

**U 73/2022 rd**

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar (COM(2022) 245 final)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 25 maj 2022 till Europaparlamentets och rådets direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 22 september 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lagstiftningsråd Sampo Brander

**EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÅTERVINNING OCH FÖRVERKANDE AV TILLGÅNGAR****1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen har den 25 maj 2022 lagt fram ett förslag till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar (COM(2022) 245 final).

Det föreslagna direktivet innehåller minimiregler för spårande och identifiering, frysning, förverkande och förvaltning av egendom inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Vidare innehåller direktivförslaget bestämmelser som ska underlätta ett effektivt genomförande av unionens restriktiva åtgärder och efterföljande återvinning av tillhörande egendom när det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda brott med anknytning till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

Direktivet ersätter Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (nedan *direktiv om konfiskering*) och rådets beslut 2007/845/RIF om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott (nedan *beslut om vinning av brott*).

Förslaget bygger bland annat på EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet (se E 63/2021 rd), som godkändes av kommissionen den 14 april 2021. Ett av fokusområdena i strategin går ut på att undanröja vinning från organiserad brottslighet (principen om att ”följa pengarna”). Europol uppskattar att endast en ytterst liten del av all vinning av brott identifieras så att den kan frysas och förverkas, vilket gör det möjligt för organiserade kriminella grupper att infiltrera den lagliga ekonomin och offentliga institutioner bland annat genom korruption. Detta urholkar bland annat rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna. I strategin meddelade kommissionen att den kommer att skärpa reglerna om återvinning och förverkande av tillgångar, med beaktande av kommissionens rapport från 2020, ”Återvinning av tillgångar och förverkande: Åtgärder för att se till att brott inte lönar sig”.

**2 Förslagets mål**

Syftet med förslaget är att effektivisera återvinningen och förverkandet av egendom som härrör från brott. Förslaget motiveras i synnerhet med målet att bekämpa organiserad brottslighet. Den viktigaste drivkraften bakom organiserad brottslighet är ekonomisk vinning. Återvinning av tillgångar är därför en mycket effektiv metod för att förebygga brottslig verksamhet.

I förslaget betonas att den organiserade brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot EU:s säkerhet och ger upphov till betydande vinning, uppskattningsvis minst 139 miljarder euro per år. De kriminella organisationerna använder komplexa metoder för att dölja dessa vinningar och hålla dem utom räckhåll för myndigheterna.

Kommissionen anser att medlemsstaternas system för återvinning av tillgångar trots beslutet om vinning som härrör från brott och trots konfiskationsdirektivet inte är väl rustade för att effektivt

ta itu med de kriminella organisationernas komplexa arbetssätt. Enligt kommissionen har de nationella myndigheterna begränsade möjligheter att snabbt spåra, identifiera och frysa tillgångar. Dessutom leder den ineffektiva förvaltningen av frysta tillgångar till att tillgångarnas värde minskar innan de förverkas, och de befintliga verktygen för förverkande täcker inte alla de kriminella marknader som inbringar stora inkomster.

Enligt kommissionen ska förslaget till direktiv stärka de behöriga myndigheternas möjligheter att identifiera, frysa och förvalta tillgångar, och stärka och utvidga förverkningsmöjligheterna så att de omfattar all relevant brottslig verksamhet som bedrivs av organiserade kriminella grupper. Direktivet förbättrar också samarbetet mellan alla myndigheter som är involverade i återvinning av tillgångar och främjar ett mer strategiskt tillvägagångssätt för återvinning av tillgångar genom ett ökat engagemang från de här myndigheterna för att uppnå de gemensamma målen på det här området.

I förslaget hänvisas det också till de restriktiva åtgärder mot Ryssland och Belarus som Europeiska unionen har antagit till följd av Rysslands militära aggression mot Ukraina. I syfte att förebygga överträdelser av dessa åtgärder har kommissionen parallellt med direktivförslaget lagt fram ett förslag till rådets beslut om utvidgning av EU:s förteckning över straffbara gärningar till brott mot begränsningsåtgärder och ett tillhörande meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet (E 74/2022 rd). I meddelandet presenteras de centrala element som det kommande direktivet om straffrättsliga påföljder för brott mot bestämmelserna om unionens restriktiva åtgärder enligt kommissionen kan innehålla, om rådet antar beslutet om utvidgning av EU:s förteckning över straffbara gärningar. I detta fall är det också viktigt att det aktuella direktivförslaget kan tillämpas på brott mot unionens restriktiva åtgärder till den del det är fråga om en gärning som definierats som brott. För att underlätta ett effektivt genomförande av unionens restriktiva åtgärder innehåller förslaget till direktiv dessutom bestämmelser som gör det möjligt att snabbt spåra och identifiera egendom som ägs eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer som omfattas av sådana åtgärder, bland annat genom samarbete med tredjeländer, i syfte att upptäcka, förebygga och utreda brott med anknytning till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

### **3 Förslagets huvudsakliga innehåll**

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om spårande och identifiering (kapitel II), frysning och förverkande (kapitel III), förvaltning (kapitel IV), skyddsåtgärder (kapitel V), strategisk ram för återvinning av tillgångar (kapitel VI) och samarbete (kapitel VII) samt allmänna bestämmelser (kapitel I) och slutbestämmelser (kapitel VIII).

#### **3.1 Allmänna bestämmelser (artiklarna 1–3)**

Förslagets innehåll definieras i *artikel 1*, där det i punkt 1 konstateras att direktivet fastställer minimiregler för spårande och identifiering, frysning, förverkande och förvaltning av egendom inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Enligt artikel 1.2 fastställs i detta direktiv också regler för att underlätta ett effektivt genomförande av unionens restriktiva åtgärder och efterföljande återvinning av tillhörande egendom när det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda brott med anknytning till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

I *artikel 2* föreskrivs det om de brott på vilka direktivet ska tillämpas. I 1 punkten finns en förteckning över brott som definierats i de EU-lagstiftningsinstrument och konventioner som nämns i leden a–n. Artikel 2.2 innehåller en förteckning över specifika brott på vilka direktivet ska tillämpas, om de begås inom ramen för en kriminell organisation.

Enligt artikel 2.3, som anges inom hakparenteser, ska direktivet tillämpas på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets direktiv. Kommissionen har tills vidare inte antagit något förslag till direktivet i fråga. Enligt artikel 2.4 ska direktivet också tillämpas på övriga brott som definieras i andra unionsrättsakter, om det föreskrivs separat om detta. Enligt artikel 2.5 ska bestämmelserna om spårande och identifiering av egendom i kapitel II tillämpas på alla brott enligt definitionen i nationell rätt som bestraffas med frihetsberövande i minst ett år.

I *artikel 3* definieras de centrala begreppen i direktivet, såsom vinning, egendom, hjälpmedel, spårande och identifiering, frysning, förverkande, SIENA, kriminell organisation, brottsoffer, verklig huvudman, unionens restriktiva åtgärder och riktade ekonomiska sanktioner.

### **3.2 Spårande och identifiering (artiklarna 4–10)**

I *artikel 4* i direktivförslaget föreskrivs om utredningar om spårande av tillgångar. Enligt artikel 4.1 ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att möjliggöra snabb spårning och identifiering av hjälpmedel och vinning eller egendom som är eller kan bli föremål för ett beslut om frysning eller förverkande i samband med straffrättsliga förfaranden. Enligt artikel 4.2 ska utredningar om spårande av tillgångar genomföras av de behöriga myndigheterna omedelbart när en utredning inleds på grund av ett brott som sannolikt kommer att ge upphov till betydande ekonomiska fördelar, eller om det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

I *artikel 5* föreskrivs om medlemsstaternas skyldighet att inrätta minst ett kontor för återvinning av tillgångar (Asset Recovery Office, nedan även *ARO-kontor*). Till kontorens uppgifter hör bland annat att spåra och identifiera tillgångar och att i samband med detta samarbeta och utbyta information med ARO-kontoren i andra medlemsstater. Vidare ska ARO-kontoren ansvara för uppgifter i anslutning till unionens restriktiva åtgärder och riktade ekonomiska sanktioner, om detta behövs för att förebygga, upptäcka eller utreda brott. ARO-kontoren ska också ges befogenhet att vidta brådskande åtgärder för frysning.

I *artikel 6* föreskrivs om information som ARO-kontoren ska ha direkt tillgång till för att kunna genomföra sina uppgifter. Det är fråga om en ny bestämmelse, där flera olika register räknas upp. I *artikel 7* anges på vilka villkor tillgång till information ska kunna ges. Tillgång till information ska ges endast när det är nödvändigt och från fall till fall av personal som särskilt utsetts och har behörighet för detta, reglerna om konfidentialitet och tystnadsplikt ska iakttas och datasäkerheten ska säkerställas.

*Artikel 8* i förslaget gäller övervakningen av ARO-kontorens uppkopplingar och sökningar. Det ska föras loggar över ARO-kontorens uppkopplingar och sökningar, och i artikeln anges vilka uppgifter som ska finnas i loggarna. Vidare föreskrivs det om användningen av loggar och om hur logguppgifterna ska skyddas och när de ska raderas. I *artikel 9* regleras informationsutbytet mellan ARO-kontor, både på eget initiativ och på begäran. Artikeln innehåller bland annat bestämmelser om syftet med informationsutbyten, vilka personuppgifter och andra uppgifter som ska ingå i en begäran om information, möjligheten att använda uppgifter som bevisning, kanalen för informationsutbyte (SIENA) och skälen för avslag.

Bestämmelser om tidsfristerna för lämnande av information finns i *artikel 10* i förslaget. I regel ska alla begäranden som inte är brådskande besvaras inom sju kalenderdagar, och alla begäranden som är brådskande ska besvaras inom åtta timmar.

### 3.3 Frysning och förverkande (artiklarna 11–18)

I *artikel 11* föreskrivs det om frysning av tillgångar. Artikeln innehåller bestämmelser om bland annat brådskande frysningsåtgärder, motiveringen och giltighetstiden av beslut om frysning samt beslut som omfattar juridiska personer som bör bevaras för fortsatt drift.

I *artikel 12* finns bestämmelser om förverkande av hjälpmedel och vinning som härrör från ett brott eller tillgångar av motsvarande värde efter en slutgiltig fällande dom. *Artikel 13* gäller förverkande av tillgångar som överförs till tredje man, om denna tredje man hade kännedom om eller borde ha haft kännedom om att överföringens eller förvärvets syfte var att undvika förverkande. I *artikel 14* föreskrivs det om utvidgat förverkande i sådana fall där domstolen är övertygad om att egendom som tillhör en person som har dömts för ett brott som kan ge upphov till ekonomisk fördel härrör från brottslig verksamhet.

I *artikel 15* föreskrivs om medlemsstaternas skyldighet att möjliggöra förverkande utan föregående fällande dom, om det straffrättsliga förfarandet inte kan slutföras av någon av de orsaker som anges i artikel 15.1. *Artikel 16* innefattar en skyldighet att förverka omotiverad förmögenhet som härrör från brottslig verksamhet, om domstolen är övertygad om att den frysta egendomen härrör från brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation och förverkande inte är möjligt enligt artiklarna 12–15.

Enligt *artikel 17* ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra spårande och upptäckt av den egendom som ska frysas och förverkas även efter en slutlig fällande brottmålsdom, eller efter förfaranden med tillämpning av artiklarna 15 och 16. Medlemsstaterna ska också överväga att vidta åtgärder som gör det möjligt att använda förverkad egendom för allmännyttiga eller sociala ändamål. *Artikel 18* innehåller en skyldighet att säkerställa att förverkandeåtgärden inte påverkar brottsoffrens rätt att få ersättning.

### 3.4 Förvaltning (artiklarna 19–21)

Enligt *artikel 19* ska medlemsstaterna säkerställa att frysta eller förverkade tillgångar förvaltas effektivt fram till dess att de avyttras, och att de myndigheter som ansvarar för förvaltningen av tillgångarna innan beslutet om frysning utfärdas gör en bedömning av de kostnader som förvaltningen kommer att ge upphov till.

I *artikel 20* föreskrivs om försäljning eller överföring av frysta tillgångar. I artikel 20.2 föreskrivs om åtgärder för att säkerställa att egendomens ägares intressen beaktas vid utfärdandet av beslut. Artikel 20.3 innehåller bestämmelser om säkrande av intäkterna från försäljning och skyddande av köpare från repressalier, och artikel 20.4 innehåller bestämmelser om möjligheten att kräva att kostnaderna för förvaltningen av fryst egendom ska belasta den verkliga huvudmannen.

Enligt *artikel 21.1* ska varje medlemsstat inrätta minst ett kontor för förvaltning av tillgångar som ska förvalta fryst och förverkad egendom. Närmare bestämmelser om de uppgifter som hör till kontoren för förvaltning av tillgångar finns i artikel 21.2.

### 3.5 Skyddsåtgärder (artiklarna 22–23)

Enligt *artikel 22* ska medlemsstaterna säkerställa att beslut om frysning, förverkande och försäljning av egendom meddelas den berörda personen med angivande av skälen för åtgärden. I *artikel 23* föreskrivs om rättsmedel.

### **3.6 Strategisk ram för återvinning av tillgångar (artiklarna 24–27)**

I *artikel 24* föreskrivs det om medlemsstaternas skyldighet att anta och uppdatera en nationell strategi för återvinning av tillgångar. Strategin ska innehålla de uppgifter som nämns i artikel 24.2. Enligt *artikel 25* ska medlemsstaterna säkerställa att ARO-kontoren och kontoren för förvaltning av tillgångar har tillräckliga resurser och behörig personal.

I *artikel 26* föreskrivs det om medlemsstaternas skyldighet att inrätta centraliserade register över fryst och förverkad egendom som ARO-kontoren, kontoren för förvaltning av tillgångar och andra behöriga myndigheter ska ha tillgång till. I *artikel 27* föreskrivs det om medlemsstaternas skyldighet att samla in och föra uttömmande statistik på central nivå och årligen överlämna den till kommissionen. Kommissionen får anta delegerade akter för att fastställa närmare bestämmelser om den information som ska samlas in och metoden för insamling och översändandet av den till kommissionen.

### **3.7 Samarbete (artiklarna 28–29)**

I *artikel 28* fastställs det att ARO-kontoren är skyldiga att samarbeta med Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO), Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) i syfte att underlätta identifieringen av hjälpmedel, vinning som härrör från brott eller andra tillgångar.

Enligt *artikel 29* ska medlemsstaterna säkerställa att ARO-kontoren och kontoren för förvaltning av tillgångar samarbetar med sina motsvarigheter i tredjeländer i så stor utsträckning som möjligt i syfte att utföra de uppgifter som avses i artiklarna 5 och 21. I fråga om ARO-kontoren förutsätts ytterligare att samarbetet är förenligt med den tillämpliga rättsliga ramen för data-skydd och nödvändigt för att förebygga, upptäcka och utreda brott med anknytning till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

### **3.8 Slutbestämmelser (artiklarna 30-37)**

I *artikel 30* föreskrivs det om den rätt att anta delegerade akter som kommissionen har enligt artikel 27, som gäller statistikföring. *Artikel 31* reglerar medlemsstaternas skyldighet att informera kommissionen om såväl de myndigheter som utsetts att utföra uppgifterna enligt artiklarna 5 och 21 som kontaktpunkterna för gränsöverskridande fall. Enligt *artikel 32* ska medlemsstaterna sätta i kraft direktivet inom ett år från det att det har trätt i kraft. *Artikel 33* innehåller bestämmelser om rapportering, *artikel 34* bestämmelser om förhållandet till andra instrument, *artikel 35* bestämmelser om ersättande av tidigare instrument, *artikel 36* bestämmelser om ikraftträdande och *artikel 37* bestämmelser om adressater.

## **4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen**

### **4.1 Förslagets rättsliga grund**

Förslaget grundar sig på artiklarna 82.2, 83.1, 83.2 och 87.2 i EUF-fördraget. Av dessa gäller artikel 82.2 minimireglerna för straffrättsligt förfarande, artikel 83.1 minimireglerna för fastställande av särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag inklusive relaterade påföljder och artikel 83.2 minimireglerna för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder, medan artikel 87.2 gäller polissamarbete.

