

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och till lagar om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen och av 35 och 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Den föreslagna lagen syftar till att i enlighet med en resolution som antogs av Förenta nationernas säkerhetsråd 2001 bygga upp en mekanism för frysning i Finland av sådana personers, enheters och grupper tillgångar som deltar i eller underlättar terroristhandlingar.

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

personer som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av ovan avsedda personer, enheter eller grupper. Det föreslås att bestämmelser om de nya uppgifter som frysning av tillgångar medför för centralen för utredning av penningtvätt fogas till lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

Enligt den föreslagna lagen är det förbjudet att använda frysta tillgångar och att överlåta tillgångar till sådana personer, enheter och grupper vars tillgångar enligt beslut ska frysas. Syftet med förbuden är att förhindra att tillgångar i slutändan används till genomförande eller finansiering av terroristiska handlingar. Enligt den föreslagna lagen ska den som bryter mot dessa förbud dömas för regleringsbrott i enlighet med strafflagen.

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

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis	3
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet	6
2.2.1 Länder som har infört administrativ frysning av tillgångar	6
2.2.2 Länder som inte har någon separat administrativ mekanism för frysning av tillgångar	8
2.3 Bedömning av nuläget	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	11
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	14
4.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna	14
4.2 Samhälleliga konsekvenser	15
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	16
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	16
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	17
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER	18
DETALJMOTIVERING	19
1 Lagförslag	19
1.1 Lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism	19
1.2 Strafflagen	41
46 kap. Brott som har samband med införsel och utförsel	41
1.3 Lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism ..	41
2 Ikraftträdande	42
3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	42
LAGFÖRSLAG	44
om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism	44
om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen	48
om ändring av 35 och 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och	
av finansiering av terrorism	49
BILAGA	50
PARALLELLTEXTER	50
om ändring av 35 och 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och	
av finansiering av terrorism	50

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Finansiella sanktioner mot terrorism har sedan 2001 blivit en vedertagen del av det internationella verktygssortimentet för bekämpning av terrorism och finansiering av terrorism. De viktigaste internationella förpliktelserna om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism utgår från Förenta nationernas (FN) säkerhetsråds resolution 1373 (2001), enligt vilken medlemsstaterna ska frysa alla tillgångar för personer och enheter som begår eller underlättar terroristhandlingar. Likaledes förutsätts det i resolutionen att det ska vara förbjudet att överlåta tillgångar till sådana personer eller enheter. Resolutionen anger emellertid inte vilka personer eller enheter som kan bli föremål för sanktionerna, preciseringen har överlåtits till FN:s medlemsstater.

Resolutionsförpliktelserna har genomförts i Europeiska unionen med en gemensam ståndpunkt och en förordning i syfte att trygga en enhetlig tolkning och ett enhetligt genomförande i EU-länderna. Före Lissabonfördraget gick det emellertid inte att genom förordning utfärda för medlemsstaterna bindande bestämmelser om frysning av tillgångar för personer eller grupper som agerar inom unionens territorium. Trots behörighetsgrunden som uppstod genom Lissabonfördraget som trädde i kraft i december 2009 har det fortfarande inte utfärdats någon reglering på EU-nivå. För att förpliktelserna om frysning av tillgångar ska kunna genomföras fullt ut har det därför ansetts att det ytterligare behövs nationella åtgärder.

Finsk lagstiftning tillåter endast genomförande av FN:s säkerhetsråds sanktioner och sanktioner enligt förordning av EU:s ministerråd. Expertorganet för finansiella åtgärder mot penningtvätt och terrorism (Financial Action Task Force, FATF) som verkar i anslutning till OECD ansåg i sin slutrapport till ländergranskningen av Finland 2007 att detta är en brist i Finlands beredskap i bekämpningen av terrorism och rekommenderade att Finland inrättar en nationell administrativ mekanism för frysning av tillgångar i syfte

att bekämpa terrorism. Eftersom regleringen på EU-nivå inte heller efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget täcker tomrummet i verkställigheten har FATF följt läget i Finland och upprepade gånger fäst uppmärksamheten vid bristerna i det finska systemet. Även FN:s säkerhetsråds kommitté mot terrorism (Counter-Terrorism Committee, CTC) har intagit ståndpunkten att Finland inte har fullföljt sina förpliktelser om frysning av tillgångar enligt resolution 1373 (2001) korrekt, eftersom Finland inte har någon mekanism för frysning av tillgångar. I CTC:s utvärdering från 2008 av hur Finland har genomfört resolutionen hänvisas det till bristen på en nationell mekanism som en allvarlig brist i genomförandet.

