

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2013 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

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.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandena (GrUU 38/2012 rd, LaUU 16/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta och lagstiftningssekreterare Aleksi Pursiainen, utrikesministeriet

- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- polisöverinspektör Jaakko Christensen, inrikesministeriet
- överdomare Marjatta Mäenpää, Helsingfors förvaltningsdomstol
- statsåklagare Jarmo Hirvonen, Riksåklagarämbetet
- häradsfogde Visa Kallio, Riksfogdeämbetet
- överinspektör Jenni Juslén, Polisstyrelsen
- överinspektör Jan Sjöblom, skyddspolisen
- kriminalinspektör Markku Ranta-aho, Centralkriminalpolisen
- ledande specialist Mika Linna, Finansbranschens Centralförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- dataombudsmannen
- Helsingfors tingsrätt
- Finlands Advokatförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Den före-

slagna lagen syftar till att i enlighet med en resolution som Förenta nationernas säkerhetsråd an-

tog 2001 bygga upp en mekanism för frysning i Finland av sådana personers, enheters och grupper tillgångar som deltar i eller underlättar terroristhandlingar.

I den föreslagna lagen finns det bestämmelser om frysning av sådana fysiska och juridiska personers tillgångar som skäligen kan misstänkas för, som är föremål för straffanspråk för eller som har dömts för terroristbrott. Frysas får dessutom inom unionens område agerande och i bilagan till Europeiska unionens gemensamma ståndpunkt uppräknade terroristers tillgångar som inte är frysta genom förordning av Europeiska unionens råd. Lagen möjliggör också frysning av tillgångar på begäran från en annan stat. Dessutom möjliggör den 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 uppgif-

ter som frysning av tillgångar medför för centralen för utredning av penningtvätt fogas till lagen om förhindrande och utredning 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 att genomföra eller finansiera terroristiska handlingar. Enligt den föreslagna lagen ska den som bryter mot dessa förbud dömas för regleringsbrott i enlighet med strafflagen.

Ändringar föreslås också i det kapitel i strafflagen som gäller brott som har samband med införsel och utförsel.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Finansiella sanktioner mot terrorism har sedan 2001 varit ett etablerat verktyg i den internationella verktygsarsenalen för bekämpning av terrorism och terrorismfinansiering. De viktigaste internationella förpliktelserna gällande frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism grundar sig på Förenta nationernas (FN) säkerhetsråds resolution 1373 (2001) om att medlemsstaterna ska frysa alla tillgångar för personer och enheter som deltar i eller underlättar terroristhandlingar. Likaså är det enligt resolutionen förbjudet att överlåta tillgångar till sådana personer och enheter. Resolutionsförpliktelserna har genomförts i Europeiska unionen genom en gemensam ståndpunkt och en förordning, som emellertid inte gäller s.k. EU-interna terrorister. Expertorganet för finansiella åtgärder mot penningtvätt och terrorism (Financial Action Task Force, FATF), som finns i anslutning till OECD, och FN:s säkerhetsråds kommitté mot terrorism

(Counter-Terrorism Committee, CTC) anser att Finland inte fullföljt sina förpliktelser enligt resolutionen fullt ut, eftersom vi saknar en nationell regim för frysning av tillgångar. Förvaltningsutskottet inskräpte redan 2007 vikten av att skapa en administrativ frysningsmekanism för att förhindra finansiering av terrorism (FvUU 23/2007 rd).

Avsikten med propositionen att genomföra förpliktelserna enligt säkerhetsrådets resolution till den del genomförandet på EU-nivå ansetts vara bristfälligt. Enligt den föreslagna lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism ska sådana fysiska eller juridiska personers tillgångar frysas som skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk för eller har dömts för ett terroristbrott enligt strafflagen. Dessutom ska sådana terroristers tillgångar frysas som räknas upp i bilagan till Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt, när tillgångarna inte är frysta genom rådets förordning. Den nya lagen tillåter också frysning av tillgångar på begäran från en annan stat. Dessutom med-

ger lagen frysning av juridiska personers tillgångar som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av ovannämnda personer eller grupper. Samtidigt införs förbud mot att använda tillgångarna och att överlåta tillgångar till fysiska eller juridiska personer vars tillgångar frysts.

