

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/2012 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 grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta och lagstiftningssekreterare Aleksi Pursiainen, utrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professori Pekka Lämsineva.

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 terro-

ristbrott. 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 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 genomförande eller finansiering av terroristiska handlingar. Enligt den föreslagna lagen ska den som bryter mot dessa förbud dömas för regleringsbrott i enlighet med strafflagen.

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

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen hur bestämmelserna om frysning av tillgångar genom förvaltningsbeslut förhåller sig till grundlagens 15 § om egendomsskydd. Rättsmedlen i lagen speglar regeringen mot artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och 21 § i grundlagen. Regeringen menar att den föreslagna lagen uppfyller kraven för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. På grund av sakens natur anser regeringen det dock det önskvärt att grundlagsutskottet ombes yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslaget

Avsikten med lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism är att skapa ett administrativt förfarande som i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) tillåter frysning i Finland av tillgångar som tillhör fysiska personer som deltar i eller underlättar terrorhandlingar. I den föreslagna 3 § föreskrivs om tillgångar som ska frysas. För det första gäller det inom unionens område agerande och i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt uppräknade terroristers tillgångar som inte är frysta genom förordning av Europeiska unionens råd. Vidare 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. Den föreslagna lagen medger också på vissa villkor frysning av tillgångar på begäran från en myndighet i en annan stat. Dessutom ska tillgångarna frysas för juridiska personer som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av ovan avsedda personer.

Enligt den föreslagna 4 § fattas frysningsbesluten av Centralkriminalpolisen. Frysningen gäller enligt 5 § alla tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet, utom vissa i para-

grafen uppräknade tillgångar som behövs i det dagliga livet och den dagliga verksamheten. Enligt 6 och 7 § får frysta tillgångar inte användas eller överlåtas till en person vars tillgångar är frysta. Lagförslaget har också bestämmelser om bl.a. ny prövning av grunderna för en frysning av tillgångar, upphävande av frysningsbeslut och ändringssökande.

Egendomsskydd

Den föreslagna frysningen av tillgångar innebär ett väsentligt ingrepp i ägarens egendomsskydd. Bestämmelserna kan även ha återverkningar på avtalsförhållanden som uppkommit innan lagen trädde i kraft. Men här handlar det inte om expropriation av egendom enligt 15 § 2 mom. i grundlagen eller fråntagande av egendom med liknande konsekvenser, eftersom man genom frysningen inte inkräktar på ägarförhållandena. Förslaget måste därför bedömas mot grundlagens 15 § 1 mom. och de generella villkoren för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Effekterna av frysning kan visserligen vara närapå desamma som om egendomen fråntogs, särskilt om frysningen varar länge.

Det måste finnas särskilt tungt vägande skäl för bestämmelser som gör exceptionellt stort intrång i ägarens rättsliga ställning. Syftet med frysningen är att förhindra att tillgångarna an-

vänds för att genomföra eller finansiera terroristiska handlingar. Detta kan enligt utskottet anses vara ett tillräckligt tungt vägande samhälleligt skäl för den föreslagna regleringen (se GrUU 23/2005 rd). Bestämmelserna är godtagbara också på grund av sin koppling till Finlands internationella åtaganden.

Väsentligt med hänsyn till proportionalitetskravet är att frysningen inte enligt den föreslagna 5 § gäller tillgångar som behövs för att täcka de nödvändiga levnadskostnaderna för den person som beslutet gäller eller personer som denne försörjer. Bestämmelserna är till denna del adekvata även med tanke på bl.a. de sociala rättigheter och barns rättigheter som garanteras i grundlagens 19 § och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Relevanta är också de föreslagna 11 och 12 § om prövning av grunderna för ett frysningsbeslut med sex månaders mellanrum och om skyldigheten att upphäva ett frysningsbeslut när kriterierna inte längre uppfylls. Men samtidigt vill utskottet lyfta fram 3 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget där det sägs att även sådana tillgångar ska frysas som tillhör personer som skäligen kan misstänkas för ett terroristbrott enligt strafflagen. Tröskeln "som skäligen kan misstänkas" är låg i en regleringskontext som denna som är mycket känslig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Konstitutionellt sett skulle det vara mer motiverat att höja bevisröskeln så att en persons tillgångar kan frysas endast om han eller hon på sannolika grunder kan misstänkas för brottet (se GrUU 36/2002 rd). Grundlagsutskottet råder förvaltningsutskottet att överväga en höjning av tröskeln på detta sätt.

När det gäller rättstryggheten för dem som frysningsbeslutet avser bör det observeras att beslutet fattas av Centralkriminalpolisen och att överklagandevägen går via ett förvaltningsprocessuellt förfarande. Det här avviker bl.a. från reglerna för beslut om skingringsförbud och kvarstad i den gällande tvångsmedelslagen och reglerna för beslut om kvarstad i den nya tvångsmedelslagen, som träder i kraft den 1 januari 2014. De besluten fattas nämligen av allmän domstol. Rättstrygghetsskäl talar för att även

frysningsbesluten ska fattas av domstol. Det främsta argumentet för detta är att en domstol har bättre förutsättningar än Centralkriminalpolisen att granska kriterierna för en frysningsbegäran enligt den föreslagna 3 § 1 mom. 3 punkten från en behörig myndighet i en annan stat.

Å andra sidan kan det förfarande regeringen föreslår anses tillgodose minimikraven för rättstrygghet. Det väsentliga i detta fall är att man tillämpar förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningsbeslut på Centralkriminalpolisens beslut och att den som beslutet gäller får begära omprövning hos Centralkriminalpolisen och söka ändring i omprövningsbeslutet hos förvaltningsdomstolen. Relevant är också att Centralkriminalpolisen inte bara ska göra en ny prövning med sex månaders intervaller utan också ta frysningen till ny prövning bl.a. när den som beslutet gäller för fram omständigheter utifrån vilka det kan antas att han eller hon inte är delaktig i terroristisk verksamhet. Utskottet vill här poängtera att Centralkriminalpolisen noga måste undersöka om frysningen av tillgångarna uppfyller de i lagförslaget rättmätigt högt ställda kraven när en myndighet från en annan stat begärt frysning. Om kriterierna inte entydigt uppfylls ska Centralkriminalpolisen antingen begära att uppgifterna kompletteras eller avböja begäran.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

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 har fått kännedom om ett beslut har enligt propositionsmotiven (s. 27) samband med förbuden i de föreslagna 6 och 7 § och kriminaliseringen av dem i 18 §. Brott mot förbuden ska enligt motiven vara straffbelagt senast från den dag beslutet har offentliggjort i Officiella tidningen. Men på ett annat ställe i motiven sägs det att brott mot förbuden föreslås vara straffbara från den tidpunkt då den som förfogar över tillgångarna av Centralkriminalpolisen eller på något annat sätt i verkligheten har fått vetskap om frysningen.

Utskottet påpekar att särskilt förbudet i 7 § att överlåta tillgångar till en person vars tillgångar frysts i princip kan gälla vem som helst. Det vore ett problem med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen om det straffrättsliga ansvaret som nämnt i motiven skulle grunda sig på ett beslut publicerat i Officiella tidningen, och till på köpet så att brott mot förbudet är straffbart genast från publiceringsdagen. Utskottet uppmanar förvaltningsutskottet att i sitt betänkande avstyra den förstnämnda tolkningen i propositio-

nen. Bestämmelserna bör i förekommande fall ses över för att det ska framgå att den förbjudna gärningen blir straffbar först när personen i fråga de facto har fått kännedom om frysningen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 5 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent (delvis)

Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Lea Mäkipää /saf (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.