Riksdagens förvaltningsutskott har i sitt utlåtande 23/2007 rd konstaterat att utskottet anser det viktigt att en nationell administrativ mekanism för frysning av tillgångar inrättas i syfte att förhindra finansiering av terrorism. Lagutskottet har för sin del i sitt utlåtande 16/2007 rd ansett det viktigt att statsrådet även framöver konsekvent strävar efter att främja rättsskyddet i förfaranden där sanktioner mot terrorism genom Europeiska unionens beslut riktas mot enskilda personer och enheter.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Kläm 1 punkt c i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) förpliktar medlemsstaterna att utan dröjsmål frysa tillgångarna och de ekonomiska resurserna för personer som begår, försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, enheter som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av sådana personer och av personer eller enheter som verkar på sådana personers och enheters vägnar eller under deras ledning, inklusive kapital som härrör från eller uppstår genom egendom som direkt eller indirekt ägs eller där bestämmande inflytande utövas av sådana personer och av associerade personer och enheter. Enligt kläm 1 punkt d i

resolutionen ska medlemsstaterna förbjuda sina medborgare samt personer och andra enheter inom sitt territorium att göra tillgångar och ekonomiska resurser eller därtill anknyttande tjänster direkt eller indirekt tillgängliga till förmån för ovan uppräknade personer och grupper. Till skillnad från andra sanktionsresolutioner anges i denna resolution eller dess bilagor inte de personer, enheter eller grupper, som säkerhetsrådet anser att omfattas av sanktionerna. Av den orsaken åligger det varje enskild medlemsstat att söka fram och fastställa de personer, enheter och grupper som bör anses uppfylla resolutionens definition, och att frysa deras tillgångar inom sitt eget territorium.

I Finland har det inte reglerats nationellt om genomförande av kläm i punkt c och d i resolutionen, i stället har man när det gäller frysning av tillgångar förlitat sig på EU-reglering och kompletterande nationella kriminaliseringar.

För att genomföra resolution 1373 (2001) antog ministerrådet den 27 december 2001 två gemensamma ståndpunkter samt en rådsförordning: 1) gemensam ståndpunkt (2001/930/GUSP) övergripande om resolution 1373 (2001), 2) gemensam ståndpunkt (2001/931/GUSP) om resolutionens sanktionsartade förpliktelser (frysning av tillgångar och förbud mot överföring av tillgångar) liksom även 3) rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om frysning av tillgångar och förbud mot överföring av tillgångar.

Gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP och rådets förordning 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism syftar till att säkerställa en enhetlig tolkning och ett enhetligt genomförande i EU-länderna av resolutionens sanktionsartade förpliktelser. Förordningen gäller frysning av tillgångar för personer som gjort sig skyldiga till terroristhandlingar definierade i den gemensamma ståndpunkten, liksom även förbud mot överlåtelse av tillgångar till sådana personer eller till enheter som ägs av dem eller som agerar på deras vägnar. Rådets förordning är till alla delar förpliktande och direkt tillämplig i medlemsstaterna.

Artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP innehåller en definition av

terroristhandling som motsvarar definitionen av terroristhandling i EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism. Terroristbrotten som avses i rambeslutet är straffbara även i Finland (SL 34 a kap.). Enligt artikel 2 i rådets förordning 2580/2001 får finansiella sanktioner mot terrorism tillämpas på

i) fysiska personer som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,

ii) juridiska personer, grupper eller enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,

iii) juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii, eller

iv) fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som agerar för eller under ledning av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii ovan.

