställer en allmän skyldighet för behöriga myndigheter, inklusive eventuella centrala myndigheter som har utsetts enligt artikel 27, att kommunicera med varandra. Vid sidan av artikel 28 innehåller även andra artiklar i den föreslagna förordningen mer reglering av kontakterna än tidigare. Artikel 29 innehåller nya bestämmelser för situationer med flera utfärdade frysningsbeslut. Dessutom betonas målsägandes ställning i fråga om företrädesordningen mer än i de nu gällande rambesluten.

Artikel 31 föreskriver om hantering och delning av fryst och förverkad egendom. I förhållande till nuvarande regelverk betonas målsägandens ställning vid brott märkbart. Enligt punkt 3 har den begärande staten full rätt till förverkad egendom upp till den andel som utgör ersättning för målsägandens skada i samband med brottet. Enligt punkt 4 e återställs annan egendom än penningbelopp eller värdet på sådan egendom på samma grunder. Enligt punkt 5 ska verkställande stat förvara förverkad egendom så länge en process gällande målsägandens skadestånd är anhängig i ansökande medlemsstat. Relevanta för artikel 31 är framförallt bestämmelserna i artikel 14.5 och 23.

I artikel 33 om överklagande av verkställighetsbeslut förefaller den största skillnaden mot det gällande regelverket vara att besvärprocessen i fortsättningen kan skjuta upp verkställigheten även i frysningsbeslut. Enligt det nu gällande rambeslutet om frysning skjuter ett överklagande inte upp verkställigheten.

Artikel 35 föreskriver om skyldighet att föra statistik. Enligt artikeln ska medlemsstaterna årligen lämna uppgifter till kommissionen om det totala antalet begärda verkställigheter och en separat uppgift om det antal som har vägrats samt uppgift om antalet fall där målsäganden er-

hållit ersättning när det gäller situationer som avses i förordningen samt uppgift om den genomsnittliga verkställighetstiden i situationer som avses i förordningen.

Artikel 36 och 37 gäller ändring av bilagorna med certifikatet för förverkande och formuläret för frysningsbeslut genom s.k. delegerade akter. Enligt artikel 39 ersätter förordningen rambeslutet i samarbetet mellan de medlemsstater för vilka den är bindande. Enligt artikel 40 börjar förordningen tillämpas sex månader efter dess ikraftträdande.

Bilaga I i förslaget till förordning är det certifikat som avses i artikel 7 för begäran om verkställighet av förverkande. Den begärande medlemsstaten ska bifoga det nationella beslutet om förverkande med certifikatet. Bilaga II i förslaget till förordning är det formulär för frysningsbeslut som avses i artikel 16.

3 Konsekvenser för finsk lagstiftning

En EU-förordning gäller direkt i medlemsstaterna och kräver i regel inte nationella genomförandebestämmelser. Om förordningen antas enligt förslaget krävs det dock vissa ändringar i Finlands nationella lagstiftning.

Väsentlig att granska är för det första lagen om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande och om tillämpning av rambeslutet (222/2008, nedan lagen om förverkande). Enligt 1 § ska de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rambeslutet 2006/783/RIF iakttas som lag, om ingenting annat följer av denna lag. 2 § anger följande: I enlighet med denna lag och rambeslutet 1) verkställs i Finland sådana beslut av en domstol i en annan medlemsstat i Europeiska unionen som avses i rambeslutet och som översänts i enlighet med rambeslutet, samt 2) översänds en finsk domstols beslut till en annan medlemsstat i Europeiska unionen för verkställighet. Den föreslagna förordningen är tänkt att ersätta ovan nämnda rambeslut i samarbetet mellan medlemsstater för vilka den är bindande. Godkännande av förordningen medför behov att upphäva eller ändra den ovan nämnda lagen. Detaljerna i detta beror bl.a. på om stater med en särställning inom området frihet, säkerhet och rättvisa medverkar i godkännandet och tillämpningen av förordningen.