Frysning av tillgångar

I lagförslag 1 föreskrivs det att tillgångar ska frysas bl.a. om de tillhör fysiska eller juridiska personer som skäligen kan misstänkas för terroristbrott, som är kriminaliserat enligt 34 a kap. i strafflagen (39/1889) (3 § 1 mom. 2 punkten i förslaget). Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att förvaltningsutskottet gärna kunde överväga att höja frysningströskeln så att tillgångarna kan frysas bara om personen i fråga på sannolika grunder kan misstänkas för brottet.

Enligt information till förvaltningsutskottet utgör FATF:s 40 rekommendationer mot penningtvätt och terrorismfinansiering den viktigaste standarden på området. I tolkningsanvisningarna i rekommendationerna berörs frågan om tröskeln för frysning av tillgångar. FATF:s tolkning är att tröskeln bör läggas vid "reasonable grounds" eller "reasonable basis" i enlighet med hur detta förstås i respektive medlemslands rättssystem. Den bästa motsvarigheten i Finland uppges vara propositionens "som skäligen kan misstänkas". I rekommendationerna sägs också uttryckligen att man i nationell lag inte får ställa en samtidig "straffprocess" (criminal proceeding) som villkor för frysning. Rekommendationerna preciserar inte om termen i detta sammanhang är insnävad till enbart brottmålsrättegång eller utvidgad till helheten brottsundersökning, åtalsprövning och påföljdsverkställighet. Men det förefaller helt uppenbart att Finland inte uppfyller sina internationella förpliktelser fullt ut om frysningen i sak kopplas till väckande av åtal (på sannolika grunder-tröskeln).

Regeringen har i propositionen utgått från att det nationella frysningsbeslutet i görligaste mån ska likna den frysningsmekanism som baserar sig på rådsförordningen. En annan utgångspunkt har varit att frysning som åtgärd främst påminner om skingringsförbud och kvarstad enligt den

gällande tvångsmedelslagen (450/1987), som i och med den nya tvångsmedelslagen (806/2011) som träder i kraft den 1 januari 2014 blir kvarstad. Enligt en ändring av tvångsmedelslagen 2003 (646/2003) kräver skingringsförbud och kvarstad att tröskeln "som är skäligen misstänkt" överskrids. Samma tröskel finns i den nya tvångsmedelslagen, som träder i kraft nästa år.

En förutsättning för att syftet med ett frysningsbeslut ska uppnås är enligt propositionen att den som beslutet avser inte på förhand får veta om frysningen för att inte kunna gömma undan eller flytta tillgångarna utom räckhåll för myndigheterna. Därför har regeringen i propositionen bl.a. frångått huvudregeln i förvaltningslagen (434/2003) och stannat för att den som beslutet gäller inte behöver höras innan beslutet fattas. Om frysningen kopplades till kriteriet väckande av åtal på sannolika grunder, skulle det sannolikt också innebära att man nästan helt får ge avkall på det överraskningselement som ger beslutet genomslag. Ett sådant upplägg skulle försvåra en samtidig effektiv frysning och effektiv förundersökning.

Med tanke på frågans art, argumenten för propositionen och överensstämmelseaspekterna anser utskottet det motiverat att frysningsbeslutet kopplas till kriteriet skäligen misstänkt på samma sätt som i fråga om kvarstad.

Myndighet som beslutar om frysning av tillgångar

Regeringen föreslår att besluten om frysning av tillgångar ska fattas av Centralkriminalpolisen. Grundlagsutskottet håller före att det vore bättre om besluten fattades av domstol. Å andra sidan kan det förfarande regeringen föreslagit anses tillgodose minimikraven för rättstrygghet, menar utskottet.

Lagutskottet anser i sitt utlåtande att det kan betraktas som något udda att besluten anförtros en polismyndighet i stället för tingsrätterna, som hade varit ett naturligt val. Propositionen, som ger Centralkriminalpolisen rätt att fatta beslut om frysning, kan emellertid enligt utskottets mening accepteras för att besluten kan fattas snabbt men också för att frysningsbesluten trots vissa

straffrättsliga kopplingar måste anses ha karaktären av förvaltningsbeslut.

