

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av konkurslagen samt av 24 § i lagen om återvinning till konkursbo

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av konkurslagen samt av 24 § i lagen om återvinning till konkursbo (RP 86/2012 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Maarit Leppänen, justitieministeriet
- justitieråd Marjut Jokela, högsta domstolen
- tingsdomare Eija Iivonen, Helsingfors tingsrätt

- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- konkursombudsman Eeva Arko-Koski, konkursombudsmannens byrå
- kriminalinspektör Jaakko Christensen, Centralkriminalpolisen
- kriminalinspektör Ilkka Koskimäki, polisinspektionen i Helsingfors
- överinspektör Seija Kareinen, Skatteförvaltningen
- advokat Markku Savolainen och advokat Sami Uoti, Finlands Advokatförbund
- expert Riikka Tähtivuori, Finlands Näringsliv rf
- professor Tuula Linna
- tf. professor Mikko Vuorenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att konkurslagen kompletteras med en bestämmelse om gäldenärens skydd mot självinkriminering. I bestämmelsen ska omfattningen av skyddet mot självinkriminering vid konkursförfarande anges. Detta är nödvändigt, eftersom rättspraxisen vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, på vilken också högsta domstolens rättspraxis delvis grundar sig, gäller avgöranden från fall till fall. Därför är det svårt att härleda någon allmän rättsregel ur den.

Enligt lagförslaget ska en gäldenär som är misstänkt vid en förundersökning eller står åtalad för ett brott inte vara skyldig att lämna boförvaltaren uppgifter om de omständigheter som misstanken eller åtalet grundar sig på.

Maximibeloppet som av statens medel betalas till boförvaltaren i arvode och ersättning för kostnaderna för uppgörandet av boförteckningen och gäldenärsutredningen när en konkurs förfaller på grund av bristande medel ska höjas.

Det föreslås att det i konkurslagen också tas in en bestämmelse om att boförvaltaren i stället för

att sända gäldenärsutredningen till åklagaren vid behov ska göra en anmälan till polisen om vissa brottsmisstankar som har framkommit vid utredningen. Målsättningen är bland annat att effektivisera bekämpningen av svart ekonomi genom att boförvaltaren under vissa förutsättningar ska göra anmälan om brottsmisstanke även när konkursen förfaller på grund av bristande medel. För att ersätta det extra arbete som föranleds av uppgiften ska separat arvode kunna betalas med statliga medel genom beslut av domstolen. Bestämmelsen om åklagarens närvaro vid sammanträde i ett konkursärende upphävs, och gäl-

denärsutredningen ska inte heller längre automatiskt sändas till åklagaren.

I konkurslagen tas det in en preciserande bestämmelse om att den offentliga utredarens uppgifter omfattar utövande av beslutanderätt i boet. Lagen om återvinning till konkursbo ändras så att fristen för att väcka talan är ett år från det att konkursen började.

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt, dock tidigast den 1 januari 2013.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Brottsanmälan och arvode till boförvaltaren i konkursbon som förfaller på grund av bristande medel

I december 2012 godkände statsrådet ett program mot svart ekonomi där målet är att bidra till att ekonomiska brott utreds och att straffansvaret fullföljs. Med anknytning till programmet föreslår regeringen nu i propositionen att konkurslagen (120/2004) ändras på så sätt att boförvaltaren blir skyldig att anmäla vissa brottsmisstankar till polisen. Boförvaltaren ska enligt gällande lagstiftning utreda om brott har begåtts i gäldenärens verksamhet före konkursen. Men brottsanmälan måste inte göras i fråga om konkursbon som förfaller på grund av bristande medel, utan det är i praktiken åklagaren som ska överväga att göra begäran om utredning utifrån en gäldenärsutredning som boförvaltaren upprättat.