I förslaget beskrivs närmare vilken rättslig grund de olika bestämmelserna grundar sig på. På denna grund verkar artikel 82.2 i EUF-fördraget täcka de rättssäkerhetsgarantier som föreslås i direktivet (kapitel V) och bestämmelserna om ersättning till brottsoffer, som finns i artikel 18. Artikel 83 i EUF-fördraget täcker bestämmelserna om frysning och förverkande (kapitel III, artiklarna 11–17), förvaltning (kapitel IV) samt strategin för återvinning av tillgångar och de nationella myndigheternas samarbetsmekanismer (artikel 24) och resurser (artikel 25). Artikel 87.2 i EUF-fördraget täcker åtgärder för spårning och identifiering av tillgångar samt ARO-kontoren och kontoren för förvaltning av tillgångar och deras samarbete med motsvarande kontor i andra medlemsstater, dvs. åtminstone kapitel II.

Enligt förslaget och de tilläggsupplysningar som kommissionen har gett täcker artikel 83.1 åtgärder i anslutning till frysning och förverkande på de områden med särskilt allvarlig brottslighet med en gränsöverskridande dimension som förtecknas i direktivet (artikel 2.1 a–k). Detta gäller enligt kommissionen också brott som begås inom ramen för en kriminell organisation (artikel 2.2), eftersom organiserad brottslighet utgör ett av de så kallade eurobrotten som förtecknas i bestämmelsen. Dessa brott omfattar också överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, till den del det föreskrivs om dessa på EU-nivå (artikel 2.3).

Enligt förslaget är åtgärder för att frysa och förverka tillgångar viktiga även på områden som blivit föremål för harmoniseringsåtgärder och som därmed omfattas av artikel 83.2. Enligt kommissionens tilläggsupplysningar ska det föreskrivas om denna typ av områden i artikel 2.1 l–n.

Enligt förslaget är åtgärder som förbättrar förvaltningen av frysta och förverkade tillgångar (kapitel IV) behövliga för att säkerställa att åtgärder i anslutning till frysning och förverkande genomförs effektivt, och de utgör tilläggskrav (ancillary requirements) som hör till tillämpningsområdet för artikel 83 i EUF-fördraget. Detta gäller även bestämmelser för att utveckla en mer övergripande strategi för återvinning av tillgångar, i kombination med mekanismer för samarbete mellan myndigheter på nationell nivå (artikel 24) och bestämmelser för att säkerställa att de behöriga myndigheterna har de resurser som krävs för att utföra sina uppgifter (artikel 25).

Enligt förslaget omfattar artikel 87.2 åtgärder som gäller spårning och identifiering av tillgångar samt gränsöverskridande samarbete som bedrivs av kontoren för återvinning av tillgångar och kontoren för förvaltning av tillgångar, eftersom dessa bidrar till ett effektivt gränsöverskridande samarbete kring förebyggande, upptäckt och utredning av brott. Eftersom tillämpningsområdet för artikel 87 inte har begränsats till vissa brott täcker dessa åtgärder även överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, om gärningen i fråga har kriminaliserats i den nationella lagstiftningen och om åtgärderna gör det lättare att förebygga och upptäcka överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

Statsrådet konstaterar att det utgör ett undantag från huvudregeln att använda flera än en bestämmelse om rättslig grund. Enligt EU-domstolens rättspraxis ska unionslagstiftaren sträva efter att specificera förslagets väsentliga karaktär och skilja rättsaktens primära och centrala konsekvenser från dess relaterade faktorer och indirekta konsekvenser. Även om rättsakten har flera olika syften eller innefattar flera olika faktorer, ska dess rättsliga grund fastställas utifrån rättsaktens huvudsakliga eller dominerande syfte eller faktor. Om det däremot är fråga om en rättsakt som har flera samtidiga syften eller innefattar flera delfaktorer som är oupplösligt förenade med varandra utan att någon av dem är sekundär och indirekt i förhållande till de andra, kan rättsakten grunda sig på flera bestämmelser om rättslig grund.

Förslaget innehåller bestämmelser om såväl straffrättsligt samarbete som polissamarbete och är således mer omfattande än normalt. Detta beror på att målet har varit att förslaget ska innehålla övergripande bestämmelser om de olika faserna vid återvinning av tillgångar och att förslaget

ska ersätta både konfiskationsdirektivet, som hör till området straffrättsligt samarbete, och beslutet om vinning av brott, som hör till området polissamarbete. Enligt statsrådet är ingendera delfaktorn i detta förslag sekundär eller indirekt i förhållande till den andra. Statsrådet konstaterar vidare att den rättsliga grunden för det gällande konfiskationsdirektivet är artiklarna 82.2 och 83.1 i EUF-fördraget. Artikel 83.2 i EUF-fördraget utgör således en ny rättslig grund och bygger på att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta de straffrättsliga regler som redan utfärdats med stöd av den ovannämnda bestämmelsen. Statsrådet anser att det av dessa orsaker i regel kan anses vara motiverat att använda flera rättsliga grunder.

Enligt statsrådets bedömning är de rättsliga grunder som föreslås i direktivförslaget huvudsakligen ändamålsenliga. Eftersom vissa av de nya bestämmelserna i direktivförslaget är omfattande finns det ändå skäl att bedöma och utreda de rättsliga grundernas ändamålsenlighet ytterligare i samband med de fortsatta förhandlingarna. Det gäller framför allt att fästa vikt vid brott som omfattas av den föreslagna artikeln 2.2 och som har begåtts inom kriminella organisationer, bestämmelserna om förvaltning av tillgångar och den befogenhet som föreslås för ARO-kontoren när det gäller sanktionsrelaterade brott.

Inom unionsrätten har det inte definierats närmare vad den organiserade brottslighet som nämns i artikel 83.1 i EUF-fördraget innefattar. I artikel 2.1 a i förslaget hänvisas det till rådets rambeslut 2008/841/RIF om kampen mot organiserad brottslighet. Den kriminaliseringsskyldighet som anges i artikel 2 i rambeslutet gäller brott som rör deltagande i en kriminell organisation. Dessutom har definitionen av kriminell organisation i artikel 1 i rambeslutet begränsats till att gälla brott som bestraffas med frihetsberövande på maximalt minst fyra år. De brott som nämns i artikel 2.2 i förslaget är således nya på EU-nivå, och de är mer omfattande än det gällande rambeslutet. Enligt de tilläggsupplysningar som kommissionen har gett i samband med behandlingen i rådets arbetsgrupp ska brottsdefinitionerna grunda sig på nationell lagstiftning, vilket dock inte framgår av ordalydelsen i bestämmelsen, bortsett från den föreslagna artikeln 2.2 j.

#### **4.2 Förslagets förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen**

Enligt artikel 4.2 j i EUF-fördraget ska unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter på området för frihet, säkerhet och rättvisa. I artikel 5.3 i EUF-fördraget konstateras i enlighet med subsidiaritetsprincipen att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Kommissionen har ansett att dess förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detta motiveras med att den organiserade brottsligheten har en gränsöverskridande räckvidd som medlemsstaterna inte kan ingripa i tillräckligt effektivt genom nationella åtgärder. Europol uppskattar att 70 procent av alla organiserade kriminella grupper som är verksamma inom unionen är aktiva i fler än tre medlemsstater, och tillgångar med brottslig anknytning döljs och investeras på nytt på EU:s inre marknad. De kriminella grupperna använder komplexa arrangemang för att dölja tillgångarnas ursprung och styr sin verksamhet till de medlemsstater som har svagare system för återvinning av tillgångar än andra. Det behövs därför nya åtgärder på EU-nivå för att effektivt kunna beslagta hjälpmedel och vinning av brott. Direktivförslaget underlättar samarbete över gränserna och effektiviserar bekämpningen av brottslighet.

Kommissionen har ansett att dess förslag även respekterar proportionalitetsprincipen. Syftet med förslaget är att effektivisera metoderna för att spåra, identifiera, frysa, förvalta och förverka

tillgångar som härrör från brott. Åtgärderna har enligt kommissionen formulerats tillräckligt allmänt, men de är särskilt inriktade på organiserad brottslighet. Genom förslaget förtydligas vissa allmänna skyldigheter som syftar till att öka rättssäkerheten och minska sådana skillnader mellan medlemsstaterna som i framtiden kan förhindra samarbete. Fördelarna med förslaget anses vara större än de resurskonsekvenser och ändringar i lagstiftningen som förslaget förorsakar medlemsstaterna. De föreslagna åtgärderna går inte utöver vad som kan betraktas som nödvändiga och proportionella åtgärder för att ingripa i organiserad brottslig verksamhet och frånta brottslingarna deras betydande vinster. Som exempel nämns bland annat att förverkande utan föregående fällande dom begränsas till fall av allvarliga brott som kan ge upphov till betydande fördelar. Proportionaliteten tryggas också genom starka rättssäkerhetsgarantier.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen och huvudsakligen också med proportionalitetsprincipen. Under förhandlingarna behöver förenligheten med proportionalitetsprincipen analyseras också för att säkerställa att de föreslagna nya skyldigheterna inte går utöver vad som är nödvändigt för att målen med direktivförslaget ska uppnås. Detta gäller i synnerhet myndigheternas befogenheter, de materiella förutsättningarna för förverkande, skyldigheterna i anslutning till förvaltning av frysta eller förverkade tillgångar samt behandling av personuppgifter och andra uppgifter med beaktande av de krav som i nuläget tillämpas i fråga om skydd för personuppgifter och informationssäkerhet.

## 5 Förslagets konsekvenser

### 5.1 Förslagets konsekvenser för Finlands lagstiftning

#### 5.1.1 Kapitel I i förslaget: Allmänna bestämmelser

I Finland föreskrivs det, i den mening som avses i **artikel 1.1** i direktivförslaget, om spårande och identifiering åtminstone i polislagen (872/2011) och i förundersökningslagen (805/2011), om frysning i tvångsmedelslagen (806/2011), om förverkande i strafflagen och om förvaltning av tillgångar åtminstone i utredningsbalken (705/2007), i tvångsmedelslagen och i lagen om verkställighet av böter (672/2002). Dessa lagars innehåll i förhållande till de skyldigheter som fastställs i direktivförslaget behandlas i närmare detalj nedan i samband med de enskilda artiklarna.

Närmare bestämmelser om de i artikel 1.2 i förslaget avsedda reglerna för att underlätta ett effektivt genomförande av unionens restriktiva åtgärder och efterföljande återvinning av tillhörande egendom när det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder finns i kapitel II i förslaget, som gäller spårande och identifiering (åtminstone artikel 4.2 och artiklarna 5.2 d, 5.3 och 5.4), och i kapitel VII, som gäller samarbete (artiklarna 28.2 och 29.1). Bestämmelserna gäller ARO-kontoren.

Syftet med bestämmelserna är att på grundval av skäl 6 i ingressen och de tilläggsupplysningar som kommissionen har gett i samband med beredningen i rådets arbetsgrupp effektivisera användningen av sanktioner genom att utnyttja ARO-kontorens sakkunskap när det gäller att identifiera och spåra tillgångar. ARO-kontoren ska komplettera de andra myndigheternas verksamhet. Det är fråga om preventiv verksamhet som bedrivs i syfte att förebygga kringgående av sanktioner i ett så tidigt skede som möjligt, redan innan det finns vetskap om en konkret överträdelse. Unionens restriktiva åtgärder är i sig inte av straffrättslig karaktär. De i direktivet fastställda åtgärderna i anslutning till frysning och förverkande av tillgångar kan inte användas för sådan frysning som görs med stöd av unionens restriktiva åtgärder, utan åtgärderna kommer även i fortsättningen att begränsa sig till situationer där tillgångarna härrör från brottslig verksamhet, såsom överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

Nationella bestämmelser om unionens restriktiva åtgärder finns i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967, nedan *lagen om sanktioner*). Enligt 2 b § i lagen, utöver vad som föreskrivs i de i 2 a § 1 mom. avsedda förordningar som antagits med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, verkställs frysning av tillgångar som tillhör i förordningarnas bilagor nämnda fysiska eller juridiska personer av utmätningsmannen på utrikesministeriets ansökan med iakttagande av 8 kap. 5—10 och 12—15 § i utsökningsbalken.

I 4 § i lagen om sanktioner konstateras att bestämmelser om straff för brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av denna lag samt för brott eller försök till brott mot de förordningar som omfattas av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och har antagits med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns i 46 kap. 1—3 § i strafflagen (39/1889). Det är således fråga om regleringsbrott, grovt regleringsbrott eller lindrigt regleringsbrott.

Enligt 1 § i polislagen är polisens uppgift bland annat att förebygga, avslöja och utreda brott. Bestämmelser om hur förundersökning ska genomföras finns i förundersökningslagen. Direktivförslaget kan dock kräva ändringar i den nationella lagstiftningen till den del dessa uppgifter i fråga om regleringsbrott uttryckligen ska anförtros ARO-kontoren, som i nuläget inte har någon roll i bekämpningen av dessa brott.

Av **artikel 2**, som gäller direktivförslagets tillämpningsområde, följer att spårande, identifiering, frysning, förverkande och förvaltning av tillgångar i den bemärkelse som förutsätts i direktivet ska omfatta de brott som räknas upp i artikeln. Tillämpningsområdet för 10 kap. i strafflagen, som gäller förverkandepåföljder, är allmänt, och det tillämpas i regel på alla gärningar som är straffbara enligt Finlands lagstiftning, om inte något annat föreskrivs separat. Även tvångsmedelslagens bestämmelser om kvarstad för att säkerställa förverkandepåföljd och beslag kan tillämpas på denna typ av brott.

Artikel 2.1 innehåller en förteckning med 14 punkter över brott som harmoniserats på EU-nivå. Artikel 2.1 gäller å ena sidan de områden av brottslighet som nämns i artikel 83.1 i EUF-fördraget, så kallade eurobrott, och å andra sidan de områden som omfattas av den så kallade sammankopplade behörigheten enligt artikel 83.2 i EUF-fördraget och som varit föremål för harmoniseringsåtgärder, inom vilka det har föreskrivits om minimiregler för fastställande av brott och påföljder.

Kommissionen har i samband med beredningen i rådets arbetsgrupp preciserat att det i artikel 2.1 a–k hänvisas till eurobrott. Exempel på sådana områden av brottslighet är deltagande i en kriminell organisation, terrorism, människohandel, sexuell exploatering av barn och barnpornografi, olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, korruption, penningtvätt, förfälskning av betalningsmedel, penningförfälskning, inklusive förfälskning av euron, it-brottslighet samt olaglig handel med vapen, ammunition och sprängämnen. I leden l–n hänvisas det till områden som omfattas av den sammankopplade behörigheten. Som exempel kan nämnas bedrägerier, inbegripet bedrägeri och andra brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen, miljöbrott och hjälp till olaglig inresa och vistelse.

Finland har på nationell nivå genomfört de direktiv och rambeslut som nämns i artikel 2.1 samt satt i kraft den konvention som anges i led f (FördrS 98/2005) och det protokoll till konventionen som anges i led k (FördrS 74/2011). Finlands lagstiftning kan således till denna del anses uppfylla de skyldigheter som fastställs i direktivet.

Artikel 2.2 innehåller en förteckning med 10 punkter över brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation, i fråga om vilka brottsrekvisitet inte har definierats närmare. Kommissionen har i samband med beredningen i rådets arbetsgrupp uppgett att det i artikel 2.2 hänvisas till brott i den form de har kriminaliserats i den nationella lagstiftningen.

Strafflagen innehåller inga separata brottsrekvisit för brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation, med undantag av sådant deltagande i en organiserad kriminell grups verksamhet som avses i 17 kap. 1 a §. På brott som begåtts inom ramen för en organiserad kriminell grupp tillämpas således i regel samma brottsrekvisit som i fråga om andra brott. Brottsbegått som ett led i en organiserad kriminell grups verksamhet utgör enligt 6 kap. 5 § 1 mom. 2 punkten i strafflagen en straffskärpningsgrund och är dessutom i fråga om många typer av brott en grund på vilken ett brott kan kvalificeras som grovt.