Enligt artikel 1.4 i den gemensamma ståndpunkten ska förteckningen över personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att beslutet om inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder eller om en dom har fattats av en behörig nationell myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses. Till stöd för en listning bör alltså ett sådant beslut av en behörig myndighet (i princip en rättslig myndighet) kunna uppvisas i EU. Uppfyllda kriterier leder dock inte nödvändigtvis till listning, en förutsättning är nämligen enhällighet mellan medlemsländerna i rådet. Det kan därför också hända att ett listningsbeslut av skäl som har att göra med politiska ändamålsenlighetsaspekter inte blir fattat.

I artikel 1 i förordning 2580/2001 definieras penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser som är föremål för frysning. Definitionen är kongruent med motsvarande definition i FN-konventionen för bekämpande av finansiering av terrorism och enligt artikeln avses tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats,

samt rättsliga handlingar och instrument av alla slag, även i elektronisk eller digital form, som utgör bevis på äganderätt till eller intresse i sådana tillgångar, däribland bankkrediter, resecheckar, bankcheckar, postanvisningar, andelar, värdepapper, obligationer, växlar och rembursar.

I artikel 5 i förordningen föreskrivs det om undantag från förpliktelsen om frysning av tillgångar. Artikel 5 tillåter kreditering av upplupen ränta till frysta konton. Medlemsstaternas behöriga myndigheter får, på villkor som de anser ändamålsenliga, bevilja särskilda tillstånd för användning av frysta penningmedel för att tillgodose grundläggande mänskliga behov. Tillstånden bör dock vara ändamålsenliga med hänsyn till syftet att förhindra finansiering av terroristhandlingar. De behöriga myndigheterna får på nämnda villkor även bevilja särskilda tillstånd för betalningar i samband med avtal, överenskomelser eller förpliktelser som ingåtts eller uppkommit innan förordningen trädde i kraft. Detta dock förutsatt att betalningarna görs till ett fryst konto inom gemenskapen. Frysning av tillgångar inverkar inte på ägandet. Enligt EU:s praxis behöver inte heller personer som innehar eller förvaltar en listad persons eller enhets tillgångar (t.ex. om tillgångarna har överlåts som säkerhet till ett finansinstitut) avstå från innehavet eller förvaltningen. Det krävs förhandsbemyndigande av en behörig myndighet för all användning eller hantering av tillgångarna, däribland överföring av äganderätt, flyttning och förändring av tillgångar (t.ex. aktieförvaltning). De ekonomiska resurserna får användas för privat bruk för normal livsföring. Definitionen av ekonomiska resurser omfattar inte egendom som endast kan användas för privat bruk och konsumtion.

De så kallade humanitära undantagen i anknytning till finansiella sanktioner blev aktuella i samband med att riktade sanktionsinstrument infördes och särskilt i samband med sanktionerna mot terrorism. Med humanitära undantag avses frigörande av frysta tillgångar med särskilt tillstånd av behöriga myndigheter för grundläggande behov, bland annat för livsmedel, boendekostnader, läkemedel, sjukvård, skatter, försäkringspremier, allmännyttiga tjänster, rättsliga tjänster, konto-

avgifter för frysta tillgångar eller andra exceptionella utgifter. EU:s riktlinjer för sanktioner (17464/09) innehåller standardformuleringen för humanitära undantag i EU:s sanktionsinstrument. I standardformuleringen har också de av sanktionskommittén rörande al-Qaida som inrättades genom FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) godkända grunderna för frigörelse av tillgångar beaktats (resolution 1452 (2002) och resolution 1735 (2006)). Utöver de humanitära undantagen får frysta tillgångar på vissa villkor frigöras för ändamål i anslutning till panträtt. På vissa villkor får även ränta och andra inäkter krediteras till frysta konton.

Rådet ska upprätta en förteckning över personer, grupper och enheter, på vilka restriktiva åtgärder mot terrorism ska tillämpas. Beslut som gäller förteckningen ska fattas enhälligt och i enlighet med listningskriterierna i gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP. Förslag om att lägga till personer, grupper eller enheter till listan får ställas av EU:s medlemsstater och av länder utanför EU. Om förslaget ställs av ett land utanför EU, bör det särskilt säkerställas att de grundläggande och mänskliga rättigheterna har respekterats i fallet, så som rätten till rättvis rättegång. Artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP förutsätter att namnen på personer och enheter som finns i förteckningen ska ses över med jämna mellanrum för att man ska försäkra sig om att det är berättigat att hålla dem kvar i förteckningen. Enligt den gemensamma ståndpunkten ska förteckningen ses över minst en gång var sjätte månad. Beslut om avförande från förteckningen får fattas även utanför halvårsöversynen. Strykning från förteckningen är motiverad, om kriterierna enligt den gemensamma ståndpunkten inte längre uppfylls eller om den listade personen har avlidit.