Utskottet välkomnar att eventuellt missbruk i konkursbon nu effektivare ska kunna avslöjas. Det är viktigt framför allt om konkursboet förfaller på grund av bristande medel. I det hänseendet är det motiverat och lämpligt att ge boförvaltarna uppgiften att begära utredning, eftersom de i och med utredningen av konkursboet har bättre möjligheter än åklagaren att bedöma om en begäran om utredning behöver göras. Då

minskar det överlappande arbetet samtidigt som behandlingen av brottmålet förenklas och snabbas upp.

Det är befogat att skyldigheten att begära utredning är flexibel så som regeringen föreslår. Det kan inte anses ligga i allmänt intresse att minsta lilla oklarhet anmäls. Inte heller är det motiverat med tanke på förundersökningsmyndighetens begränsade resurser. Men det är ändå viktigt att tröskeln för att göra brottsanmälan inte blir för hög, så att de nya bestämmelserna fullföljer sitt syfte och missbruk utreds. Därför ser utskottet det som viktigt att delegationen för konkursärenden kommer med klara råd till boförvaltarna om vilka brott som ska anmälas och hur anmälan ska göras.

För boförvaltarna är skyldigheten att göra brottsanmälan i fråga om konkursbon som förfaller en ny uppgift som framför allt tillgodoser allmänna intressen. Utskottet menar att det därför är motiverat att samtidigt göra det möjligt för boförvaltarna att få arvode som betalas med statliga medel för det extra arbete som en begäran om utredning innebär. Utskottet backar också upp förslaget att höja den övre gränsen för arvode och kostnadsersättning till boförvaltaren från 500 till 1 000 euro. Ersättningen gäller kostnader för att upprätta boförteckning och gäldenärsutredning i medellösa bon. Den högsta ersättningen i dag motsvarar enligt utredning inte den

arbetsinsats som krävs för att upprätta boförteckning och gäldenärsutredning. Det är viktigt att framöver följa upp om nivån på ersättningen är korrekt. Det bör nämligen gå att upprätta högkvalitativa boförteckningar och gäldenärsutredningar på behörigt sätt också i medellösa konkursbon.

Gäldenärens skydd mot självinkriminering i konkursen

Propositionen innehåller ett principiellt viktigt förslag om att komplettera konkurslagen med en ny bestämmelse om gäldenärens skydd mot självinkriminering i konkursen. Om gäldenären är misstänkt vid en förundersökning eller står åtalad för ett brott är han eller hon enligt propositionen inte skyldig att lämna boförvaltaren uppgifter enligt 5 § om de omständigheter som misstanken eller åtalet grundar sig på.

Med skydd mot självinkriminering avses en princip som innebär att en brottsmisstänkt eller åtalad inte får tvingas eller påtryckas att medverka till att utreda sin skuld. Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter föreskriver explicit om skydd mot självinkriminering. Enligt den får ingen vid prövningen av anklagelse för brott bli tvingad att vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig (artikel 14.3 g). Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har ingen uttrycklig bestämmelse om skydd mot självinkriminering, men Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sina avgöranden ansett att principen ingår i dess artikel 6 om rättvis rättegång. Skyddet mot självinkriminering är en erkänd princip i straffprocessen också hos oss och finns inskriven i 4 kap. 3 § i den nya förundersökningslagen (805/2011).

Det är en garanti för en rättvis rättegång i straffprocessen, men har i och med Europadomstolens praxis och högsta domstolens nyaste rättspraxis också ansetts ha betydelse i andra typer av förfaranden där någon med hot om sanktioner är skyldig att lämna ut information. Hit hör bland annat konkurser där gäldenären enligt lag har en omfattande skyldighet att lämna ut information och medverka för att konkursboet ska kunna utredas och borgenärerna få sin fordrings-