Artikel 2.2 innehåller vissa brottsbeteckningar som inte ingår i strafflagen som sådana, men som sannolikt åtminstone huvudsakligen omfattas av brottsrekvisiten enligt den gällande strafflagen och således även av de åtgärder som förutsätts i direktivet. Olaglig handel med mänskliga organ och vävnader är straffbart som människohandel (SL 25 kap. 3–4 §), människorov är straffbart som olika typer av brott mot friheten (25 kap.) och förfalskning och piratkopiering och olaglig handel med kulturföremål är straffbart som brott som har samband med införsel och utförsel (46 kap.). Direktivet ska således tillämpas på denna typ av brott till den del brotten har begåtts inom ramen för en kriminell organisation.

Enligt artikel 2.3 ska direktivets tillämpningsområde omfatta även överträdelser av unionens restriktiva åtgärder på det sätt som fastställs i det direktiv som utfärdats om detta. Skyldighetens förhållande till den nationella lagstiftningen kan således bedömas närmare först i samband med det aktuella direktivförslaget. Överträdelser eller försök till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder är numera i Finland straffbart som regleringsbrott (SL, 46 kap. 1–3 §).

Enligt artikel 2.5 ska bestämmelserna om spårande och identifiering i kapitel 2 tillämpas på alla brott enligt definitionen i nationell rätt som bestraffas med frihetsberövande i minst ett år. I Finland ska frågor som gäller förverkandepåföljder och skadestånd redan i nuläget beaktas neutralt med avseende på brottstyp i utredningar av brott enligt 1 kap. 2 § i förundersökningslagen. Den nationella lagstiftningen kan således till denna del anses överensstämma med de skyldigheter som fastställs i direktivet.

#### 5.1.2 Kapitel II i förslaget: Spårande och identifiering

Relevant lagstiftning med tanke på ARO-kontoren finns förutom i beslutet om vinning som härrör från brott, som ska ersättas med det föreslagna direktivet, även i rådets rambeslut om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater 2006/960/RIF (nedan svenska rambeslutet), som informationsutbytet kontoren emellan har grundat sig på. Kommissionen har den 8 december 2021 antagit ett förslag till direktiv (COM(2021) 782 final, U 8/2022 rd) om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut (nedan även *direktivet om informationsutbyte*), som upphäver och ersätter rambeslutet i fråga. Rådets allmänna riktlinje om direktivförslaget godkändes i juni 2022 i rådet för rättsliga och inrikes frågor. I Finland har det föreskrivits om det nationella genomförandet av rambeslutet genom lagen om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rådets rambeslut om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater och om tillämpning av rambeslutet (26/2009, nedan *lagen om informations- och underrättelseutbyte*) och genom statsrå-

dets förordning om kontakter enligt rådets rambeslut om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater (58/2009). Lagen tillämpas enligt dess 2 § också när information lämnas med stöd av beslutet om vinning som härrör från brott.

Den föreslagna **artikel 4.1** och **artikel 5.2 b** och **c** kan utvidga ARO-kontorens behörighet till att omfatta det skede som följer efter domen, eftersom kontoren ska kunna spåra och identifiera även sådana tillgångar om vilka ett beslut om förverkande redan har fattats. Artikel 1 i det gällande beslutet om vinning som härrör från brott gäller till denna del tillgångar som kan förverkas. I Finland kan detta påverka den vedertagna indelningen, enligt vilken förundersökningsmyndigheterna ansvarar för spårningsåtgärderna i utredningsskedet, medan de åtgärder som ska vidtas efter förverkandet regleras i lagen om verkställighet av böter, vars innehåll det redogörs närmare för nedan i samband med artikel 19. Förslaget kan till denna del kräva ändringar åtminstone i förundersökningslagen, tvångsmedelslagen, strafflagen och lagen om verkställighet av böter.

Enligt den föreslagna artikeln 4.2 ska utredningar om spårande av tillgångar genomföras omedelbart när en utredning inleds på grund av ett brott som sannolikt kommer att ge upphov till betydande ekonomiska fördelar, eller om det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda brott med anknytning till sanktioner. Bestämmelsen kan kräva en ändring i polislagen och förundersökningslagen, eftersom det i dessa lagar inte separat föreskrivs om brådskande åtgärder i dessa situationer. Dessutom kan inledande av utredningar av brott med anknytning till sanktioner redan före förundersökningsskedet kräva ändringar åtminstone i polislagen.

De föreslagna artiklarna 5.2 b, 5.2 c och 5.3 förutsätter att ARO-kontoren även själva ska kunna spåra och identifiera tillgångar. Det är fråga om nya uppgifter, eftersom ett villkor i beslutet om vinning som härrör från brott har varit att spårandet och identifieringen ska underlättas. I nuläget spårar och identifierar ARO-kontoret, som verkar i anslutning till Centralkriminalpolisen i Finland, själv tillgångar på grundval av internationella begäranden, vilket delvis överensstämmer med artikel 5.2 b. Däremot har ARO-kontoret inte haft någon roll i de uttryckligen nationella fall som nämns i artikel 5.2 a, där spårandet och identifieringen av tillgångar hör till respektive aktör som utför förundersökningen i enlighet med 1 kap. 2 § i förundersökningslagen.

De föreslagna artiklarna 4.2 och 5.2–4 innehåller nya bestämmelser bland annat om ARO-kontorens uppgifter när det gäller unionens restriktiva åtgärder och riktade ekonomiska sanktioner, och de behov av ändringar i lagstiftningen som detta ger upphov till har bedömts ovan i samband med artikel 1.2.

Enligt artikel 5.4 i förslaget ska ARO-kontoren också ges möjlighet att vidta brådskande frysningåtgärder enligt artikel 11.2, om det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda sanktionsbrott. Förslaget verkar till denna del avvika från utgångspunkterna för den nationella tvångsmedelslagstiftningen, eftersom tvångsmedel enligt den nationella lagstiftningen inte kan användas i det skede som föregår förundersökningen.

Polisen har omfattande rättigheter att få information för att kunna sköta sina uppgifter, och följaktligen har ARO-kontoren i Finland möjlighet att få de flesta uppgifter som nämns i **artikel 6** i förslaget. Om polisens rätt att få information föreskrivs i 4 kap. i polislagen och i 3 kap. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019). I den sistnämnda lagens 16 § föreskrivs det om polisens rätt att få uppgifter ur vissa register och informationssystem genom en teknisk anslutning eller som en datamängd. Denna rätt ska av de uppgifter som avses i artikel 6.1 gälla åtminstone fastighetsregistret, befolkningsdatasystemet, trafik- och transportregistret och handelsregistret. Sådan omedelbar och direkt tillgång som krävs i artikeln

finns dock inte i fråga om alla uppgifter, eftersom överlämnandet av uppgifter också kan grunda sig på en begäran om information som polisen gör inom ramen för sin befogenhet. Ändringar i denna grundläggande lösning kräver sannolikt ändringar i den nationella lagstiftningen.

ARO-kontoren har inte någon nationell allmän rätt att få till exempel sådana uppgifter av skattemyndigheterna som anges i led a i artikel 6.1, socialförsäkringsuppgifter som anges i led f eller information av åklagarmyndigheterna som anges i led g. Det sistnämnda ledet om relevant information som innehas av myndigheter som är behöriga att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra brott har formulerats mycket allmänt. På grundval av skäl 17 i ingressen kan ledet anses omfatta exempelvis uppgifter ur straffregistret, om dessa kan vara av värde för att identifiera relevant egendom. I den nationella lagstiftningen har förundersökningsmyndighetens rätt att få uppgifter ur straffregistret begränsats till tvångsmedelsärenden med stöd av 4 § 1 mom. 5 punkten i straffregisterlagen (770/1993).

Enligt artikel 6.3 i direktivförslaget ska den omedelbara och direkta tillgången till information inte påverka de rättssäkerhetsgarantier som fastställs i nationell rätt. Utifrån formuleringen och ordalydelsen i skäl 17 i ingressen förblir det i viss mån oklart i hur stor grad den omedelbara och direkta tillgången till information kan begränsas i nationell rätt.

I **artikel 8** i direktivförslaget föreskrivs det om övervakningen av ARO-kontorens uppkopplingar och sökningar. I Finland föreskrivs det om insamling av logguppgifter allmänt i fråga om alla myndigheter i 17 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) och mer specifikt i fråga om behandlingen av personuppgifter i samband med brottmål i 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, nedan *lagen om dataskydd i brottmål*). Vidare finns det specialbestämmelser om detta i lagarna om olika register. Bestämmelserna i artikel 8 verkar mer detaljerade än de ovannämnda nationella bestämmelserna.

Bestämmelserna i **artikel 9** i direktivet, som gäller syftet med ARO-kontorens gränsöverskridande informationsutbyte, den minimiinformation som ska ingå i gränsöverskridande framställningar samt skälen för avslag och som är nya i jämförelse med beslutet om vinning som härrör från brott, motsvarar i huvuddrag det svenska rambeslutet, som informationsutbytet mellan ARO-kontoren för närvarande grundar sig på. Däremot avviker till exempel punkt 5, där en viss kanal fastställs för informationsutbytet (SIENA-systemet), från innehållet i beslutet om vinning som härrör från brott och rambeslutet. Finlands ARO-kontor har redan tillgång till SIENA.

I punkt 1 formuleras mycket allmänt att informationsutbytet ska gälla all information som är nödvändig för att det kontor som framställer begäran ska kunna utföra sina uppgifter enligt artikel 5. Om informationsutbytet ska gälla all den minimiinformation som nämns i artikel 6 kommer området för informationsutbytet sannolikt att öka avsevärt samtidigt som det ger upphov till frågor om huruvida de föreslagna skälen för avslag är tillräckliga.

Bestämmelser om brottsbekämpningsmyndigheternas gränsöverskridande informationsutbyte finns förutom i svenska rambeslutet även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (nedan *EIO-direktivet*) och mer allmänt inom området internationell straffrättslig hjälp, som det föreskrivs om på nationell nivå i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994, nedan *lagen om rättshjälp i straffrättsliga ärenden*). Förhållandet mellan artikel 9 i förslaget och den nämnda lagstiftningen är oklart.

De tidsfrister som i **artikel 10** i direktivet anges för att svara på begäranden om information är striktare än de tidsfrister i svenska rambeslutet, som det hänvisas till i beslutet om vinning som

härör från brott, men de motsvarar huvudsakligen de tidsfrister som ingår i rådets allmänna riktlinje om förslaget till det direktiv om informationsutbyte som ska ersätta rambeslutet.

### 5.1.3 Kapitel III i förslaget: Frysning och förverkande

**Artikel 11.1**, där det föreskrivs om medlemsstaternas skyldighet att möjliggöra frysning för att säkerställa ett eventuellt förverkande motsvarar huvudsakligen den första meningen i artikel 7.1 i konfiskationsdirektivet. I det nationella genomförandet av det gällande konfiskationsdirektivet har det ansetts att de frysningåtgärder som avses i direktivet i Finland motsvarar kvarstad och tillfällig kvarstad enligt 6 kap. i tvångsmedelslagen och beslag enligt 7 kap. i den lagen, som alla är möjliga åtgärder för att säkerställa en förverkandepåföljd (RP 4/2016 rd, s. 17).

Enligt artikel 11.2 i förslaget ska frysningåtgärder omfatta omedelbara åtgärder som vid behov ska vidtas för att bevara egendomen. Dessa omedelbara åtgärder har inte definierats närmare. Bestämmelsen motsvarar till stor del den andra meningen i artikel 7.1 i konfiskationsdirektivet, som gäller brådskande åtgärder och som inte heller har definierats närmare. I genomförandet av konfiskationsdirektivet har det inte separat tagits ställning till hur de ovannämnda åtgärderna enligt 6 och 7 kap. i tvångsmedelslagen står i förhållande till denna typ av brådskande åtgärder. Av motiveringen till regeringspropositionen framgår att den nationella lagstiftningen till denna del har bedömts uppfylla de skyldigheter som följer av direktivet (RP 4/2016 rd, s. 17).

Enligt artikel 11.3 ska medlemsstaterna göra det möjligt för ARO-kontoren att vidta omedelbara åtgärder enligt punkt 2 till dess att ett beslut om frysning enligt punkt 1 har utfärdats. Giltigheten för sådana tillfälliga brådskande frysningåtgärder får inte överstiga sju dagar. Det är fråga om en ny skyldighet som sannolikt kräver ändringar i den nationella lagstiftningen.

I samband med beredningen av förslaget ansåg Finland, utifrån de uppgifter som då fanns att tillgå, att det inte var nödvändigt att ge ARO-kontoren befogenheter att utfärda beslut om brådskande frysning. Finland ansåg att det nuvarande systemet är tillräckligt, dvs. att kontomedel kan stoppas kortvarigt av medlemsstaternas enheter för bekämpning av penningtvätt (Financial Intelligence Units, dvs. FIU, i Finland centralen för utredning av penningtvätt, som verkar i anslutning till Centralkriminalpolisen), och att den egentliga frysningen av tillgångar sker med stöd av de gällande författningarna, såsom konfiskationsförordningen (E 97/2021 rd). Enligt konsekvensbedömningen av förslaget har dock inte alla ARO-kontor möjlighet att begära att en annan myndighet ska vidta åtgärder för brådskande frysning.

Det framgår inte direkt av punkt 3 om ARO-kontoren ska ha en formell rätt att meddela tillfälliga beslut om frysning eller om det räcker till exempel att vissa tjänstemän bland kontorets personal har sådana rättigheter.

Som en omedelbar åtgärd enligt punkt 2 och 3 i artikel 11 kan man i Finland eventuellt betrakta åtminstone tillfällig kvarstad, som en anhållningsberättigad tjänsteman enligt 6 kap. 3 § 1 mom. i tvångsmedelslagen får besluta om. En förutsättning är att ärendet inte tål uppskov och att de förutsättningar för kvarstad som anges i 1 § finns. Den tillfälliga kvarstaden upphör enligt 6 kap. 3 § 2 mom. att gälla, om ett yrkande på kvarstad inte framställs hos domstol inom en vecka från det att det tillfälliga föreläggandet meddelades. En tillfällig kvarstad kan således gälla längre än vad som förutsätts i artikel 11.3.

Det är oklart om även beslag enligt 7 kap. i tvångsmedelslagen kan betraktas som en omedelbar åtgärd. En aspekt som talar för detta är att det enligt 7 kap. 7 § i tvångsmedelslagen är en anhållningsberättigad tjänsteman som beslutar även om beslag. En aspekt som talar mot det är dock att i motsats till tillfällig kvarstad är beslag inte en sådan typ av kortvarig tillfällig åtgärd

som för att hållas i kraft förutsätter ett separat beslut om långvarigare frysning. Det har inte fastställts någon tydlig maximitid som beslaget kan vara. Enligt 7 kap. 14 § i tvångsmedelslagen ska ett beslag hävas om åtal för det brott som ligger till grund för beslaget inte väcks eller ett yrkande på förverkandepåföljd inte framställs inom fyra månader från beslag. Domstolen kan emellertid på de villkor som fastställs närmare i 14 § förlänga tidsfristen med högst fyra månader åt gången, eller av särskilda skäl med högst ett år åt gången, eller bestämma att ett beslag består tills vidare. Tidsfristerna är också till denna del längre än vad som föreslås i artikel 11.3.

Den nationella lagstiftningen kan anses uppfylla kraven på behörig myndighet och motiveringen till frysningsbeslut enligt artikel 11.5. Konfiskationsdirektivet innehåller inga uttryckliga bestämmelser om motiveringen av beslut om frysning, men skyldigheten framgår indirekt av skydds klausulen i artikel 8.2, enligt vilken den person som beslutet om frysning gäller ska få åtminstone en kort redogörelse över orsaken eller orsakerna bakom beslutet i fråga. En liknande rapporteringsskyldighet finns i artikel 22 i förslaget.