Enligt artikel 9 i förordning 2580/2001 ska medlemsstaterna avgöra vilka påföljder som ska föreskrivas för överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. För brott eller försök till brott mot förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artiklarna 60, 301 eller 308 i Fördraget om

upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ska enligt 4 § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967, *sanktionslagen*) dömas för regleringsbrott enligt 46 kap. 1–3 § i strafflagen. Förordning 2580/2001 är en sådan rådsförordning som avses i sanktionslagen som har utfärdats med stöd av behörighetsgrunden enligt artiklarna 60, 301 eller 308 i EG-fördraget och överträdelse av förordningen blir således straffbar enligt nämnda paragrafer i strafflagen. Därutöver kan finansiering av terrorism enligt 34 a kap. 5 § i strafflagen komma i fråga vid överlåtelse av tillgångar till listade personer, grupper eller enheter.

Före Lissabonfördragets ikraftträdande ansågs det inte möjligt att rikta finansiella sanktioner som utfärdas med stöd av GUSP-instrumentet mot EU-interna terroristgrupper eller terrorister, därför gäller förpliktelsen enligt förordning 2580/2001 om att frysa tillgångar endast terrorister utanför EU. I bilagan till gemensam åtgärd 2001/931/GUSP listas även EU:s ”interna terrorister”, men genomförandet av frysningsförpliktelsen enligt resolution 1373 (2001) har till den delen varit avhängigt av medlemsstaternas nationella lagstiftningsåtgärder.

Ursprungligen, år 2001, hade 21 personer och 11 grupper eller enheter som agerar inom EU förtecknats i bilagan till gemensam åtgärd 2001/931/GUSP. Sedermera har förteckningen uppdaterats och i bilagan till gemensam ståndpunkt 2009/468/GUSP som gällde vid utgången av 2011 och som hade utarbetats för att uppdatera gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP räknas det upp 31 personer och 18 grupper eller enheter som agerar inom EU. Sedan 2009 har det inte lagts till några EU-interna terrorister till listan. Alla 31 personer på listan är spanska ETA-aktivister.

Förteckningen enligt artikel 2.3 i förordning 2580/2001 har senast uppdaterats genom rådets genomförandeförordning 1375/2011. I slutet av 2011 fanns det 26 personer och 25 grupper eller enheter upptagna i förteckningen. När det gäller dessa personer,

grupper och enheter gäller frysningsen av tillgångar i enlighet med det som nämnts ovan i alla EU:s medlemsstater. Det bör ytterligare noteras att FN:s säkerhetsråds särskilda beslut och EU:s förordningar rörande organisationerna al-Qaida och Taliban är direkt förpliktande för EU:s medlemsstater.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

2.2.1 Länder som har infört administrativ frykning av tillgångar

Förenta staterna och Storbritannien har redan länge fört nationella förteckningar över terrorister. Gällande terroristlag i Storbritannien, Terrorist Asset-Freezing Act, är från 2010. Andra ur finländsk synvinkel centrala länder med lagstiftning som tillåter frykning av tillgångar är Nederländerna, Australien, Belgien, Italien, Österrike, Kanada, Frankrike, Tyskland, Schweiz och Tjeckien.

I *Nederländerna* tillåter ändringar som gjorts i sanktionslagen från 1977 nationell administrativ frykning av tillgångar i syfte att återställa internationell fred och säkerhet, främja den internationella rättsordningen eller motarbeta terrorism. Med stöd av den lagen får alltså även EU:s interna terroristers tillgångar frysas. Den terrorismrelaterade sanktionsbestämmelsen (Sanctions Order) från 2007 avser genomförandet av resolution 1373 (2001). Beslut om frykning fattas av utrikesministern på basis av relevant material. Frykningsbeslut får överklagas i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande och även efter besvär förfarandet får den som är föremål för frykningen begära att beslutet tas till ny prövning på den grunden att nya uppgifter finns att tillgå i ärendet.