rätt tillgodosedd (4 kap. 5 § i konkurslagen). I en konkurs är gäldenären också skyldig att bestyrka boförteckningen (4 kap. 6 § i konkurslagen). Domstolen kan förplikta gäldenären att fullgöra skyldigheterna genom att förelägga vite eller, på vissa villkor, påtryckningshäktning (4 kap. 11 § i konkurslagen). I sista hand kan också bestämmelserna i strafflagen bli tillämpliga. Gäldenären kan nämligen göra sig skyldig till gäldenärsbedrägeri enligt 39 kap. 2 § i strafflagen om han eller hon hemlighåller egendom eller lämnar osanna uppgifter i konkursen. Europadomstolen har i sina avgöranden fastställt att skyldigheten att lämna ut information i anknytning till myndighetsförfaranden inte i sig kränker skyddet mot självinkriminering. Inte heller ställer principen några hinder för att förelägga sanktioner eller kriminalisera utlämnande av osanna uppgifter. Däremot har bedömningen varit en annan i fall där ett brott utreds under pågående myndighetsförfarande och den som misstänks eller anklagas för brottet med hot om sanktion inom ramen för myndighetsförfarandet avkrävs information som har betydelse i brottmålet.

Utskottet noterar att det är krävande att lagstifta om skydd mot självinkriminering. Det rör sig om en princip vars innehåll och omfattning bygger på Europadomstolens avgöranden i enskilda fall och på högsta domstolens rättspraxis. Det kan vara svårt att stanna för några generella rättsnormer utifrån dem. Innehållet i principen preciseras och kan få nya dimensioner i och med nya avgöranden i Europadomstolen.

En annan utmaning är att skyddet kan genomföras på olika sätt. Detta visade sig när utskottet behandlade propositionen, för de sakkunnigas åsikter om skyddet och hur det kan genomföras gick i sär. En del förespråkade regeringens förslag eller godkände att det genomförs. Andra ville hellre ha en lösning som föreslagits av en arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt före beredningen av propositionen. Arbetsgruppen föreslog att konkurslagen inte ska ha någon skrivning om skydd mot självinkriminering i konkurser. Gäldenären ska fortfarande vara skyldig att lämna ut information och medverka i konkursen och dessutom ska en utredningsutredning kunna

göras i exceptionella fall. Den information som gäldenären uppger i utredningsutredningen ska kunna användas för att utreda konkursboet och inventera egendomen i det men inte för att väcka åtal mot gäldenären eller som bevis i straffprocessen. Boförvaltaren och borgenärerna ska ha tystnadsplikt om innehållet i utredningsutredningen.

Utskottet påpekar att det finns två intressen att väga mot varandra när det gäller skydd mot självinkriminering i konkurser: dels syftet med konkursen, alltså att konkursboet blir utrett och borgenärerna får sin fordringsrätt tillgodosedd så effektivt som möjligt, dels den misstänkta eller åtalades rättssäkerhet i straffprocessen. Dessutom måste syftet med straffprocessen vägas in, alltså att straffansvaret fullföljs effektivt. Den modell som bygger på utredningsutredning och som arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande är effektiv med tanke på syftet med konkursen och fullföljandet av borgenärernas fordringsrätt, för gäldenären ska fortfarande ha omfattande skyldighet att lämna ut information och den information gäldenären uppgett i utredningsutredningen kan nyttjas i konkursförfarandet. Men utredningsutredningar som används inom utredning kan inte problemfritt tillämpas i konkursförfaranden, för till skillnad från utredningar är konkurser inte myndighetsverksamhet som sker under tjänsteansvar. Det är alltså inte säkert att utredningsmodellen är en tillräckligt effektiv rättssäkerhetsgaranti för gäldenärens skydd mot självinkriminering i konkurser.

Efter att ha tänkt igenom den här frågan har utskottet stannat för den modell som regeringen föreslår, alltså att skyddet mot självinkriminering i konkurser skrivs in i lagen och genomförs i form av tystnadsrätt för gäldenären om de faktorer som gäller en pågående förundersökning eller straffprocess. Det kan anses viktigt att lagstifta om det här, för det handlar om en princip som är väsentlig för gäldenären och borgenärerna och som har konkret betydelse. Det innebär att skyddet mot självinkriminering i konkurser skiljer sig från utredning. Men som sagt går det inte problemfritt att tillämpa samma system på

konkurser som inom utredningen på grund av skillnader i förfarandena.