Enligt 6 kap. 2 § i tvångsmedelslagen ska beslut om kvarstad meddelas av domstol. Beslutet ska motiveras, även om det inte föreskrivs direkt om det i tvångsmedelslagen. Motiveringsskyldigheten bygger i sista hand på Finlands grundlag (731/1999), där rätten att få ett motiverat beslut nämns som en av hörnstenarna till en rättvis rättegång (21 § 2 mom.), och på avgöranden av Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, enligt vilka artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen (FördrS 19/1990), som gäller en rättvis rättegång, ålägger domstolen en skyldighet att motivera sina beslut. Enligt högsta domstolens rättspraxis ska en domstol som fattar beslut om tvångsmedel motivera sitt beslut tillräckligt detaljerat, så att beslutets lagenlighet kan bedömas (se HD 2020:16, punkt 12).

Beslut om tillfällig kvarstad och beslag fattas som det konstaterats ovan av en anhållningsberättigad tjänsteman. Domstolen får besluta om beslag när den behandlar åtalet. Enligt 6 kap. 3 § i tvångsmedelslagen ska tillfällig kvarstad protokollföras utan ogrundat dröjsmål. Protokollet ska vara tillräckligt utförligt när det gäller ändamålet med kvarstaden, och det ska innehålla en redogörelse för förfarandet som lett till kvarstad och en specifikation av den egendom som kvarstaden gäller. En kopia av protokollet ska utan dröjsmål sändas till den vars egendom den tillfälliga kvarstaden gäller. En motsvarande bestämmelse om beslag finns i 7 kap. 12 § i lagen.

Punkt 6 i artikeln, som gäller frysningsbeslutets giltighetstid och återlämnande av egendomen till ägaren, motsvarar i praktiken punkterna 3 och 5 i artikel 8 i det gällande konfiskationsdirektivet, som innehåller en skydds klausul. Dessa punkter har i samband med genomförandet av direktivet inte ansetts medföra något behov av ändringar i den nationella lagstiftningen (RP 4/2016 rd, s. 18–20).

Punkt 7 i artikeln innehåller en ny bestämmelse där det fastställs att om den egendom som ska frysas består av juridiska personer som bör bevaras för fortsatt drift, till exempel företag, ska frysningsbeslutet omfatta åtgärder för att utesluta tillgång till denna egendom för de personer som äger eller kontrollerar dem, samtidigt som fortsatt drift möjliggörs.

På verkställigheten av tillfällig kvarstad och kvarstad tillämpas utsökningsbalken. Kvarstad av lös eller fast egendom ska enligt 8 kap. 7 § i utsökningsbalken verkställas med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna om utmätning i 4 kap. Enligt 4 kap. 37 § får gäldenären inte efter utmättningsbeslutet förstöra eller utan utmättningsmannens tillstånd överlåta eller pantsätta utmätt egendom eller på annat sätt förfoga över den. Efter utmätning av en andel eller aktier i ett bolag eller en annan sammanslutning får gäldenären enligt 38 § inte i sammanslutningen besluta om sådana åtgärder utanför den sedvanliga affärsverksamheten som avsevärt sänker andelens eller aktiernas värde. Enligt 39 § kan utmättningsmannen ge gäldenären tillstånd

att byta ut utmätt egendom mot annan egendom eller att vidta någon annan motsvarande åtgärd som avses i 37 §. Tillståndet förutsätter att åtgärden är ändamålsenlig och inte uppenbart äventyrar betalningen till borgenärerna.

De ovannämnda bestämmelserna i utsökningsbalken utgör således inget hinder för normal affärsverksamhet och hindrar inte ovillkorligen ägarens eller innehavarens tillgång till egendomen, men de hindrar åtgärder som avviker från sedvanlig affärsverksamhet och som avsevärt sänker egendomens värde. Det är oklart om detta uppfyller den skyldighet som anges i artikel 11.7 i direktivförslaget med beaktande av att det dessutom i förslaget inte har definierats vad som till exempel avses med förvaltning av egendom, medan det i 4 kap. 38 § i utsökningsbalken förutsätts att gäldenären har betydande bestämmanderätt i sammanslutningen på grund av sitt innehav.

Bestämmelser om förvaring av det beslagtagna finns i 7 kap. 13 § i tvångsmedelslagen, i vars 1 mom. det konstateras att föremål, egendom och handlingar som tagits i beslag ska tas om hand eller sättas i säkert förvar av den som företar beslaget. Det beslagtagna får enligt 2 mom. lämnas kvar hos innehavaren, om detta inte äventyrar syftet med beslaget. Innehavaren ska då förbjudas att överlåta, göra sig av med eller förstöra det. Vid behov ska det beslagtagna också märkas så att det klart framgår att det har tagits i beslag. Innehavaren kan förbjudas att använda det. Det beslagtagna ska enligt 3 mom. förvaras sådant det är och vårdas omsorgsfullt. Paragrafen innehåller således inga uttryckliga bestämmelser om de situationer som avses i artikel 11.7 i direktivförslaget, men den möjliggör i sig genomförandet av de skyldigheter som nämns i punkten. Även till denna del är det oklart om detta är tillräckligt för att uppfylla den föreslagna skyldigheten.

Den nationella lagstiftningen kan anses uppfylla bestämmelserna i **artikel 12**, som gäller så kallat standardförverkande, och bestämmelserna i **artikel 13**, som gäller förverkande hos tredje man. I artikel 12 föreskrivs det om konfiskation av föremål respektive värde i anslutning till hjälpmedel och vinning av brott. Ordalydelsen i artikeln motsvarar huvudsakligen artikel 4.1 i konfiskationsdirektivet, som i samband med genomförandet av direktivet inte ansågs orsaka något behov av att ändra den nationella lagstiftningen (RP 4/2016 rd, s. 11).

Artikel 13 i förslaget motsvarar huvudsakligen artikel 6 i konfiskationsdirektivet, som i samband med genomförandet av direktivet ansågs kräva att bestämmelserna om förverkande av vinning som härrör från brott ska kompletteras med en möjlighet att förverka sådan vinning av brott som överförts på tredje man. Detta genomfördes genom 10 kap. 2 § 4 mom. i strafflagen, som delvis går längre än artikel 6 (RP 4/2016 rd s. 16–17, 34–36).

Innehållet i **artikel 14**, som gäller utvidgat förverkande, verkar i praktiken motsvara artikel 5.1 i konfiskationsdirektivet. Däremot innehåller artikeln ingen bestämmelse som skulle motsvara artikel 5.2 i konfiskationsdirektivet, där skyldigheten att föreskriva om utvidgad konfiskation av vinning har begränsats till att gälla vissa specifika brott, närmare bestämt korruption, brott som rör deltagande i en kriminell organisation, barnpornografi, intrång i informationssystem och brott som är straffbara med ett frihetsberövande maximistraff på i vart fall fyra år. Artikel 14 i förslaget ska således tillämpas på alla brott som hör till direktivets tillämpningsområde, vilket innebär att området för utvidgad konfiskation av vinning blir avsevärt större.

Bestämmelser om utvidgat förverkande av vinning finns i 10 kap. 3 § i strafflagen. En förutsättning för utvidgad konfiskation av vinning är enligt 1 mom. i paragrafen att det har begåtts 1) ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, 2) häleri eller penningtvätt, 3) smuggling, 4) narkotikabrott eller främjande av narkotikabrott, 5) givande av muta

eller tagande av muta eller givande av muta i näringsverksamhet eller tagande av muta i näringsverksamhet, 6) deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet, 7) spridning av pornografisk bild, i 20 kap. 8 b § 2 mom. avsett lockande av barn i sexuella syften eller koppleri, 8) orsakande av fara för informationsbehandling, eller 9) ett straffbart försök till ett brott som avses i 1–8 punkten. Vidare förutsätts att brottet är av sådan art att det kan medföra ekonomisk vinning. Denna förteckning över så kallade förverkandeutlösande brott kompletterades i samband med genomförandet av konfiskationsdirektivet så att den även omfattar de brott som anges i punkterna 5–8.

Artikel 14 i förslaget förutsätter att förteckningen över förverkandeutlösande brott utvidgas. Brott som hör till direktivets föreslagna tillämpningsområde och som inte nämns som brottsbeteckning i den förteckning som finns i 10 kap. 3 § 1 mom. i strafflagen är åtminstone terrorism, människohandel, förfalskning av betalningsmedel, penningförfalskning, miljöbrott och flera av de brott som anges i artikel 2.2 i förslaget. Samtidigt ska vissa av dessa brott, såsom de flesta terroristbrott och människohandel, på grund av sitt maximistraff omfattas av utvidgad konfiskation av vinning. Skyldigheten att utvidga förteckningen över förverkandeutlösande brott ska enligt en preliminär bedömning gälla i synnerhet sådana i tillämpningsområdet angivna brott i normal eller lindrig form i fråga om vilka maximistraffet är fängelse i mindre än fyra år.

**Artikel 15** i förslaget gäller förverkande utan föregående fällande dom i situationer där ett straffrättsligt förfarande har inletts men förfarandet inte har kunnat fortsätta på grund av omständigheter som anges i punkt 1 i artikeln. Bestämmelsen är mer omfattande än artikel 4.2 i det gällande konfiskationsdirektivet, där det föreskrivs att åtgärder för att möjliggöra förverkande utan föregående fällande dom ska vidtas åtminstone i situationer där den misstänkta eller tilltalade personen är sjuk eller har avvikit. I artikel 15.1 i förslaget nämns utöver dessa omständigheter även situationer där den misstänkta eller tilltalade avlider eller har beviljats åtalsimmunitet eller amnesti enligt nationell rätt samt där de tidsfrister som föreskrivs i nationell rätt har löpt ut, om dessa tidsfrister inte är tillräckligt långa för att möjliggöra en effektiv utredning och lagföring av de relevanta brotten.

Dessutom är förverkande utan föregående fällande dom, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 4.2 i konfiskationsdirektivet, möjligt förutom i fråga om hjälpmedel och vinning som härrör från brott även i fråga om egendom som till sitt värde motsvarar dessa samt i situationer där egendom har överförts till en tredje part. Även domströskeln formuleras på olika sätt. I artikel 4.2 i konfiskationsdirektivet förutsätts att förfarandet skulle ha kunnat leda till en fällande brottmålsdom, om den misstänkte eller tilltalade hade kunnat ställas inför rätta, medan det i den föreslagna artikeln 15.2 konstateras att den nationella domstolen ska vara övertygad om att alla rekvisit för brottet föreligger. Det är oklart om den föreslagna tröskeln är lägre eller högre än den tidigare tröskeln.

Samtidigt innefattar artikel 15 i förslaget också begränsningar som inte finns i artikel 4.2 i konfiskationsdirektivet. Den eventuella ekonomiska fördelen ska vara väsentlig, och förverkandepåföljden ska gälla brott som omfattas av tillämpningsområdet, då dessa är belagda med fängelsestraff i fyra år eller mer. Vidare föreskrivs det separat om att den berörda personens rätt till försvar ska respekteras, bland annat genom att personen ska ges tillgång till handlingarna i ärendet och rätt att bli hörd. Element av delvis samma typ finns i artikel 8.6 i det gällande konfiskationsdirektivet.

De viktigaste nationella bestämmelserna om förverkande utan föregående fällande dom finns i 10 kap. 1 § 3 mom. och 9 § i strafflagen, som togs in i lagen i samband med genomförandet av konfiskationsdirektivet. Den då gällande lagstiftningen ansågs i och för sig i enlighet med artikel 4.2 i konfiskationsdirektivet tillåta förverkande även om ingen döms till straff för ett brott. För

tydlighetens skull valde man ändå att till lagen föga en uttrycklig bestämmelse med en räckvidd som motsvarade gällande praxis vid den tidpunkten (RP 4/2016 rd s. 12, 29–31, 42–44).

Enligt 10 kap. 1 § 1 mom. i strafflagen, där det föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för förverkandepåföljd, är en förutsättning för att förverkandepåföljd ska kunna dömas ut att en gärning som enligt lag är straffbar (brott) har begåtts. Enligt 2 mom. kan förverkandepåföljd också dömas ut på grund av en straffbar gärning där 1) gärningsmannen vid tidpunkten för gärningen inte har fyllt femton år eller är otillräckelig, 2) gärningsmannen är fri från straffansvar med stöd av vissa bestämmelser i strafflagen, eller 3) en juridisk person med stöd av 9 kap. kan dömas till straff, även om gärningsmannen av någon annan anledning inte döms till straff. Om det läggs fram tillräckliga bevis för en dom för det brott eller den straffbara gärning som en förverkandepåföljd grundar sig på, kan förverkandepåföljden enligt 3 mom. dömas ut fastän det inte kan utredas vem gärningsmannen är eller åtal inte väcks mot gärningsmannen eller gärningsmannen inte döms till straff.

Bestämmelser om behandlingen av mål som gäller förverkandepåföljd finns i 10 kap. 9 § i strafflagen. Enligt 1 mom. i paragrafen behandlas ett mål som gäller förverkandepåföljd i samband med det åtal som gäller det brott som yrkande på förverkande grundar sig på. Ett mål som gäller förverkandepåföljd kan också behandlas separat. Enligt 2 mom. kan ett mål som gäller förverkandepåföljd prövas och avgöras trots svarandens utevaro, med iakttagande av 8 kap. 11 och 12 § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997). Ett mål som enbart gäller en förverkandepåföljd kan också prövas och avgöras, om svaranden har fått del av yrkandet på förverkande och uteblivit trots att han eller hon kallats till rättegången och utevaron uppenbarligen beror på strävan att undgå rättegång. Domstolen ska då på tjänstens vägnar förordna en intressebevakare för svaranden. Bestämmelser om förordnande av en intressebevakare för svaranden på grund av sjukdom, störningar i de psykiska funktionerna eller försvagat hälsotillstånd eller av någon annan motsvarande orsak finns i 12 kap. 4 a § i rättegångsbalken.

Förverkande utan föregående fällande dom är således med stöd av 10 kap. 1 § 3 mom. i strafflagen möjligt även under andra omständigheter än i de situationer som förutsätts i artikel 4.2 i konfiskationsdirektivet. De situationer som avses i den sistnämnda bestämmelsen, dvs. då personen är sjuk eller har avvikit, nämns separat i 9 §, som gäller förfarandet. De nya villkoren enligt den föreslagna artikeln 15.1 kan leda till ett behov av att utvidga möjligheten att pröva och avgöra ett mål som gäller en förverkandepåföljd trots svarandens utevaro.

Av de nya villkoren enligt den föreslagna artikeln 15.1 uppfyller den nationella lagstiftningen åtminstone villkoren för de situationer som anges i led c, där den misstänkte eller åtalade har avlidit. I dessa situationer kan yrkandet på förverkande riktas exempelvis till dödsboet eller till en juridisk person som gynnats av brottet.

När det gäller led d föreskrivs det om höjd åtalsimmunitet i grundlagen i fråga om riksdagsledamöter (30 §), republikens president (113 §), medlemmar av statsrådet (114–116 §), justitiekanslern och justitieombudsmannen (117 §). För att åtal ska kunna väckas förutsätts ett samtycke eller beslut från riksdagen. Det står inte helt klart huruvida den nationella lagstiftningen gör det möjligt att yrka på förverkande gentemot de ovannämnda personerna i en situation där inget åtal väcks.

När det gäller led e föreskrivs det om benådning i 105 § i grundlagen, där det i 1 mom. konstateras att republikens president i enskilda fall, efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, kan besluta om benådning genom att mildra eller efterge av domstol bestämda straff eller

andra straffrättsliga påföljder. Förverkandepåföljder kan betraktas som sådana andra straffrättsliga påföljder som avses i ovannämnda moment. Amnesti kan enligt 2 mom. utfärdas endast genom lag.