Enligt 4 § 1 mom. i lagen om förverkande verkställs ett beslut som fattats av en domstol i en annan medlemsstat i enlighet med finsk lag och i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter (672/2002). Materiella bestämmelser om förverkande finns i 10 kap. i strafflagen (875/2001). Relevanta är också bestämmelserna om förfaranden i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) samt vissa bestämmelser i rättegångsbalken (4/1734).

Väsentlig att granska i fråga om frysningsbesluten är för det första lagen om verkställighet i Europeiska unionen av frysningsbeslut av egendom eller bevismaterial (540/2005, nedan frysningsslagen). 1 § anger följande: I enlighet med denna lag verkställs i Finland sådana av en rättslig myndighet i en annan medlemsstat i Europeiska unionen utfärdade frysningsbeslut som avses i rådets rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av frysningsbeslut av egendom eller bevismaterial (2003/577/RIF), nedan rambeslutet, eller översänds en rättslig myndighets frysningsbeslut till en annan medlemsstat i Europeiska unionen för verkställighet. Den föreslagna förordningen är tänkt att ersätta ovan nämnda rambeslut i samarbetet mellan medlemsstater för vilka den är bindande. Godkännande av förordningen medför behov att upphäva eller ändra den ovan nämnda lagen – även med beaktande av det redan antagna direktivet om en europeisk utredningsorder (2014/41/EU) och föregående nationella genomförandeåtgärder – och detaljerna i detta beror bl.a. på om stater med en särställning inom området frihet, säkerhet och rättvisa medverkar i godkännandet och tillämpningen av förordningen.

Följande anges i 26 § 1 mom. i frysninglagen: I fråga om rättslig hjälp som avses i denna lag iakttas utöver det som föreskrivs i denna lag i tillämpliga delar även lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994). Följande anges i 15 § i frysninglagen: Andra tvångsmedel än kvarstad eller beslag får användas för att verkställa ett frysningsbeslut på det sätt som det i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994) och i tvångsmedelslagen (806/2011) föreskrivs i fråga om dessa tvångsmedel. Lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden utgör ett enhetligt regelverk för finländska myndigheter när dessa lämnar och begär rättshjälp från myndigheter i andra stater. Enligt 1 § i lagen tillämpas den bl.a. på användning av tvångsmedel för säkerställande av verkställigheten av en förverkandepåföljd.

Det bör noteras att de nu gällande rambesluten i huvudsak skulle ersättas av en förordning som är direkt tillämplig. I fråga om rättsinstrumentets (förordning och inte direktiv) lämplighet kan det allmänt konstateras att instrumentet ska väljas utifrån dess lämplighet för regleringens art och innehåll. Förordningar används allmänt när syftet är att skapa harmoniserad reglering i hela EU och som kan tillämpas som sådan utan nationella genomförandebestämmelser. Direktiv används när man vill ge nationell handlingsfrihet för genomförandet av regleringens mål. I det nu aktuella förslaget till förordning är det fråga om regler för ett straffprocessuellt samarbete, och då kan en förordning vara att föredra, så att medlemsstaternas olika genomförandelösningar inte försvårar det praktiska samarbetet. Även det nu gällande rambeslutet om förverkande har satts i kraft i Finland på ovan beskrivna sätt, så att bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rambeslutet iakttas som lag, om ingenting annat följer av lagen. Frågan bör dock övervägas ytterligare framförallt med tanke på att regleringslösningen måste fungera i praktiken.

4 Ålands behörighet

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipning med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §; och om förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott. I 25 § är det fråga om förvaltningsrättskipning som gäller beslut som har fattas av landskapsregeringen och myndigheter under den medan det i 26 § är fråga om inrättande av förvaltningsdomstol i landskapet. Därmed hör de ärenden som avses i förslaget till förordning inte till landskapets lagstiftningsbehörighet.