Regeringen utgår i propositionen från att besluten måste kunna tas snabbt för att syftet med frysningen av tillgångar ska nås. Frysningsbeslut måste kunna fattas genast när polismyndigheterna fått vetskap om att frysningsgrunder föreligger; då går det nämligen att hindra att tillgångarna göms och flyttas utomlands och i värsta fall används för terroristiska ändamål. Utskottet inskräpper att beslutsfattaren också måste ha så exakta uppgifter som möjligt om förmålet för åtgärden plus snabba och direkta internationella kontakter. Centralen för utredning av penningstvätt, som finns i anknytning till Centralkriminalpolisen, har tillgång till dels normala internationella informationssystem, dels finansunderrättelseenheternas interna nätverk för samarbete och utbyte av uppgifter. Garantier finns alltså för att informationsutbytet och samarbetet är effektivt på det internationella planet. Om man betänker ett hur allvarligt hot terrorismen utgör mot människors liv, egendom och den allmänna säkerhet, håller utskottet med regeringen om att befogenheten bör ges Centralkriminalpolisen för att besluten ska kunna fattas tillräckligt snabbt.

Frysning av tillgångar har karaktären av förvaltningsbeslut, som det även i övrigt faller sig naturligt att anförtro Centralkriminalpolisen. Regeringen har uppmärksammat rättigheterna för den som är föremål för beslutet och skrivit in i propositionen en effektiv överklagandemekanism. Artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och 21 § i grundlagen förutsätter bl.a. att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Den som beslutet gäller har enligt lagförslag 1 alltid rätt att begära omprövning hos Centralkriminalpolisen och överklaga dess beslut hos Helsingfors förvaltningsdomstol och i slutändan hos högsta förvaltningsdomstolen.

Offentliggörande av beslutet och när det straffrättsliga ansvaret inträder

Enligt förslaget till lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism får frysta tillgångar inte flyttas, överföras, förändras eller hantearas på ett sätt som skulle leda till en förändring av mängd, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller användningssyfte (6 §). Dessutom får tillgångar inte överlåtas, varken direkt eller indirekt, till fysiska eller juridiska personer vars tillgångar är frysta (7 §). Den som bryter mot förbuden gör sig skyldig till regleringsbrott enligt 46 kap. 1—3 § i strafflagen.

Grundlagsutskottet anser frågan om det straffrättsliga ansvaret för överträdelse av dessa förbud som ett problem med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen, i och med att brott mot dem föreslås vara straffbara från den tidpunkt då beslutet publicerats i Officiella tidningen. Utskottet menar därför att bestämmelserna vid behov bör ses över så att den förbjudna gärningen blir straffbar först när personen i fråga de facto har fått kännedom om frysningen. Lagutskottet åter framhåller att den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver att det straffbara förfarandet ska vara skäligen förutsebart och anser att förvaltningsutskottet gärna kunde diskutera om det räcker med att publicera frysningen i Officiella tidningen som regeringen föreslagit.

Förvaltningsutskottet konstaterar att effektiviteten i det föreslagna systemet i allt väsentligt bygger på att frysningsbeslutet träder i kraft omedelbart och med bindande verkan. Det ligger definitivt i den terrorisstänktes intresse att gömma undan sina tillgångar för myndigheterna eller flytta dem utomlands så snart han eller hon får kännedom om frysningen eller hotet om frysning. Därför hör man inte den berörde innan beslutet fattas, eftersom förhandskännedom allvarligt äventyrar beslutets syfte. Men beslutet måste inte minst med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna delges den berörde utan dröjsmål. För att frysningen ska vara verkningsfull måste man så snart beslutet fattats och delgetts den berörde hindra att tillgångarna flyttas. Kontotillgångar och andra elektroniskt överförbara finansiella tillgångar torde vara de som lät-

tast kan flyttas utom räckhåll för myndigheter-na. Den som beslutet gäller kan t.ex. med hjälp av ett nätbanksprogram i mobiltelefonen flytta över sina tillgångar till ett annat konto och t.o.m. utomland inom loppet av några minuter efter att ha fått kännedom om att tillgångarna frysts.

Centralkriminalpolisen ska alltid utan dröjs-mål och utan mellanhänder informera den berör-de om beslutet. Men det är inte realistiskt att räk-na med att polisen alltid känner till exempelvis alla de kredit- och finansinstitut och andra aktö-rer som tillhandahåller den berörde bank- och fi-nanstjänster. För att frysningen ska få full effekt är det därför angeläget att lagstiftningen blir ett incitament för ekonomiska aktörer att aktivt be-va Central- och finansinspektatens frysningsbeslut i stället för att passivt vänta på att bli informera-de. I praktiken har t.ex. kredit- och finansinsti-tuten redan gått in för detta när det gäller EU:s sanktionsordningar: med hjälp av automatiska system håller de ögonen på ändringar i EU:s sanktionslistor. För detta ändamål och överlag för att snabba upp informationsgången föreslår regeringen att frysningsbesluten alltid ska publi-ceras i Officiella tidningen men också på en sär-skild webbplats som Centralkriminalpolisen upp-rätthåller.