Artikel 15.1 i förslaget gäller situationer där ett straffrättsligt förfarande har inletts men förfarandet inte har kunnat fortsätta. Bestämmelsen torde inte vara relevant, åtminstone med tanke på 105 § 1 mom. i grundlagen, eftersom det sistnämnda momentet gäller situationer där en straffrättslig påföljd redan har dömts ut och förfarandet således har avslutats. Däremot kan bestämmelsen begränsa möjligheten att genom lag föreskriva om sådan amnesti som gäller förverkandepåföljder som eventuellt döms ut i en pågående straffprocess.

När det gäller led f föreskrivs det i 8 kap. 9 § i strafflagen att en förverkandepåföljd inte får dömas ut, om straff för gärningen inte får dömas ut på grund av preskription. Den kortaste preskriptionstiden för ett yrkande på förverkande är dock fem år. Om yrkandet på förverkande gäller ett sådant hjälpmedel vid brott som avses i 10 kap. 4 § eller annan egendom som avses i 10 kap. 5 §, preskriberas yrkandet dock inte. De ovannämnda preskriptionstiderna kan i regel anses vara tillräckligt långa för att möjliggöra effektiva prövnings- och åtalsåtgärder i brottmål. Det är dock oklart hur det villkor som anges i led f i praktiken ska tolkas.

Förverkande utan föregående fällande dom har i den nationella lagstiftningen inte begränsats till brott som kan ge upphov till en väsentlig ekonomisk fördel (punkt 2) eller som är belagda med frihetsstraff i fyra år eller mer (punkt 4). Eftersom det i direktivet är fråga om minimireglering finns det inget som hindrar att förverkande utan föregående fällande dom kan vara möjligt med stöd av den nationella lagstiftningen även i andra fall än de som nämns i artikeln. Däremot är det oklart hur det i punkt 2 angivna villkoret att domstolen ska vara övertygad om att alla rekvisit för brottet föreligger går ihop med det villkor som anges i 10 kap. 1 § 3 mom. i strafflagen, enligt vilket det ska läggas fram tillräckliga bevis för en dom för det brott eller den straffbara gärning som en förverkandepåföljd grundar sig på.

Strafflagens 10 kap. 9 § kan anses uppfylla de villkor om att respektera den berörda personens rätt till försvar som anges i punkt 3. Punktens innehåll är inte avsett att vara uttömmande på grundval av ordalydelsen, varför det är möjligt för medlemsstaterna att föreskriva också om andra villkor än de som uttryckligen nämns i denna punkt.

På de ovannämnda grunderna kan den nationella lagstiftningen åtminstone delvis anses uppfylla de villkor som anges i den föreslagna artikeln 15. De mest relevanta frågorna gäller domströskeln och tolkningen av vissa situationer som nämns i punkt 1.

**Artikel 16** i direktivförslaget, som gäller förverkande av omotiverad förmögenhet som härrör från brottslig verksamhet, är ny. Enligt punkt 1 i artikeln gäller följande villkor: egendomen är fryst i samband med en utredning av brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation, brottet kan ge upphov till en betydande ekonomisk fördel, domstolen är övertygad om att den frysta egendomen härrör från brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation och förverkande är inte möjligt enligt artiklarna 12–15. Vid bedömningen av om den frysta egendomen härrör från brott ska enligt punkt 2 i artikeln hänsyn tas till alla omständigheter i fallet, inbegripet konkreta uppgifter och det tillgängliga bevismaterialet, till exempel att egendomens värde är synnerligen oproportionerligt i förhållande till ägarens lagligt förvärvade inkomst. I punkterna 3 och 4 föreskrivs på motsvarande sätt som i punkterna 3 och 4 i artikel 15 om begränsning av påföljden så att den endast omfattar brott som är belagda med frihetsstraff på minst fyra år samt om den berörda personens rätt till försvar.

Enligt skäl 28 i ingressen, som anknyter till artikeln, är det på grund av den organiserade brottslighetens svåröverskådliga karaktär inte alltid möjligt att koppla egendom som härrör från brottslig verksamhet till ett specifikt brott. Den nationella domstolen ska vara övertygad om att egendomen i fråga härrör från brott, men uppenbarligen behöver domstolen inte vara övertygad om att ett brott har begåtts. Vid bedömningen av om egendomen i fråga härrör från brottslig verksamhet bör alla relevanta omständigheter beaktas i ärendet, inbegripet det faktum att egendomen är synnerligen oproportionerlig i förhållande till ägarens lagligt förvärvade inkomst. Medlemsstaterna bör sedan kräva och göra det faktiskt möjligt för egendomens ägare att visa att egendomen i fråga härrör från laglig verksamhet. Det är synbarligen inte möjligt att på samma sätt som i 10 kap. 1 § 3 mom. i strafflagen kräva att tillräckliga bevis för en dom ska läggas fram för det brott eller den straffbara gärning som en förverkandepåföljd grundar sig på, varför den föreslagna nya förverkandepåföljden sannolikt kräver en ändring i den nationella lagstiftningen.

**Artikel 17** i direktivförslaget gäller effektivt förverkande och verkställighet. Enligt punkt 1 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra spårande och upptäckt av den egendom som ska frysas och förverkas även efter en lagakraftvunnen fällande brottmålsdom, eller efter förfaranden med tillämpning av artiklarna 15 och 16. Bestämmelsen motsvarar med undantag av artikelhänvisningarna till stor del artikel 9 i konfiskationsdirektivet, och den nationella lagstiftningen ansågs i samband med genomförandet av konfiskationsdirektivet uppfylla de krav som anges i den artikeln (RP 4/2016 rd s. 20–21).

Punkt 2 i artikeln innehåller en bestämmelse om så kallad social återanvändning, enligt vilken medlemsstaterna ska överväga att vidta åtgärder som gör det möjligt att använda förverkad egendom för allmännyttiga eller sociala ändamål. Bestämmelsen motsvarar artikel 10.3 i konfiskationsdirektivet, som i samband med genomförandet av direktivet inte ansågs kräva några ändringar i den nationella lagstiftningen (RP 4/2016 rd, s. 22).

När brottsoffer som en följd av ett brott har ersättningsanspråk mot en person som är föremål för en förverkandeåtgärd som föreskrivs i direktivet, ska medlemsstaterna enligt **artikel 18** vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att förverkandeåtgärden inte påverkar dessa brottsoffers rätt att få ersättning. Den föreslagna bestämmelsen är mer omfattande än artikel 8.10 i konfiskationsdirektivet, där det sägs att förverkandeåtgärden inte får hindra dessa brottsoffer från att begära ersättning.

Finlands lagstiftning ansågs i samband med genomförandet av konfiskationsdirektivet uppfylla de skyldigheter som anges i artikel 8, vilket inte motiverades separat med avseende på punkt 10 i artikeln (RP 4/2016 rd s. 18–20). Bedömningen torde ha grundat sig på att målsägandens rätt till skadestånd eller återbäring av obehörig vinst med stöd av 10 kap. 2 § 6 mom. i strafflagen är primär i förhållande till en förverkandepåföljd som gäller vinning av brott, vilket det med stöd av 10 kap. 11 § är möjligt att beakta även i det skede då ett beslut om förverkandepåföljd redan har fattats. De ovannämnda bestämmelserna kan åtminstone till största delen anses uppfylla också den skyldighet som fastställs i artikel 18.

#### 5.1.4 Kapitel IV i förslaget: Förvaltning

Enligt **artikel 19.1** ska medlemsstaterna säkerställa en effektiv förvaltning av fryst och förverkad egendom fram till dess att den avyttras. Den nationella lagstiftningen kan anses uppfylla denna skyldighet.

Fryst egendom förvaltas i Finland av den myndighet som har verkställt åtgärden. Verkställigheten av kvarstad och tillfällig kvarstad sköts enligt 6 kap. 10 § i tvångsmedelslagen av utsökningsmyndigheterna med iakttagande i tillämpliga delar av vad som i 8 kap. i utsökningsbalken bestäms om verkställighet av beslut om säkringsåtgärder. En effektiv förvaltning av egendom tryggas bland annat av ett flertal bestämmelser om utmätning i 4 kap. och det allmänna kravet på tillbörligt förfarande i 1 kap. 19 § i utsökningsbalken. Beslag verkställs enligt 7 kap. i tvångsmedelslagen av en anhållningsberättigad tjänsteman. Det beslagtagna ska enligt 7 kap. 13 § förvaras sådant det är och vårdas omsorgsfullt.

Om verkställigheten av förverkandepåföljder som avser egendom eller ett penningbelopp föreskrivs i lagen om verkställighet av böter, vars 4 kap. innehåller bestämmelser om bland annat situationer där egendom ska tas i statens bruk, säljas eller förstöras (verkställighetsåtgärd), den myndighet som är behörig att verkställa åtgärden och möjligheten att besluta om verkställighetsåtgärd redan innan beslutet om förverkandepåföljd är verkställbart. Konfiskation av föremål verkställs av polisen, tullen eller gränsbevakningsväsendet, medan konfiskation av värde verkställs av Rättsregistercentralen (se RP 4/2016 rd, s. 21).

Punkt 2 i artikel 19 föreslås innehålla en ny skyldighet enligt vilken de behöriga myndigheter som ansvarar för förvaltningen av fryst och förverkad egendom, innan de utfärdar ett frysningsbeslut i den mening som avses i artikel 11.1, ska göra en bedömning av de kostnader som kan uppstå för förvaltningen av den egendom som kan frysas, i syfte att bevara och optimera värdet av sådan egendom fram till dess att den avyttras. Bestämmelsen kräver sannolikt ändringar i den nationella lagstiftningen, eftersom den eventuella bedömningen av kostnaderna för kvarstad, tillfällig kvarstad och beslag och andra åtgärder som vidtas i syfte att bevara och optimera värdet av egendomen sker efter att besluten har meddelats i verkställighetsskedet.

**Artikel 20** i förslaget innehåller nya bestämmelser om överföring eller försäljning av egendom som har frysats. Artikel 20 är mer omfattande och detaljerad än artikel 10.2 i konfiskationsdirektivet, där det föreskrivs allmänt om medlemsstaternas skyldighet att se till att deras åtgärder omfattar en möjlighet att vid behov sälja eller överföra egendom. Enligt artikel 20.1 ska egendom kunna överföras eller säljas innan ett beslut om förverkande utfärdas åtminstone i situationer där a) den egendom som är föremål för frysning är lättfördärlig eller förlorar snabbt i värde, b) lagrings- eller underhållskostnaderna för egendomen inte står i proportion till dess värde eller c) egendomen är alltför svår att administrera, eller förvaltningen av den fordrar särskilda förhållanden eller svårtillgänglig sakkunskap.

Egendom som belagts med kvarstad eller tillfällig kvarstad ska med stöd av 8 kap. 7 § 2 mom. i utsökningsbalken säljas, om egendomen snabbt sjunker i värde eller medför höga skötselkostnader. Egendomen ska säljas med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs i 2 kap. 5 § 2 mom. Före försäljningen ska parterna höras. Bestämmelser om försäljning av egendom som belagts med kvarstad finns i 7 kap. 13 § 3 mom. i tvångsmedelslagen, där det konstateras att chefen för polisinrättningen eller chefen för polisens riksomfattande enhet får bestämma att det beslagtagna omedelbart ska säljas när det framgår att det lätt förfärs eller förflyktigas, snabbt sjunker i värde eller är synnerligen dyrt att vårda. De ovannämnda bestämmelserna verkar uppfylla de villkor som anges i leden a och b i artikel 20.1. Huruvida de är förenliga med led c är däremot inte lika klart.

Enligt punkt 2 i artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att egendomens ägares intressen beaktas vid utfärdandet av ett beslut om förtida försäljning, inbegripet huruvida den egendom som ska säljas lätt kan ersättas. Med undantag för fall av avvikande ska medlemsstaterna säkerställa att ägaren underrättas och hörs före försäljningen. Ägaren ska ges möjlighet att begära försäljning av egendomen.

I fråga om tillfällig kvarstad och kvarstad förutsätts det i 8 kap. 7 § i utsökningsbalken att parterna ska höras före försäljning. Med stöd av 2 kap. 5 § 2 mom., som det hänvisas till i paragrafen, får utmätt egendom säljas utan gäldenärens samtycke endast om egendomen snabbt sjunker i värde eller medför höga skötselkostnader. Utmätningssmannen kan ge gäldenären tillstånd att sälja egendom som belagts med kvarstad med stöd av 4 kap. 39 § i utsökningsbalken.

I 7 kap. i tvångsmedelslagen tryggas beaktandet av ägarens intressen samt ägarens rätt att få information och bli hörd bland annat i 9 § som gäller underrättelse om omhändertagande av föremål, egendom eller handling, i 12 § som gäller skyldigheten att sända ett protokoll över beslag till den vars föremål, egendom eller handling har tagits i beslag, i 13 § som gäller förvaring av det beslagtagna och i 15 § som gäller yrkande att domstol ska besluta om beslag. I kapitlet föreskrivs inte separat om ägarens rätt att få information eller rätt att bli hörd i fråga om sådan försäljning som avses i 13 § 3 mom. eller ägarens möjlighet att begära att egendomen ska säljas.

De ovannämnda bestämmelserna uppfyller åtminstone delvis de skyldigheter som föreslås i punkt 2, men inte nödvändigtvis alla detaljer i punkten.

Enligt den första meningen i punkt 3 i artikeln bör intäkterna från försäljningen säkras till dess att ett rättsligt beslut om förverkande har fattats. Den nationella lagstiftningen uppfyller skyldigheten i fråga, eftersom intäkterna från försäljning av fryst egendom med stöd av utsökningsbalken och tvångsmedelslagen ska bevaras i utmätningssmannens eller polisens besittning till dess att förverkandepåföljden verkställs. Däremot är det oklart vad den skyldighet som fastställs i andra meningen i punkt 3 i praktiken innebär, då det sägs att medlemsstaterna ska skydda tredje man som köper den egendom som säljs från repressalier, för att säkerställa att den sålda egendomen inte återlämnas till personer som dömts för brott. Till denna del kan man hänvisa till exempelvis polisens uppgifter enligt 1 § i polislagen, som bland annat går ut på att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och att förebygga brott.

Medlemsstaterna kan enligt punkt 4 kräva att kostnaderna för förvaltningen av fryst egendom ska belasta den verkliga huvudmannen. Eftersom punkten kan tillämpas enligt prövning kräver den ingen ändring i den nationella lagstiftningen.

Den nya skyldigheten i **artikel 21** att inrätta minst ett kontor för förvaltning av tillgångar i syfte att effektivt förvalta fryst och förverkad egendom orsakar ändringar på nationell nivå. För uppgifterna i anslutning till förvaltningen av fryst och förverkad egendom ansvarar i nuläget enligt vad som beskrivs i samband med artikel 19 förundersökningsmyndigheterna, utsökningsmyndigheterna och Rättsregistercentralen. Förslaget förutsätter inte i sig att förvaltningen av egendomen centraliseras till ett kontor för förvaltning av tillgångar, utan kontorets roll kan med stöd av artikel 21.1 a också vara att erbjuda de myndigheter som ansvarar för förvaltning av egendom stöd och konsult hjälp. Ett kontor för förvaltning av tillgångar ska också samarbeta med andra behöriga myndigheter både på nationell nivå och över gränserna. Det är möjligt att inrätta flera kontor för förvaltning av tillgångar.

#### 5.1.5 Kapitel V i förslaget: Skyddsåtgärder

I det gällande konfiskationsdirektivet finns det bestämmelser som påminner om skyddsåtgärder i artikel 8, som innefattar en skyddsklausul. Den nationella lagstiftningen ansågs i samband med genomförandet av direktivet uppfylla de skyldigheter som anges i artikel 8, (RP 4/2016 rd s. 18–20).

Bestämmelserna i **artikel 22**, där det konstateras att beslut om frysning, beslut om förverkande och beslut om försäljning av egendom ska meddelas den berörda personen med angivande av skälen för åtgärden, motsvarar delvis punkterna 2 och 6 i artikel 8 i konfiskationsdirektivet.