Det står ändå klart att konkursgäldenärens tystnadsrätt är svår att samordna med syftena med konkursen, eftersom den information som gäldenären lämnar har stor betydelse i konkursförfarandet och för att borgenärerna ska få sina rättigheter tillgodosedda. Här har utskottet lagt vikt vid att tystnadsrätten i den form som regeringen föreslår är begränsad både i fråga om tid och innehåll. Tidsaspekten gäller fall där en konkurs och ett brottmål pågår samtidigt. Det här kan i ljuset av Europadomstolens och högsta domstolens rättspraxis ses som ett nyckelområde när det gäller att genomföra skyddet mot självinkriminering. Förslaget är alltså på den här punkten noga avgränsat och enkelt att tillämpa vid utredningar. Den information som gäldenären får tåga om i konkursen bör gälla de faktorer som gör att gäldenären är misstänkt eller åtalad. Tystnadsrätten ger alltså inte gäldenären någon generell rätt att låta bli att lämna information till boförvaltaren. Andra uppgifter än de som har betydelse i straffprocessen ska uppges på normalt sätt. Det här är mycket viktigt med hänsyn till borgenärernas rättigheter, anser utskottet. Märk väl att boförvaltaren också har andra informationskällor än gäldenären. Uppgifter som gäldenären tvekar om kan förvärfvas t.ex. med hjälp av bokföring eller utfrågning av berörda grupper. Men med tanke på att det här är nya bestämmelser inom ett krävande område anser utskottet det viktigt att man följer upp hur de fungerar.

I sin praxis har Europadomstolen i vissa fall tillskrivit skyddet mot självinkriminering betydelse även om personen ännu inte är misstänkt eller åtalad för något brott eller inte är medveten om detta. Lagförslaget gäller inte situationer av den typen och ger inte svar på frågan om den information som gäldenären lämnar under hot om sanktioner i konkursen får användas som bevis i en senare straffprocess. Det är beklagligt att förslaget inte tar upp frågan om användningen av bevis. Men enligt utredning behandlas nu frågor om bevisning i brett perspektiv inom ett annat projekt som justitieministeriet startat. Det är av

största vikt att projektet också går in på frågan om hur bevis kan användas med hänsyn till skyddet mot självinkriminering.

Detaljmotivering

1. Lag om om ändring av konkurslagen

4 kap. Gälldenärens ställning i konkursen.

5 §. Skydd mot självinkriminering. Paragrafen föreskriver om gälldenärens skydd mot självinkriminering, som ska genomföras genom att gälldenären enligt lag på vissa villkor ska ha rätt att tåga i konkursförandet. Det väsentliga i fråga om tidsaspekten i tillämpningen är att gälldenären samtidigt är misstänkt i en förundersökning eller åtalad. När det gäller tidsaspekten hänvisar utskottet till det som sägs i propositionsmotive-ningen.

Av detaljmotiveringen framgår att gälldenären själv ska bedöma om den information som enligt lagen ska lämnas i konkursförandet gäller samma fakta som straffprocessen. I praktiken kan det här i viss mån leda till problem och oklarheter i tolkningen. Men de facto ändrar bestämmelsen inte rättsläget i det här avseendet, eftersom den valda modellen bygger på högsta domstolens rättspraxis (se bl.a. HD 2009:80 och 2010:49). I sina avgöranden har högsta domstolen lagt fast att rätten att tåga måste bedömas ur den åtalades synvinkel och utifrån den information som personen har vid den tidpunkt då han eller hon avkrävs uppgifter under hot om tvång eller straff. Den åtalade är inte skyldig att lämna ut information som han eller hon med fog bedömer kan riskera eller försvaga det egna försvaret. Högsta domstolen har också lagt fast att samma princip gäller när man ska bedöma hur nära kopplad informationen är till det brott som personen samtidigt misstänks för. På den här punkten har högsta domstolen hänvisat till Europadomstolens avgörande där det sägs att det räcker med att man vid begäran om information inte har kunnat utesluta möjligheten att informationen kan ha betydelse i brottmålet.