Noteras bör också kravet i säkerhetsrådets re-solution 1373 (2001) att medlemsstaterna utan dröjsmål (without delay) ska frysa alla tillgång-ar för personer och enheter som deltar i eller un-derlättar terroristhandlingar. Därför måste Fin-land för att fullgöra sina internationella förplik-telser fullt ut ha en nationell regim som garante-rar en så snabb frysning av tillgångarna som möjligt efter att det konstaterats att grund för frysning föreligger och beslut om frysning fat-tats.

Som även lagutskottet påpekat har regeringen i propositionen utgått från att det nationella fry-sningsbeslutet i görligaste mån ska likna den fry-sningsmekanism som baserar sig på rådsförord-ningen. Förvaltningsutskottet vill här utifrån er-hållen utredning framhålla att EU-förordningar-na om terroristsanktioner, även de som inför nya personer som föremål för frysning, blir direkt tillämpliga i Finland när de träder i kraft, dvs.

den dag de publiceras i Europeiska unionens of-ficiella tidning. Den som bryter mot frysning och överlåtelseförbud enligt förordningarna ska från och med publiceringsdagen bestraffas för regle-ringsbrott direkt med stöd av 46 kap. 1 § i straff-lagen.

Utskottet konstaterar med anledning av grundlagsutskottets och lagutskottets synpunk-ter visavi den straffrättsliga legalitetsprincipen att de äger relevans särskilt för fysiska personer, eftersom man knappast kan anta att de aktivt föl-jer besluten som publiceras i Officiella tidning-en eller på Centralkriminalpolisens webbsidor. Däremot kan man förvänta sig att ekonomiska aktörer som t.ex. kredit- och finansinstitut håller sig underrättade om innehållet i såväl EU:s som Finlands officiella tidning.

Utskottet understryker att frågan om uppsåt alltid bör bedömas separat i ljuset av straffrät-tens allmänna läror och bestämmelserna om den. Enbart det att beslutet om frysning av tillgångar har publicerats i Officiella tidningen leder inte till att sådan förbjuden överlåtelse av tillgångar som avses i de föreslagna 6 och 7 § kan anses ha begåtts uppsåtligt och kan följaktligen inte en-samt utgöra grund för straffrättsligt ansvar med hänvisning till 4 § 3 mom. i lagförslag 1.

Koncentration av överklaganden

Under sakkunnigutfrågningen påpekades det att behandlingen av överklaganden föreslås bli kon-centrerad till Helsingfors förvaltningsdomstol genom en explicit specialbestämmelse. Stödjan-de sig på erhållen information konstaterar ut-skottet att Centralkriminalpolisens ansvarsområ-de omfattar hela landet och detta faktum talar för en koncentration av ärendena till Helsingfors förvaltningsdomstol. Av detta följer att besvär över Centralkriminalpolisens beslut enligt 12 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen (586/1996) ska anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkom-mun respektive hemort. Om det inte finns någon förvaltningsdomstol som är behörig i saken, ska besvär anföras hos Helsingfors förvaltnings-domstol. Eftersom flertalet frysningsbeslut san-

nolikt kommer att gälla personer eller enheter utan hemort i Finland, kan man hur som helst anta att också den proportionellt sett största delen av överklagandena går till Helsingfors förvaltningsdomstol redan med stöd av förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsutskottet tillstyrker överklagandegången enligt propositionen.

Grundlagsutskottets utlåtande

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår det att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Uppföljning

Terroristbrott är förknippade med rättssäkerhetsaspekter av stora mått när det gäller såväl

potentiella offer som brottsmisstänkta. Därför är det viktigt att man noga ger akt på vilka effekter och konsekvenser den nya lagen får och genast tar tag i eventuella problem.

Sammanfattning

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte och tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 21 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Heikki Autto /saml
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Osmo Soininvaara /gröna
ers. Anne Holmlund /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.