Om tillfällig kvarstad ska upprättas ett protokoll enligt vad som förklarats i samband med artikel 11.5, och en kopia av protokollet ska lämnas till den vars egendom har belagts med tillfällig kvarstad. Bestämmelser om att personer som belagts med kvarstad har rätt att bli hörda finns i 3 kap. 6 § i tvångsmedelslagen, som det hänvisas till i 6 kap. 2 § 3 mom. i samma lag. Rätten för en person som belagts med kvarstad att bli hörd i verkställighetsskedet tryggas av bestämmelserna om hörande och meddelanden (32–36 §) samt delgivning (37–41 §) i 3 kap. i utökningsbalken.

I fråga om beslag föreskrivs det i 7 kap. 9 § i tvångsmedelslagen om situationer där föremål, egendom eller en handling har omhändertagits för beslag och om de underrättelser som ska göras om detta, och i 12 § föreskrivs det om det protokoll som ska upprättas över beslag på motsvarande sätt som i fråga om tillfällig kvarstad.

Yrkande på förverkandepåföljd riktas vanligtvis till svaranden i ett brottmål, varvid de normala procedurbestämmelserna om svarande i brottmål ska tillämpas på förfarandet. När ansvaret beträffande en förverkandepåföljd i fråga om en person som inte är misstänkt eller åtalad för brott utreds vid en förundersökning eller rättegång iaktas enligt 10 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen vad som föreskrivs om den som är misstänkt för brott eller om svaranden i ett brottmål. Vid en rättegång tillämpas således på svaranden i ett konfiskationsärende de bestämmelser om svarande i brottmål som finns i lagen om rättegång i brottmål och i rättegångsbalken. Beslut om förverkandepåföljd ska motiveras, och en kopia av beslutet ska ges till de berörda i enlighet med 11 kap. 4 och 12 § i lagen om rättegång i brottmål (RP 4/2016 rd, s. 20).

När det gäller att informera om försäljning av egendom verkar den föreslagna artikeln 22 delvis överlappa med artikel 20.2. I samband med den sistnämnda bestämmelsen har det redogjorts för en parts rätt att bli hörd före försäljning. Relevanta bestämmelser med tanke på artikel 22 när det gäller kvarstad är också utökningsbalkens 3 kap. 28–31 §, som gäller utmätningsmannens beslut, 32–36 § som gäller hörande och underrättelser samt 37–41 § som gäller delgivning. I 7 kap. i tvångsmedelslagen föreskrivs inte separat om beslut om försäljning av egendom och meddelande av skäl till sådana beslut, men parten kan ta del av dessa via det protokoll som det föreskrivs om i 12 §.

På de ovannämnda grunderna kan den nationella lagstiftningen åtminstone huvudsakligen anses uppfylla skyldigheterna enligt artikel 22 i direktivförslaget.

I punkt 1 i **artikel 23** föreskrivs det allmänt om rätten till försvar, effektiva rättsmedel och en rättvis rättegång. Bestämmelsen motsvarar delvis artikel 8.1 i konfiskationsdirektivet. Dessa allmänna skyldigheter anses inte kräva någon ny nationell lagstiftning.

Den första meningen i artikel 2 gäller möjligheten för en person vars egendom omfattas av ett frysningsbeslut att söka ändring i frysningsbeslutet hos domstol enligt nationella förfaranden. Bestämmelsen motsvarar i sak den första meningen i artikel 8.4 i konfiskationsdirektivet. Om ett beslut om frysning har fattats av en annan behörig myndighet än en rättslig myndighet, ska det i den nationella lagstiftningen föreskrivas att beslutet i fråga först ska underställas en rättslig myndighet för godkännande eller omprövning innan det kan bestridas inför domstol. Det är fråga om en ny skyldighet, eftersom medlemsstaterna enligt andra meningen i artikel 8.4 i konfiskationsdirektivet i nuläget kan föreskriva om detta enligt prövning.

I fråga om kvarstad föreskrivs det om besvärsmått i 6 kap. 9 § i tvångsmedelslagen, enligt vilken domstolens beslut om kvarstad får överklagas genom särskilda besvär. När det gäller tillfällig kvarstad motsvarar bestämmelserna i 6 kap. 3 § i tvångsmedelslagen, där det föreskrivs om skyldigheten att yrka på kvarstad inom en vecka, den rätt till sökande av ändring som avses i andra meningen i artikel 23.2 med beaktande även av de ovannämnda bestämmelserna om upprättande av protokoll och hörande av parten. Yrkande att domstol ska besluta om beslag kan läggas fram enligt 7 kap. 15 § i tvångsmedelslagen, och ändring i domstols beslut om beslag får sökas genom särskilda besvär med stöd av 7 kap. 22 §. Den nationella lagstiftningen kan således anses uppfylla kraven enligt artikel 23.2.

I punkt 3 i artikeln konstateras att om den misstänkta eller tilltalade personen har avvikit, ska medlemsstaterna vidta alla rimliga åtgärder för att säkerställa en faktisk möjlighet att utöva rätten att få beslutet om förverkande lagligen prövat och kräva att personen i fråga instäms till förverkandeförfarandet eller att rimliga ansträngningar görs för att uppmärksamma personen på sådana förfaranden. Det är fråga om en ny bestämmelse på artikelnivå, vars innehåll delvis verkar bygga på skäl 15 i ingressen till konfiskationsdirektivet.

Ett mål som gäller förverkandepåföljd kan på de villkor som anges ovan i samband med artikel 15 prövas och avgöras trots svarandens utevaro. Domstolen ska på tjänstens vägnar förordna en intressebevakare för en svarande som försöker undgå rättegång. Intressebevakaren utövar svarandens talerätt vid rättegången samt, om inte domstolen beslutar något annat, också vid ändringssökande (RP 4/2016 rd, s. 44). Artikel 23.3 i direktivförslaget verkar således inte kräva någon ändring i den nationella lagstiftningen.

I artikel 23.4 föreskrivs det om bestridande av beslut om förverkande inför domstol. Enligt det första ledet ska medlemsstaterna föreskriva om den faktiska möjligheten för de personer vars egendom ärendet gäller att bestrida ett beslut om förverkande och de relevanta omständigheterna i fallet inför domstol i enlighet med de nationella processbestämmelserna. Bestämmelsen motsvarar med vissa kompletteringar den andra meningen i artikel 8.6 i konfiskationsdirektivet. I de andra leden i punkten preciseras vad som ska ingå i de relevanta omständigheterna när det gäller sådana beslut om förverkandepåföljder som avses i artiklarna 13–16.

Den svarande i ett ärende som gäller konfiskation har på det sätt som angetts i samband med artikel 22 motsvarande rätts säkerhetsgarantier som en person som misstänks eller åtalas för brott. Bestämmelserna i 11 kap. 4 § i lagen om rättegång i brottmål, som gäller motivering av dom, och 12 §, som gäller sändandet av en kopia av domen till parterna (12 §), samt bestämmelserna om sökande av ändring i rättegångsbalken uppfyller sannolikt skyldigheterna enligt punkt 4 när det gäller att bestrida ett beslut om konfiskation och dess relevanta omständigheter.

Om möjligheten till bestridande föreskrivs dessutom i punkt 6 i fråga om beslut som gäller försäljning av egendom. Medlemsstaterna ska föreskriva om möjligheten att ett sådant överklagande har suspensiv verkan. Det är fråga om en ny bestämmelse.

Varken utsökningsbalken eller tvångsmedelslagen innehåller några separata bestämmelser om sökande av ändring i beslut som gäller försäljning av egendom. I fråga om tillfällig kvarstad och kvarstad får besvär anföras över utmätningens beslut om försäljning, på samma sätt som över utmätningens andra beslut och åtgärder, i enlighet med 11 kap. i utsökningsbalken. Enligt 11 kap. 13 § ska de närvarande vid en förrättning underrättas om ett beslut eller en åtgärd får överklagas och vad som ska iaktas i fråga om besvären. En besvärshandling ska fogas till ett efterhandsmeddelande enligt 3 kap. 36 § samt till de kopior av beslutet som ges ut. Besvär över utmätning avbryter enligt 11 kap. 9 § inte verkställigheten, om inte något annat

föreskrivs i lag eller om inte domstolen meddelar ett förordnande om avbrott. Närmare bestämmelser om avbrytande av verkställighet finns i 10 kap. En domstol som behandlar besvär över utmätning kan med stöd av 20 § på partens begäran eller på eget initiativ meddela ett förordnande om avbrott. De ovannämnda nationella bestämmelserna ger således på det sätt som förutsätts i punkt 6 möjligheten att överklagandet har suspensiv verkan.

När det gäller beslut om försäljning som fattats i samband med beslag realiserar rätten att söka ändring med stöd av 7 kap. 15 § i tvångsmedelslagen, där det föreskrivs om yrkande att domstol ska besluta om beslag, och de allmänna bestämmelserna om ändringssökande i 22 §. I de ovannämnda bestämmelserna nämns inte någon möjlighet till att överklagandet kan ha suspensiv verkan. Punkt 6 i artikel 23 i direktivförslaget kan således kräva en ändring i den nationella lagstiftningen åtminstone till denna del.

Enligt punkt 5 i artikeln ska medlemsstaterna vid genomförandet av detta direktiv föreskriva att förverkande inte beslutas i den mån det skulle vara oproportionerligt i förhållande till det brott som begåtts av eller den anklagelse som riktas mot den person som berörs av förverkandet eller i den mån detta skulle, i enlighet med nationell rätt, innebära en oskäligen börda för den berörda personen.

Bestämmelser om jämkning av förverkandepåföljd finns i 10 kap. 10 § i strafflagen, där det i 1 mom. konstateras att en förverkandepåföljd inte behöver dömas ut eller att den kan jämkas på annat sätt som föreskrivs närmare i momentet, om 1) vinningens belopp eller föremålets eller egendomens värde är obetydligt, 2) gärningsmannen meddelas domseftergift med stöd av 6 kap. 12 § eller någon annan motsvarande bestämmelse, eller 3) det med hänsyn till brottets och föremålets eller egendomens art, svarandens ekonomiska ställning samt övriga omständigheter vore oskäligt att döma ut förverkandepåföljden. Den ovannämnda nationella lagstiftningen verkar motsvara den föreslagna 5 punkten till den del att jämkning är möjligt av orsaker som gäller både brottet och den svarande. Jämkning är dock beroende av prövning även när de villkor som anges i 10 § uppfylls, medan formuleringen i åtminstone den första meningen i punkt 5, där det föreskrivs om brott eller anklagelser, är förpliktande. Däremot är den andra meningen, som gäller den berörda personen, på grundval av skäl 35 i ingressen avsedd som en möjlighet i stället för en skyldighet, vilket dock inte entydigt framgår av ordalydelsen i artikeldelen.

Enligt punkt 7 i artikeln ska tredje man ha rätt att hävda äganderätt eller annan egendomsrätt, inbegripet i de fall som avses i artikel 13. Bestämmelsen motsvarar artikel 8.9 i konfiskationsdirektivet, som den nationella lagstiftningen har ansetts motsvara i samband med genomförandet av direktivet (RP 4/2016, s. 19–20).

Enligt punkt 8 i artikeln ska de personer vars egendom påverkas av de åtgärder som föreskrivs i detta direktiv ha rätt att få tillgång till en advokat under hela frysnings- och förverkandeförfarandet. De berörda personerna ska informeras om att de har denna rätt. Bestämmelsen motsvarar delvis artikel 8.7 i konfiskationsdirektivet.

Tvångsmedelslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om den berörda partens rätt att få tillgång till en advokat i samband med frysning med undantag av 3 kap. 6 §, som i tillämpliga delar iakttas med stöd av 6 kap. 2 § 3 mom. i tvångsmedelslagen när ett kvarstadsärende prövas i domstol. Till övriga delar realiserar rätten att få tillgång till advokat i ett tvångsmedelsärende genom bestämmelserna om förundersökning, eftersom straffprocessuella tvångsmedel kan användas först i det skedet då förundersökningen av det misstänkta brottet har inletts.

Enligt 4 kap. 10 § i förundersökningslagen har en part vid förundersökningen rätt att anlita ett biträde som parten själv väljer, och den som är misstänkt för brott ska underrättas om denna

rättighet så som föreskrivs i 16 och 17 §. Förundersökningsmyndigheten ska också annars se till att en parts rätt att anlita biträde faktiskt tillgodoses när parten önskar det eller när garantierna för en rättvis rättegång kräver det. I 2 kap. i lagen om rättegång i brottmål föreskrivs om biträdande av part vid förundersökning och rättegång. Den nationella lagstiftningen verkar således uppfylla villkoren i punkt 8.

#### 5.1.6 Kapitel VI i förslaget: Strategisk ram för återvinning av tillgångar

Enligt **artikel 24** ska Finland upprätta och regelbundet uppdatera en strategi för återvinning av tillgångar. Det är fråga om en ny skyldighet som ökar arbetsbördan hos de behöriga nationella myndigheter som avses i direktivet. I Finland utgörs dessa myndigheter av åtminstone förundersökningsmyndigheterna, åklagarmyndigheten, domstolarna, utredningsmyndigheterna och Rättsregistercentralen samt eventuellt också Skatteförvaltningen.

Enligt **artikel 26** ska det inrättas centraliserade register, som innehåller i punkt 3 angivna uppgifter om frysning, förverkande och förvaltning av hjälpmedel, vinning som härrör från brott eller annan egendom. Syftet med att upprätta registren är enligt skäl 43 i ingressen att underlätta hanteringen av fallen och att bistå alla relevanta myndigheter med ansvar för återvinning av brottslig egendom med ett lättillgängligt register över den egendom som fryses, förverkas eller förvaltas. ARO-kontoren, kontoren för förvaltning av tillgångar och andra behöriga myndigheter, av vilka även domstolarna nämns som exempel i skäl 43 i ingressen, ska ges tillgång till registren och befogenhet att föra in och söka uppgifter i registren. Ordalydelsen i artikeln ger vid handen att det kan finnas flera register i en medlemsstat. Artikeln kräver ny nationell lagstiftning.

Det detaljerade innehållet i statistikföringsskyldigheterna enligt **artikel 27** ska enligt direktivförslaget fastställas i delegerade akter som antas av kommissionen.

#### 5.1.7 Kapitel VII i förslaget: Samarbete

**Artikel 28** i direktivförslaget, som gäller ARO-kontorens samarbete med EPPO, Europol och Eurojust kan förutsätta kompletterande nationell lagstiftning för att det ska finnas en rättslig grund för de nationella ARO-kontorens samarbete. Det föreslagna samarbetet innebär i praktiken ett informationsutbyte med de ovannämnda EU-myndigheterna som enligt en preliminär bedömning inte till alla delar täcks av de gällande bestämmelserna om utlämnande av uppgifter.

Även **artikel 29**, enligt vilken medlemsstaterna ska säkerställa att ARO-kontoren och kontoren för förvaltning av tillgångar samarbetar med sina motsvarigheter i tredjeländer i så stor utsträckning som möjligt, kan förutsätta kompletterande nationell lagstiftning till den del den gällande lagstiftningen, såsom lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden, inte räcker till för att uppfylla skyldigheten i fråga. När det gäller genomförandet av unionens restriktiva åtgärder ska medlemsstaterna enligt skäl 44 i ingressen säkerställa att ARO-kontoren upprättar samarbetsavtal med sina motparter i de tredjeländer med vilka det finns ett operativt samarbetsavtal som möjliggör utbyte av operativa personuppgifter med Europol eller Eurojust.

På nationell nivå föreskrivs det om överföring av personuppgifter till tredje länder och till internationella organisationer åtminstone i 7 kap. i lagen om dataskydd i brottmål. Vid överföring av personuppgifter gäller det bland annat att säkerställa att dataskyddsnivån i det land eller den organisation som tar emot uppgifterna är tillräckligt hög. En garanti för tillräckligt dataskydd kan vara ett giltigt beslut av Europeiska kommissionen om adekvat skyddsnivå. Alternativt kan det säkerställas på annat sätt att lämpliga skyddsåtgärder föreligger, i synnerhet genom ett juridiskt bindande avtal.