I *Australien* får utrikesministern med stöd av en lag som gäller FN besluta lägga till en person eller en enhet till en nationell lista som tillåter frykning av tillgångar, om ministern är övertygad om att personen eller enheten som ska listas uppfyller kriterierna enligt kläm 1 stycke c i säkerhetsrådets resolution 1373 (2001). Om de australiensiska myndigheterna får kännedom om ett annat lands listningsbeslut, undersöks det i snabb takt för att utreda huruvida personen eller enheten borde

listas också med stöd av lagstiftningen i Australien. I praktiken innebär detta ett utbyte av information mellan underrättelsetjänsten i Australien och det berörda landet.

En listad person eller enhet får begära upphävande av listningsbeslutet av ministern. Utöver detta får personen eller enheten söka ändring i beslutet hos federala domstolen i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande. Om domstolen anser att listningsbeslutet belastas av ett procedurfel, ska domstolen återremittera beslutet till ministern. Domstolen har inte befogenhet att undersöka listningsgrunderna. Ministern får frigöra tillgångar av humanitära skäl i enlighet med de principer som tillämpas av FN:s säkerhetsråd. I lagen finns bestämmelser om ansvarsfrihet för innehavarna av tillgångarna (t.ex. finansinstitut) mot krav från ägarna.

I *Belgien* är det behöriga organet för att fatta frysningensbeslut ministeriekommittén för underrättelser och säkerhet. Frysningensbeslutet grundar sig på en bedömning av samordningsorganet för analys av hotbilder. För beslut krävs det ytterligare konsultation av en behörig rättslig myndighet och förordande av ett råd som består av ministrar.

Frysningensbeslut ska ses över med jämna mellanrum, dock minst två gånger om året för att säkerställa att frysningen av fysiska personers, grupper och enheters tillgångar fortfarande är motiverad. Förslag till ändringar i listan ska lämnas till finansministeriet, som också beslutar om frigörande av tillgångar för att tillgodose en grundläggande utkomst. Frysningensbeslut får överklagas hos domstol.

I *Italien* är det åklagarämbetet och polischefen som är behöriga att frysa terrorismmisstänkta personers bankkonton. Behörigheten grundar sig på antimaffialagen från 1965 som sedermera har ändrats till att omfatta också terrorister och fall som inte har samband med någon brottsutredning. År 2001 ändrades lagen så att den är tillämplig också på internationella terrorister. Tillgångarna kan hållas frysta i högst ett år. Därefter konstateras tillgångarna tillfalla staten, om det inte kan framläggas bevismaterial om deras lagliga ursprung. Ett samarbetsorgan för myndigheterna får besluta om frigörande av tillgångar för humanitära ändamål.

I *Österrike* får centralbanken inom ramen för valutalagen på eget initiativ med förbundsstatens bifall eller på förslag av förbundsregeringen frysa tillgångar för att fullfölja internationella förpliktelser eller för att trygga österrikiska intressen utomlands. Inom ramen för förfarandet får bl.a. tillgångar frysas som tillhör EU-interna terrorister förtecknade i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP. Beslutet meddelas som ett offentligt tillkännagivande som kan överklagas antingen hos konstitutionsdomstolen eller hos förvaltningsdomstolen.

I *Kanada* får generalguvernören med stöd av en lag som gäller FN besluta om nationell listning, förutsatt att det finns motiverade skäl att anta att den berörda personen eller enheten har kopplingar till terroristisk verksamhet. Vidare får generalguvernören besluta om listning av en person eller enhet med stöd av strafflagen. Förfarandena skiljer sig från varandra i att beviskravet i strafflagen är högre än i FN-lagen. Enligt strafflagen ska generalguvernören vara övertygad om att den berörda personen eller enheten medvetet deltar i terroristisk verksamhet. Frysningensförfarandet enligt strafflagen är avsett för listning av personer och enheter som utgör ett hot mot den inre säkerheten i Kanada.