Här hänvisar paragrafen till 5 § i konkurslagen, som föreskriver om en mycket omfattande skyldighet för gälldenären att lämna information och medverka. Gälldenären ska bland annat lämna uppgifter om den egendom som ingår i konkursboet, om konkursfordringarna och övriga uppgifter som behövs för att boförvaltaren ska kunna sköta sitt uppdrag. Sakkunniga har påpekat att gälldenärens tystnadsrätt bara bör gälla information som lämnas muntligt. Men en sådan avgränsning skulle vara konstgjord och därför anser utskottet att tystnadsrätten också ska innebära att gälldenären inte är skyldig att ge boförvaltaren dokument som bidrar till att brottet utreds. Men det att gälldenären inte har någon aktiv skyldighet att lämna ut ett visst dokument betyder inte att boförvaltaren inte kan förvärva informationen eller dokumentet på något annat sätt. Inte heller kan gälldenären åberopa tystnadsrätten och låta bli att lämna hela sin bokföring till boförvaltaren.

Paragrafen eller detaljmotiven till den anger inte om det har betydelse vilket brott gälldenären misstänks för i förundersökningen eller åtalet. Utskottet anser att det här inte har någon direkt betydelse. Men man kan vänta sig att typiska självinkrimineringsfall blir aktuella i anknytning till straffprocesser som gäller gälldenärsbrott.

För tydlighetens skull påpekar utskottet att skyddet mot självinkriminering i konkurser bara gäller den berörda själv. Om till exempel bröderna X och Y är bolagsmän i ett öppet bolag och X misstänks för ett brott som har kopplingar till det öppna bolagets verksamhet, får X åberopa skyddet mot självinkriminering och låta bli att lämna ut information om bolagets verksamhet. Om däremot Y inte är misstänkt för något brott har han inte rätt att låta bli att lämna uppgifter om bolagets verksamhet på den grunden att uppgifterna inkriminerar X. Så är fallet trots att Y inte kan förpliktas att vittna mot sin bror i brottsrättegången.

Enligt propositionsmotiven innebär tystnadsrätten som avses i paragrafen inte att gälldenären har rätt att uppge osanna uppgifter. Om gälldenären med stöd av paragrafen låter bli att lämna ut

information ska han enligt den föreslagna justeringen i 6 § 1 mom. i konkurslagen uppge detta senast när han eller hon styrker att boförteckningen är riktig. Skyldigheten att särskilt meddela detta inom en viss tid motiveras med behovet att försäkra sig om att boförteckningen stämmer. Om gäldenären missbrukar tystnadsrätten leder det till straffrättsligt ansvar för gäldenärsbedrägeri.

Utskottet påpekar att misstänkta eller åtalade i straffprocesser får låta bli att lämna information och också får lämna osanna uppgifter. Men till skillnad från straffprocesser är huvudregeln i konkurser att gäldenären måste tala sanning. Dessutom föreskriver paragrafen explicit att gäldenären har rätt att tala. Med hänsyn till detta instämmer utskottet med det som står i propositionen och anser att tystnadsrätten inte innebär att gäldenären samtidigt har rätt att ljuga om de fakta som avses i bestämmelsen.

I motiveringen till paragrafen står det att tillämpningen av bestämmelsen bygger på att gäldenären själv meddelar att han eller hon på

grund av en brottsmisstanke låter bli att lämna uppgifter och att detta också är ett villkor för att begränsningen i fråga om skyldigheten att lämna uppgifter ska bli tillämplig. Gäldenären ska då också uppge med vilken misstanke om brott uppgifterna har samband. Med beaktande av att bestämmelsen bygger på att gäldenären själv är aktiv ser utskottet det som nödvändigt att säkerställa att konkursgäldenärerna de facto är medvetna om sin tystnadsrätt och villkoren för att använda den med anknytande skyldigheter och ansvar. Därför ser utskottet det som viktigt att delegationen för konkursärenden och konkursombudsmannen kommer med råd till boförvaltarna om hur den relevanta informationen ska ges till gäldenärerna.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 8 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. Johanna Jurva /saf
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.