### 5.1.8 Kapitel VIII i förslaget: Slutbestämmelser

I slutbestämmelserna kan särskild vikt fästas vid **artikel 31**, där det föreskrivs om utsedda behöriga myndigheter och kontaktpunkter, enligt vilken medlemsstaterna ska informera kommissionen om den eller de myndigheter som utsetts att utföra uppgifterna enligt artiklarna 5 och 21. Om en medlemsstat har fler än två myndigheter med ansvar för dessa uppgifter ska den utse högst två kontaktpunkter för att underlätta samarbetet i gränsöverskridande ärenden. Denna skyldighet kan påverka de nationella myndigheternas uppgifter och behörighetsfördelning.

### 5.2 Förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna

Enligt kommissionen påverkar förslaget inte EU-budgeten, men det har betydande ekonomiska konsekvenser för medlemsstaterna. Kommissionen bedömer i sin konsekvensbedömningsrapport att förslaget ger upphov till extra kostnader för medlemsstaternas offentliga förvaltning, eftersom både ARO-kontoren och kontoren för förvaltning av tillgångar behöver tillräckliga resurser för att kunna sköta sina uppgifter. Enligt kommissionens beräkningar kommer förvaltningen i medlemsstaterna att förorsakas kostnader på sammanlagt 30–40 miljoner euro, av vilket hälften är kostnader av engångskaraktär och hälften fortlöpande kostnadsposter.

Enligt kommissionen kompenseras de extra kostnaderna med de åtgärder som anges i förslaget och som effektiviserar hela processen för återvinning av tillgångar. De planerade åtgärderna har uppskattats kunna leda till att beloppet av återvunna tillgångar som härrör från brott fördubblas. Det uppgår i nuläget till en miljard euro per år. Kommissionen bedömer att kostnaderna för offentlig förvaltning som helhet blir mindre än de ovannämnda inkomsterna. Samtidigt har det också konstaterats att det är omöjligt att på förhand exakt fastställa hur stora effektivitetsfördelar som kan uppnås genom förslaget.

Genom kommissionens förslag utvidgas ARO-kontorens uppgiftsområde. För åtgärder för spårande av vinning som härrör från brott ansvarar i Finland den aktör som utför förundersökningen i förundersökningsskedet neutralt med avseende på brottstyp i enlighet med 1 kap. 2 § i förundersökningslagen. Finlands nationella ARO-kontor har specialiserat sig på att förmedla internationella begäranden om spårande av vinning som härrör från brott, besvara begäranden från andra medlemsstater och vidta spårningsåtgärder som ingår i dessa. Enligt förslaget ska ARO-kontoren i fortsättningen bland annat spåra och identifiera tillgångar själva även i andra situationer, fatta brådskande beslut om frysning och utbyta information med ARO-kontoren i andra medlemsstater i syfte att effektivt genomföra unionens restriktiva åtgärder, om detta behövs för att förebygga, upptäcka eller utreda brott som anknyter till dessa åtgärder. De nya uppgifterna medför resursbehov. Hur stora resurser det kommer att krävas beror på nationell nivå bland annat på om uppgifterna även i fortsättningen ska skötas av en eller flera myndigheter. På unionsnivå uppgår ARO-kontorens fortlöpande behov av tilläggsresurser enligt kommissionens bedömning till 4,39 miljoner euro.

Även förslaget att ARO-kontoren ska ges direkt tillgång till vissa nationella register kan eventuellt ge upphov till ändringsbehov i informationssystemen och kostnader både för ARO-kontoren och för de myndigheter som ansvarar för administrationen av registren. Kommissionen uppskattar att åtgärderna för att ge ARO-kontoren tillgång till relevanta databaser medför kostnader av engångskaraktär upp till ett belopp på sammanlagt 2,43 miljoner euro. Även inrättandet av kontoren för förvaltning av tillgångar och de övriga nya skyldigheterna som gäller förvaltning av fryst och förverkad egendom kommer sannolikt att förorsaka kostnader. För förvaltningen av fryst och förverkad egendom ansvarar i nuläget förundersökningsmyndigheterna, ut-

sökningsmyndigheterna och Rättsregistercentralen. På unionsnivå uppgår det fortlöpande behovet av tilläggsresurser som följer av inrättandet av kontoren för förvaltning av tillgångar enligt kommissionens bedömning till 2,8–7 miljoner euro.

Det föreslås att centraliserade register över fryst och förverkad egendom ska inrättas. Ovan har det beskrivits hur de uppgifter som hör till direktivets tillämpningsområde fördelas mellan olika myndigheter. I Finland kommunicerar alla myndigheters register inte sinsemellan, och de olika myndigheterna har inte tillgång till varandras register. De centraliserade registren får sannolikt betydande kostnadskonsekvenser i form av både personalresurser och informationssystemskostnader. Kostnader uppstår av utvecklingen och underhållet av det nya registret samt av integrationslösningar mellan de olika myndigheternas system. Det krävs åtskilliga integrationer, eftersom flera myndigheter i processkedjan innehar uppgifter som ska föras in i registret eller registren. Utlämnandet av uppgifter ur registren ska ske automatiskt så långt som möjligt för att registerföringen ska vara kostnadseffektiv. Kommissionen uppskattar att inrättandet av registren medför kostnader av engångskaraktär upp till sammanlagt 13,5 miljoner euro och fortlöpande kostnader upp till 2,16 miljoner euro.

Kostnader orsakas också av inmatningen av uppgifter i registren och av ändringar som senare måste göras i uppgifterna. Med stöd av artikel 26.3 ska det i registret införas en synnerligen stor mängd uppgifter om egendom, inklusive egendom av obetydligt värde. Egendomens värde eller form kan förändras efter registreringen till exempel med anledning av sådan försäljning som avses i artikel 20 i direktivet. Av denna anledning behöver uppgifterna i registret sannolikt uppdateras regelbundet, vilket orsakar extra arbete vid alla myndigheter som deltar i verksamheten för återvinning av tillgångar.

Artikel 27 i direktivförslaget leder sannolikt till att statistikföringsskyldigheterna blir mer omfattande, vilket sannolikt också får kostnadskonsekvenser. Det är för närvarande omöjligt att uppskatta exakt hur stora kostnader det handlar om. De uppgifter som ska införas i centralregistren kan utnyttjas vid insamlingen av statistikuppgifter.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget gäller justitieministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden samt eventuellt även andra ministeriers förvaltningsområden, åtminstone med avseende på skyldigheterna i anslutning till registren och rätten att få information.

Under de fortsatta förhandlingarna ska ambitionen vara att precisera förslagets ekonomiska konsekvenser och utreda vilka möjligheter det finns att få EU-finansiering för dem.

## **6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande och mänskliga rättigheterna**

### **6.1 Allmänt**

Det föreslagna direktivet bedöms få konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna i synnerhet när det gäller egendomsskyddet, de processuella rättigheterna och dataskyddet. Enligt förslaget har direktivet beretts med respekt för de grundläggande rättigheterna och med iakttagande av de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europeiska människorättskonventionen, enligt vilka direktivet ska genomföras.

Enligt förslaget påverkar besluten om frysning och förverkande i hög grad rättigheterna för dem som misstänks och åtalas för brott samt i vissa fall också rättigheterna för utomstående. Skyddet av deras grundläggande rättigheter ska enligt direktivet garanteras genom särskilda skyddsåtgärder och rättsmedel. Till denna del hänvisas det bland annat till rätten till en rättvis rättegång

och oskuldspresumtionen enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt kommissionen ska varje begränsning i utövningen av de grundläggande rättigheterna och friheterna vara förenlig med bestämmelserna i artikel 52.1 i stadgan när det gäller föreskrifter i lag, väsentligt innehåll och proportionalitetsprincipen.

Kommissionen har ansett att de begränsningar i egendomsskyddet och de processuella rättigheterna som följer av förslaget är berättigade, eftersom de föranleds av behovet av att effektivt bekämpa organiserad brottslighet och förhindra att vinning som härrör från brott överförs så att den inte längre kan återvinnas. Begränsningarna sträcker sig inte heller utöver vad som är nödvändigt. Enligt kommissionen säkerställer förslaget också att relevanta EU-bestämmelser om dataskydd tillämpas vid genomförandet av direktivet.

Leden d och e i artikel 15.1 i direktivförslaget, som gäller åtalsimmunitet respektive amnesti, och deras förenlighet med grundlagen har bedömts i avsnittet om förslagets konsekvenser för Finlands lagstiftning.

## **6.2 Skydd för privatlivet och personuppgifter**

Bestämmelserna i förslaget är relevanta med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter i 10 § i grundlagen. I 10 § 1 mom. i grundlagen konstateras att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis begränsas lagstiftarens spelrum förutom av denna bestämmelse även av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatliv, som tryggas i samma moment. I det stora hela handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se t.ex. GrUU 13/2016 rd, s. 3–4). Enligt utskottet är de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen relevanta också i beredningen av EU-lagstiftning (se t.ex. GrUU 15/2017 rd, s. 4 och GrUU 9/2017 rd, s. 5–6 och de utlåtanden som det hänvisas till i dessa), och grundlagen ska styra hur statsrådet bildar sina ståndpunkter i beredningen av EU-lagstiftning (se t.ex. GrUU 20/2017 rd).

Bestämmelserna är relevanta även med tanke på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna tryggas skyddet för privatlivet och i artikel 8 vars och ens skydd av personuppgifter. Enligt artikel 8 i stadgan ska personuppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål. Till principen om ändamålsbundenhet hör i väsentlig grad att personuppgifter inte senare kan behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Enligt artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Artikel 8 har i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansetts omfatta även skydd av personuppgifter.

I artikel 6.1 i direktivförslaget anges till vilka uppgifter medlemsstaterna ska ge ARO-kontoren omedelbar och direkt tillgång, såsom skatteuppgifter, befolkningsregister, handels- och företagsregister och socialförsäkringsregister, i den mån uppgifterna i fråga behövs för att spåra och identifiera vinning som härrör från brott, hjälpmedel och tillgångar. Det är oklart vilka uppgifter som kan samlas in från olika register, och i synnerhet leden f och g väcker frågor även med tanke på ändamålsbundenheten. Enligt skäl 17 i ingressen kompletterar förslaget den gällande EU-lagstiftningen när det gäller tillgången till information om bankkonton och information om verkligt huvudmannskap.

I artikel 7 föreskrivs om särskilda skyddsåtgärder i fråga om tillgång till information. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att nationella myndigheter får tillgång till informationen efter behov i enlighet med nödvändiga säkerhets- och sekretessregler. I artikel 8 fastställs dessutom

en övervakningsram för de behöriga nationella myndigheternas tillgång till information. Syftet med denna bestämmelse är att förhindra missbruk eller otillräcklig tillgång till information.

ARO-kontoren kan utbyta information i enlighet med artikel 9 i direktivförslaget. De kategorier av personuppgifter som kan lämnas ut är begränsade till de kategorier som förtecknas i avsnitt B.2 i bilaga II till förordning (EU) 2016/794. Vilka personuppgifter som ska tillhandahållas ska bedömas från fall till fall mot bakgrund av vad som är nödvändigt för att utföra uppgifterna enligt artikel 5. Vidare föreskrivs det i artiklarna 28–29 i förslaget att ARO-kontoren och kontoren för förvaltning av tillgångar ska samarbeta med EU:s organ och myndigheter och med motsvarande myndigheter i tredje länder.

Beslutet om vinning som härrör från brott har i kommissionens meddelande om att anpassa regelverket för den tidigare tredje pelaren till dataskyddsreglerna (s.k. LED-meddelandet, E 97/2020 rd) identifierats som en rättsakt som ska harmoniseras med direktivet om dataskydd vid brottsbekämpning (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF). Enligt skälen 37 och 38 i ingressen till förslaget har detta också varit kommissionens syfte. Det framgår dock inte närmare av direktivförslaget på vilket sätt kraven i direktivet om dataskydd vid brottsbekämpning har beaktats.

Grundlagsutskottet har bedömt lagstiftnings- och avtalsprojekt på EU-rättens område genom att fästa vikt vid domstolspraxis (t.ex. GrUU 20/2016 rd), särskilt EU-domstolens avgöranden i fallen C-293/12 och C-594/12 (Digital Rights Ireland) och C-362/14 (Schrems). Grundlagsutskottet har bland annat konstaterat att på grund av den betydelse som inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna har är det viktigt att det föreskrivs exakt och begränsat med tanke på den godtagbara grunden om förutsättningarna för att registrera uppgifter samt om användningen av uppgifter (GrUU 18/2014 rd).

Grundlagsutskottet har när det behandlade den nationella lagstiftningen i samband med reformen av EU:s dataskyddslagstiftning delvis justerat sin tolkningspraxis gällande skyddet för personuppgifter enligt grundlagens 10 § 1 mom. Utskottet anser att dataskyddsförordningens (2016/679) detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, allmänt taget utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 4). Till skillnad från den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen innehåller dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter inte några detaljerade bestämmelser som skulle utgöra en tillräcklig rättslig grund för skyddet av privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 6, se även GrUU 26/2018 rd, s. 3). Bestämmelserna om behandling av personuppgifter bör således fortfarande analyseras utifrån utskottets tidigare praxis med fokus på exakta och heltäckande bestämmelser på lagnivå i en regleringskontext som den här, där det gäller känsliga uppgifter och det finns ett känsligt samband med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 26/2018 rd, s. 3, se även GrUU 14/2018 rd, s. 7 och GrUU 15/2018 rd, s. 37). Utskottet har behandlat förslag som är relevanta med tanke på denna fråga även i sin allra senaste utlåtandep Praxis (se t.ex. GrUU 40/2021 rd).

Grundlagsutskottet har upprepade gånger påpekat att bestämmelserna om behandling av personuppgifter är tungrodda och komplicerade och därför påmint om att det inte finns något hinder för att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet för personuppgifter till vissa delar kan uppfyllas genom en allmän nationell lag utanför tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen (se t.ex. GrUU 40/2021 rd, s. 4, stycke 12,

GrUU 27/2021 rd, s. 2, stycke 5 och GrUU 26/2018 rd, s. 4). Direktivförslaget innehåller vissa bestämmelser som gäller samma frågor som det föreskrivs om i direktivet om dataskydd vid brottsbekämpning och som har genomförts i lagen om dataskydd i brottmål. Mer detaljerade bestämmelser måste kunna motiveras med ett behov av att stärka skyddet av personuppgifter.

Behandling av sådana uppgifter som avses i direktivförslaget innebär att personuppgifter behandlas av behöriga myndigheter i brottmål, och dessa uppgifter omfattar till vissa delar även känsliga personuppgifter som gäller särskilt personens förmögenhet och ekonomiska ställning. Dessutom ska brottsrelaterade personuppgifter i konstitutionellt hänseende betraktas som känsliga. Grundlagsutskottet har i sina analyser av lagstiftningens exakthet och innehåll lagt särskild vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se GrUU 15/2018 rd och t.ex. GrUU 38/2016 rd). Grundlagsutskottet har samtidigt också justerat sin praxis i fråga om betydelsen av kärnan i skyddet för privatlivet. Grundlagsutskottet har bland annat konstaterat att en kategorisk uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde inte alltid är motiverad, utan att man på ett allmännare plan måste fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 36/2021 rd, s. 3–4, GrUU 48/2018 rd, s. 3–6, GrUU 18/2014 rd, s. 6/II, se även GrUU 36/2018 rd, s. 22).

### **6.3 Egendomsskydd**

Egendomsskyddet tryggas i 15 § i grundlagen, i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen. Liksom även kommissionen har konstaterat förutsätter en begränsning av denna grundläggande rättighet enligt Europeiska människorättskonventionens etablerade rättspraxis att det föreskrivs om begränsningen i lag i syfte att uppnå godtagbara mål, och att de metoder som används för att uppnå målen kan betraktas som proportionerliga. Enligt förslaget ska ett beslut om frysning inte hållas i kraft längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa förverkandet, vilket kan kräva att den nationella domstolen omprövar beslutet. Enligt skäl 24 i ingressen bör rättigheterna för tredje man som handlar i god tro inte påverkas.

Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis ansett att grundlagens 15 § 1 mom. inte skyddar egendom som någon har skaffat genom ett brott eller som annars direkt knyter till hans eller hennes brottsliga verksamhet (GrUU 8/2016, s. 3). Bestämmelserna om frysning och förverkande i direktivet gäller ett straffrättsligt förfarande och förverkande av egendom som härrör från brottslig verksamhet. Utvidgningen av bestämmelsen om förverkande utan föregående fällande dom (artikel 15) och i synnerhet den nya bestämmelsen om förverkande av omotiverad förmögenhet (artikel 16), som uppenbarligen inte förutsätter att tillräckliga bevis för en dom för ett brott ska läggas fram, väcker dock en fråga om gränsdragning när det gäller att avgöra på vilka villkor egendomen kan anses vara direkt anknuten till brottslig verksamhet, om ingen blir dömd för det brott som förverkandet grundar sig på. Denna fråga har enligt statsrådets uppfattning inte bedömts i närmare detalj av grundlagsutskottet. Det är med tanke på egendomsskyddet också av central betydelse att de rättsmedel som den svarande har tillgång till, och som det föreskrivs om i artikel 23 i direktivförslaget, är tillräckliga.

### **6.4 Processuella rättigheter**

Bestämmelser om processuella rättigheter finns bland annat i 8 och 21 § i grundlagen, i artikel 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen. Kommissionen har ansett att särskilt den nya förverkandepåföljden som gäller omotiverad förmögenhet som härrör från brottslig verksamhet är relevant med tanke på de processuella rättigheterna, i synnerhet rätten till en rättvis rättegång, oskuldspresumtionen och rätten till effektiva rättsmedel.

En sådan förverkandepåföljd som avses i artikel 16 i direktivförslaget ska enligt kommissionen anses vara berättigad med anledning av de särskilda svårigheter som är förknippade med uppgiften att koppla samman vinning av brott med de konkreta brotten i situationer där flera gärningar begås inom ramen för organiserad brottslighet under en längre tid. Försvarets rättigheter och oskuldspresumtionen kan enligt kommissionen tryggas genom ett villkor om att beslut om förverkande av omotiverad förmögenhet kan meddelas endast om det bevisas att förmögenheten är knuten till brottslig verksamhet. Dessutom ska parten på behörigt sätt ges tillfälle att lägga fram motbevis.

Statsrådet konstaterar att ett utvidgat förverkande utan föregående fällande dom, och i synnerhet den föreslagna artikeln 16 är relevanta även med tanke på de processuella rättigheterna. Frågan om vad som ska betraktas som tillräckliga bevis för en konfiskationsdom har enligt statsrådets uppfattning inte bedömts allmänt av grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet har dock tagit ställning till bevisröskeln för förverkande när det gäller omvänd bevisbörda enligt 10 kap. 9 § 4 mom. i strafflagen som har samband med utvidgad konfiskation av vinning. Det väsentliga vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen var enligt grundlagsutskottet att den omvända bevisbördan inte alls gäller det avgörande som upphäver oskuldspresumtionen, dvs. tillräknandet. Grundlagsutskottet konstaterade bland annat att denna typ av presumtioner som det föreskrivs om i lag enligt Europadomstolens praxis ska vara rimliga och beakta försvarets rättigheter på behörigt sätt. Till dessa delar ansåg grundlagsutskottet att förslaget rymdes inom ramen för grundlagens 21 § och artikel 6.2 i Europakonventionen. Med tanke på svarandens rättssäkerhet finns det ändå skäl att understryka att bevisbördan inte bör lyftas över på svaranden, om inte påståendet om egendomens brottsliga ursprung är objektivt sett motiverat och underbyggt med adekvata fakta. Utskottet ansåg också att det var viktigt att man inte vid förfarandet ställer orimliga krav på när svaranden ska anses ha gjort sannolikt att egendomen har ett lagligt ursprung (GrUU 8/2016 rd, s. 4–5).

Statsrådet anser att de omständigheter som nämns i grundlagsutskottets utlåtande kan beaktas också i bedömningen av artikel 16 i direktivförslaget. Det är inte fråga om tillräknande i artikeln heller, och av skäl 28 i ingressen framgår att bevisbördan i fråga om egendomens lagliga ursprung ligger på ägaren. Med tanke på svarandens rättssäkerhet är det av central betydelse vilken typ av motiveringar och fakta som krävs för att man ska kunna förvissa sig om egendomens brottsliga ursprung och huruvida de rättsmedel som anges i artikel 23 kan anses vara tillräckliga för att skydda svarandens rättigheter.

## **7 Ålands behörighet**

Enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet (3 punkten), straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten (22 punkten) och rättskipning med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott (23 punkten).

Enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Lagens 25 § gäller förvaltningsrättskipningen i fråga om beslut som har fattats av landskapsregeringen och myndigheter under landskapsregeringen. I 26 § föreskrivs det om inrättande av en förvaltningsdomstol i landskapet.

Av de brott som hör till direktivförslagets tillämpningsområde har landskapet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet åtminstone i fråga om miljöbrott (artikel 2.1 m). Detsamma kan med stöd av 11 punkten i den paragrafen gälla sådan olaglig handel med

kulturföremål som nämns i artikel 2.2 b i direktivförslaget till den del det handlar om att skydda fornminnen och kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet. Med stöd av 26 punkten i paragrafen har landskapet även lagstiftningsbehörighet i fråga om användning av tvångsmedel, såsom frysning, inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 59 b § i självstyrelselagen gäller behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket också vid genomförande av gemenskapsrätten.

## **8 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och andra medlemsstaters ståndpunkter**

Behandlingen av förslaget har inletts i rådets arbetsgrupp för straffrättsligt samarbete under Frankrikes ordförandeskap den 8 juni 2022, och behandlingen har fortsatt under Tjeckiens ordförandeskap den 1 juli 2022. Medlemsstaterna har på sammanträdena lagt fram preliminära ståndpunkter, och inga långtgående slutsatser kan tills vidare dras utifrån dessa. Tjeckien har som mål att föra en principdiskussion om förslaget eller tillhandahålla en lägesrapport om det i december 2022 i rådet för rättsliga och inrikes frågor. Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

## **9 Den nationella behandlingen av förslaget**

Utkastet till U-skrivelse har genomgått ett skriftligt förfarande inom sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU-7) 5.–7.9.2022.

En E-skrivelse (E 94/2021 rd) har utarbetats om Finlands viktigaste ståndpunkter i en förhandsbedömning av revideringen av konfiskationsdirektivet och beslutet om vinning som härrör från brott.

En E-skrivelse (E 63/2021 rd) har också utarbetats om EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet.

## **10 Statsrådets ståndpunkt**

Statsrådet förhåller sig positivt till målen i direktivförslaget. Att frysa och förverka vinning av och hjälpmedel vid brott är viktiga metoder när det gäller att bekämpa brottslighet och minska konsekvenserna av brott. Det är viktigt att myndigheternas verksamhetsförutsättningar utvärderas och vid behov utvecklas så att människornas säkerhet kan skyddas med respekt för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Statsrådet understöder i princip åtgärder som strävar efter att effektivisera de faktiska möjligheterna att återfå vinning av brott. Till denna del gäller det att fästa särskild vikt vid förebyggande åtgärder, effektivt myndighetssamarbete och ett fullskaligt utnyttjande av den gällande lagstiftningsramen.

Statsrådet betonar att för att det ska vara möjligt att återfå vinning av brott måste hela myndighetskedjan arbeta och samarbeta effektivt på såväl medlemsstatsnivå som unionsnivå. Statsrådet anser därför att det i princip är positivt att kommissionen i sitt förslag har fäst vikt vid myndighetssamarbetet och resursernas tillräcklighet vid olika myndigheter. De föreslagna regleringslösningarna måste dock bedömas i närmare detalj bland annat med avseende på deras proportionalitet och ändamålsenlighet, för att säkerställa att medlemsstaterna får tillräckligt stor rörelsefrihet när det gäller att genomföra målen.

Statsrådet understöder kommissionens mål att uppdatera och modernisera EU-lagstiftningen om de brottsbekämpande myndigheternas och de rättsliga myndigheternas samarbete och informationsutbyte över gränserna. Statsrådet anser det vara viktigt att de kontor som ansvarar för återvinningen av tillgångar har tillräckliga befogenheter för att kunna sköta sina uppgifter effektivt. Detta gäller bland annat kontorens tillgång till i synnerhet nödvändiga uppgifter om tillgångar och utbyte av dessa uppgifter. På denna punkt måste regleringslösningarna vara balanserade och respektera de grundläggande fri- och rättigheterna samt skyddet av personuppgifter. Statsrådet understöder förslaget att dataskyddsbestämmelserna för kontoren för återvinningen av tillgångar ska uppdateras till behövliga delar för att säkerställa deras förenlighet med dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter.

Förslaget går ut på att ge kontoren för återvinning av tillgångar nya uppgifter och befogenheter. I kapitel II i förslaget föreskrivs det att kontoren ska ha direkt tillgång till olika uppgifter och kunna utbyta dessa uppgifter med andra medlemsstaters kontor för återvinning av tillgångar. Dessa regler verkar vara avsevärt mer omfattande än det gällande beslutet om vinning som härrör från brott. Det är också svårt att utgående från reglerna bedöma vad som helt konkret förutsätts av medlemsstaterna. Samtidigt är deras förhållande till andra EU-bestämmelser om myndighetssamarbete och informationsutbyte delvis oklart. Det föreslås också att kontoren för återvinning av tillgångar ska få nya befogenheter att meddela brådskande beslut om frysning, vilket Finland i förhandsbedömningsskedet inte ansåg vara behövligt.

Målet med förhandlingarna bör vara att reglerna för kontoren för återvinning av tillgångar gör det möjligt för kontoren att bedriva en effektiv verksamhet. Reglerna ska också vara proportionella och nödvändiga samt förenliga med bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de allmänna dataskyddsprinciperna. Vidare ska reglerna vara noggrant avgränsade och tydliga ur perspektivet för den allmänna dataskyddslagstiftningen. Det är också viktigt att under förhandlingarna försöka klargöra de föreslagna reglernas förhållande till annan EU-lagstiftning om myndighetssamarbete och informationsutbyte. Målet ska vara att dessa regler bildar en logisk och tydlig helhet. Överlappande bestämmelser ska undvikas.

Statsrådet anser att de nya uppgifter som enligt förslaget ska anförtros kontoren för återvinning av tillgångar när det gäller brott i anslutning till unionens restriktiva åtgärder och riktade ekonomiska sanktioner, i synnerhet under den fas som föregår förundersökning, är oklara och väcker bland annat frågor om ändamålsenlighet som ska bedömas noggrannare under förhandlingarna. Statsrådet anser det vara viktigt att unionens restriktiva åtgärder kan genomföras effektivt. Om detta bedöms kräva lagstiftningsåtgärder på EU-nivå ska dessa vara riktade, och de ska inte användas som grund för djupgående ändringar i det sedvanliga straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet.

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till förslaget att Europols nätapplikation för säkert informationsutbyte SIENA fastställs som standardkanal för informationsutbyte mellan kontoren för återvinning av tillgångar, förutsatt att alla ARO-kontor kan använda den kanalen. Om SIENA används på bred front stärks Europols roll som centrum för informationsutbyte inom brottsbekämpning i Europa, vilket statsrådet har understött konsekvent. SIENA erbjuder också en skyddad kanal för informationsutbyte, vilket är viktigt för att personuppgifterna ska vara ändamålsenligt skyddade.

Under förhandlingarna gäller det också att bedöma om de befogenheter att använda tvångsmedel som enligt förslaget ska ges kontoren för återvinning av tillgångar är proportionella, behövliga och nödvändiga för att direktivet ska kunna genomföras enligt de vedertagna utgångspunkter som anges i den nationella lagstiftningen om tvångsmedel.

Statsrådet har i sin förhandsbedömning betonat att när det gäller eventuella nya lagstiftningsåtgärder ska åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet alltid bedömas med avseende på begränsande av de grundläggande fri- och rättigheterna och skyddet av personuppgifter. Straffrättsliga bestämmelser som utfärdas på EU-nivå ska användas som regleringsform i sista hand, och användningen av denna regleringsform regleras till exempel av de villkor som anges i artikel 83 i EUF-fördraget, bland annat kraven på särskilt behov och nödvändighet. Frågor som måste beaktas är vikten av informationsbaserad behovsprövning, en konsekvent strafflagstiftning och skillnaderna i de nationella systemen och rättsliga traditionerna. Statsrådet har också betonat att principen om ömsesidigt erkännande spelar en central roll inom samarbetet i straffrättsliga frågor, och att principen ska tillämpas primärt i förhållande till tillnärmningen av den materiella strafflagstiftningen.

Statsrådet anser att de grunder för revidering av de materiella EU-reglerna om frysning och förverkande av tillgångar som kommissionen har lagt fram i sitt förslag i och för sig verkar vara godtagbara. Statsrådet anser det också vara positivt att de föreslagna nya reglerna ska vara av straffrättslig natur även framöver. I förhandlingarna gäller det dock att sträva efter att säkerställa att reglerna är proportionella och nödvändiga med hänseende till de ovannämnda principerna, som även lyfts fram i förhandsbedömningen.

Statsrådet betonar att frysning och förverkande av tillgångar utgör åtgärder som ingriper i egendomsskyddet och har därför ett känsligt samband med de grundläggande fri- och rättigheterna. I synnerhet de föreslagna mer omfattande reglerna om utvidgat förverkande, förverkande utan föregående fällande dom och förverkande av omotiverad förmögenhet som härrör från brottslig verksamhet väcker också frågor med avseende på rättsstatsprincipen, oskuldspresumtionen och andra processuella rättigheter. Under förhandlingarna ska ambitionen vara att hitta balanserade lösningar på dessa frågor som i tillräcklig grad beaktar behoven av effektiv brottsbekämpning och samtidigt säkerställer att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras med iakttagande av grundprinciperna i det nationella systemet.

Statsrådet anser det vara positivt att kommissionens förslag inte innefattar mer bindande EU-regler om social återanvändning av frysta och förverkade tillgångar, eftersom det skulle vara problematiskt med tanke på medlemsstaternas budgetautonomi om vissa statliga inkomstposter ska reserveras för något särskilt ändamål. En annan positiv detalj är att kommissionen i sitt förslag även har fäst vikt vid målsägandens ställning i brott utan att föreslå några egentliga nya bindande materiella regler på EU-nivå. Utgångspunkten ska vara att behovet av denna typ av regler ska bedömas i samband med allmänna författningar om offers rättigheter.

Förslaget innehåller helt nya skyldigheter avseende förvaltningen av frysta och förverkade tillgångar. Exempel på betydande sådana skyldigheter är i synnerhet inrättandet av kontor för förvaltning av tillgångar och centralregister, av vilka det sistnämnda sannolikt också har betydande kostnadseffekter. Statsrådet understöder i och för sig målet att säkerställa en effektiv förvaltning av frysta och förverkade tillgångar, så att tillgångarnas värde kan bevaras och kostnaderna minimeras. De föreslagna metoderna väcker dock frågor med avseende på deras nödvändighet och kostnadseffektivitet. Vidare skulle de nya uppgifter som föreslås för ARO-kontoren enligt nuvarande bedömning medföra behov av tilläggsresurser för polisen och eventuellt också för andra myndigheter. De kostnader som reformerna kräver och de fördelar som de ger bör bedömas och preciseras allteftersom förhandlingarna framskrider, så att förberedelser inför konsekvenserna och genomförandet av reformen kan göras i tid.

Statsrådet anser i det stora hela att direktivförslaget innehåller flera viktiga punkter vars innehåll måste bedömas och utredas i närmare detalj under förhandlingarna. Ambitionen med förhandlingarna ska vara att bevara ett tillräckligt stort nationellt handlingsutrymme så att de nya skyldigheterna är förenliga med grundprinciperna i den nationella lagstiftningen.