5 Förslagets konsekvenser

Förslaget till förordning ska underlätta samarbete mellan medlemsstaterna i syfte att förverka vinning av brott. Genom förslaget skulle medlemsstaterna således få bättre möjligheter att ingripa mot vinning av brott och på ett effektivare sätt förverka medel som tillskansats genom brott. Med förslaget skulle också målsägandenas ställning i gränsöverskridande förfaranden förbättras.

Kommissionen har bedömt att de behöriga myndigheternas kostnader för gränsöverskridande samarbete kommer att öka om förslaget genomförs. Man kan även bedöma att t.ex. den föreslagna utökningen av skyldigheterna i fråga om kommunikation och statistik innebär merarbete för behöriga myndigheter även i Finland. Kommissionen har dock ansett man genom förslaget kan öka förverkandet av vinning av brott i sådan grad att de totala konsekvenserna för medlemsstaternas ekonomi blir positiva.

6 Rättslig grund

Förslaget grundar sig på artikel 82.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om åtgärder för att fastställa regler och förfaranden för att säkerställa att alla former av domar och rättsliga avgöranden erkänns i hela unionen.

Denna rättsliga grund möjliggör både förordningar och direktiv som rättsinstrument. Statsrådet anser att förslagens rättsliga grund är lämplig.

7 Subsidiaritetsprincipen

Förverkande av medel som vunnits genom brott är ett viktigt sätt att bekämpa organiserad brottslighet, som till sin karaktär ofta är gränsöverskridande och förutsätter samarbete mellan staterna. Det är också typiskt för organiserad brottslighet att medel som vunnits genom brott förs utomlands. Därmed är det motiverat att åtgärder för att frysa och förverka de kriminellas tillgångar genomförs på unionsnivå. Utifrån subsidiaritetsprincipen kan man även ställa sig bakom valet att främja ömsesidigt erkännande i stället för att eftersträva harmonisering. Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen.

8 Andra medlemsstaters ståndpunkter

Förslaget behandlades första gången i rådets arbetsgrupp 13.1.2017. Medlemsstaterna har uttryckt initiala och allmänna ståndpunkter om förslaget. Majoriteten av medlemsstaterna har ställt sig positiva till förslaget, även om det allmänt betonats att förslaget bör övervägas noggrant, framförallt utifrån det att det handlar om en förordning.

9 Institutionernas och övrigas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte ännu behandlat förslaget till förordning.

10 Nationell behandling av förslaget och behandling av förslaget i Europeiska unionen

Utkastet till U-skrivelse har genomgått rätts- och inrikessektionens (EU7) skriftliga förfarande. Förslaget behandlades första gången i rådets arbetsgrupp 13.1.2017.

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ställer sig i princip positivt till förslaget. Målet i förhandlingarna bör vara ett noggrant avgränsat och effektivt samarbetsinstrument med nationella genomförandelösningar som inte försvårar det samarbete som siktar på att eliminera vinning av brott. När ett EU-lands beslut om förverkande verkställs effektivt i andra medlemsstater underlättas framförallt bekämpningen av organiserad brottslighet och terrorism. Undangömmande av brottslig vinning är till sin karaktär typiskt gränsöverskridande verksamhet, varvid det är motiverat att ingripa och vidta åtgärder just på EU-nivå.

U 2/2017 rd

Statsrådet stöder den centrala roll som principen om ömsesidigt erkännande har i samarbete kring straffrättsliga ärenden. Statsrådet ställer sig därför positivt till att förslaget bygger på principen om ömsesidigt erkännande och inte förutsätter harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Statsrådet anser att det är också viktigt att man även i gränsöverskridande förfaranden strävar efter att säkra skadestånd som tillkommer målsäganden.

Statsrådet anser att man i förhandlingarna bör försäkra sig om att den föreslagna regleringen kommer att fungera i praktiken och att den till innehållet blir sådan att valet av förordning som instrument är befogat. Dessutom ska detaljer i förslaget, såsom tidsfrister för verkställighet av beslut som fattats i andra medlemsstater, ytterligare övervägas i förhandlingar gällande förslaget till förordning.