Om ett annat lands listningsbeslut kommer till myndigheternas kännedom, bedömer säkerhetsunderrättelsetjänsten och/eller polisen tillförlitligheten i uppgifterna. I praktiken innebär detta att Kanadas och det aktuella landets underrättelsetjänster utbyter information. Generalguvernören fattar beslutet om listning på föredragning av ministern för allmän säkerhet och nödlägesberedskap. Listningen meddelas i den federala regeringens officiella tidning och genom ett pressmeddelande av ministern för allmän säkerhet och/eller av utrikesministern.

Kanadensiska medborgare eller personer som vistas i Kanada får kräva att bli avförda från listan. Den berörda personen får skriftligen begära avförande från listan av det behöriga ministeriet och/eller hos domare söka om rättslig ändring av ministerbeslutet. Domaren ska utan dröjsmål undersöka ansökan. Den sökande ska beredas rimlig möjlighet att bli hörd. Ministern för allmän säkerhet ska med två års mellanrum se över listningar som

gjorts med stöd av strafflagen. Ministern får frigöra tillgångar för humanitära ändamål.

Franska regeringen får genom förordning som utfärdas med stöd av lagen om pengar och ekonomi utifrån vad som framförts i finansministeriets rapport förhindra överföring till utlandet av tillgångar som tillhör personer som bor någon annanstans än i Frankrike. Tillgångar som tillhör personer som bor i Frankrike får frysas när den berörda personen misstänks för kopplingar till terrorism.

I *Tyskland* får myndigheten som ansvarar för tillsynen över finanssektorn med stöd av lagen om kreditinstitut utfärda påbud till finansinstituten om frysning av konton eller depositioner samt för att förbjuda finansiella transaktioner, om det föreligger uppgifter om att depositionerna, annan egendom som anförtrots finansinstituten eller en genomförd finansiell transaktion gagnar en sådan terrorismgruppering som avses i strafflagen. I kreditinstitutslagen konstateras det separat att kopplingen föreligger i synnerhet när innehavaren till kontot eller depositionen, förmånstagaren eller kunden hos finansinstitutet är en fysisk eller juridisk person listad i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 931/2001/GUSP.

Tillsynsmyndigheten får från fall till fall frigöra tillgångar för humanitära ändamål. De som berörs av listningen får överklaga beslutet.

I *Schweiz* grundar sig förfarandet vid frysning av tillgångar i huvudsak på lagstiftningen om penningtvätt. Med stöd av den kan tillgångar som tillhör personer som misstänks för finansiering av terrorism med myndighetsbeslut frysas för fem dagar. Därefter kan frysningen med beslut av åklagaren förlängas för den tid straffprocessen pågår. Schweiz har emellertid på grund av kritiken mot bristerna i systemet också byggt upp ett sekundärt förfarande för frysning av tillgångar: enligt grundlagen får förbundsrådet utan att höra parlamentet fatta beslut om frysning av tillgångar, om rådet anser att landets säkerhet eller något annat nationellt intresse kräver det. Hittills har dock inga frysningsbeslut fattats utifrån sekundärsystemet. Enligt FATF:s bedömning är frysningsförfarandet i Schweiz ”delvis i överensstämmelse med” organisationens standard.

I *Tjeckien* får finansministeriet med stöd av lagen om verkställighet av internationella sanktioner besluta om frysning av tillgångar efter att ha fastställt att de tillhör en fysisk eller juridisk person som är föremål för sanktioner av FN eller EU. Lagens definition omfattar också de så kallade EU-interna terroristerna som finns förtecknade i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP.

2.2.2 Länder som inte har någon separat administrativ mekanism för frysning av tillgångar

Alla EU-länder har inte lagstiftning som tillåter administrativ frysning av tillgångar. Inte heller i de nordiska länderna är det möjligt att frysa tillgångar i syfte att bekämpa terrorism, utom i samband med en brottsutredning.

I *Island* får tillgångar frysas med stöd av sanktionslagen som godkändes sommaren 2008 för att verkställa sanktioner som har godkänts av FN:s säkerhetsråd, andra internationella organisationer eller statsgrupperingar. Sanktionerna verkställs genom förordningar. Personlistor eller andra förteckningar, bl.a. om produkter som omfattas av sanktionerna, offentliggörs i regeringens officiella tidning, om det anses nödvändigt för att säkerställa effektiva sanktioner. En utredning enligt straffprocesslagen inleds när en sakägare som omfattas av isländsk jurisdiktion blivit föremål för sanktioner, oavsett om personen misstänks för ett brott eller inte. Syftet med utredningen är att samla in så mycket information som möjligt om dens verksamhet och tillgångar som är föremål för sanktioner. Utrikesministern får besluta om frigörande av tillgångar av grundad anledning. Om en person tror sig ha blivit listad på orätta grunder, kan han eller hon lämna utrikesministern en motiverad begäran om att bli avförd från listan, varefter utrikesministern informerar den berörda om till buds stående rättsmedel. Vidare kan ministern med stöd av lagen om förvaltningsförfarande be de behöriga myndigheterna avföra en person från listan.

I *Norge* får åklagaren och polisens säkerhetstjänst med stöd av straffprocesslagen i högst sju dagar frysa tillgångar som tillhör

personer som misstänks för terroristbrott. Därefter beslutar domstolen om fortsatt frysning av tillgångarna för en tid som bestäms särskilt. Innan domstolen fattar beslut ska den bereda misstänkta tillfälle att bli hörda, men av utredningstekniska skäl får domstolen för högst fyra veckor åt gången besluta att inte informera den misstänkte.

Tillgångar som är avsedda för grundläggande utkomst får inte frysas. Frysta tillgångar ska frigöras omedelbart efter att grunden för frysningen har upphört att gälla, men senast efter att domstolen har meddelat en slutlig och bindande dom i ärendet.

I *Sverige* färdigställdes i mars 2006 en nationell utredning över genomförande av sanktioner (SOU 2006:41) som också innehåller ett förslag till lag om nationell frysning av tillgångar. Än så länge har det dock inte fattats något politiskt beslut om ärendets fortsatta beredning, och Sverige har således inget separat administrativt frysningsförfarande.

Bakgrunden till den svenska utredningen var ett behov att modernisera den befintliga nationella sanktionslagen. Å andra sidan strävade man efter att identifiera eventuella luckor i verkställandet av bindande internationella förpliktelser. Avseende det sistnämnda syftet hänvisades också till FATF:s rekommendationer med anledning av Sveriges ländergranskning. Syftet med lagförslaget om frysning av tillgångar var att bestämma om frysning av tillgångar enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) till den del det inte finns en bindande förordning på EU-nivå.

I praktiken skulle det system som Sverige hade skisserat upp främst ha gällt frysning av EU-interna terroristers tillgångar. I lagförslaget ingick en skäligen misstänkt-tröskel för frysning av tillgångar. Frysning av tillgångar definierades på motsvarande sätt som i EU:s gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP. Lagförslaget omfattade frysning både av individers och av grupper tillgångar. Enligt förslaget skulle beslut om frysning av tillgångar fattas av åklagaren och beslutet kunna överklagas hos Stockholms tingsrätt. Frysning med stöd av den lagen skulle inte ha haft samband med straffrättsliga tvångsåtgärder, det handlade om två parallella system. Ett frysningsbeslut skulle hävas när det inte

längre fanns grund för frysningen av tillgångarna, med andra ord när det inte längre fanns skäl att misstänka den berörda för handlingar i terroristiskt syfte eller för planering av sådana eller när den berörda var listad i en annan förteckning som är direkt förpliktande för medlemsländerna, såsom i en EU-förordning. Lagen skulle i princip ha omfattat också personer eller enheter som inte nödvändigtvis alls har några tillgångar eller någon verksamhet i Sverige.

I *Danmark* får tillgångar med domstolens samtycke frysas på begäran från en annan stat eller utifrån andra upplysningar med stöd av strafflagen och lagen om straffprocessförfarande. Frysning av tillgångar förutsätter att en brottsutredning inleds. Strafflagen och processlagen ändrades genom antiterrorism-lagen från 2002 så att det är möjligt att ta i besittning och i beslag även annan egendom än föremål. För att ta egendom i besittning krävs det att den berörda personen skäligen kan misstänkas för terroristbrott och att besittningstagandet är nödvändigt för att säkra bevismaterial. Danmark tolkar därmed definitionen i kläm 1 stycke c i resolution 1373 (2001) om tillgångar som ska frysas i ljuset av den internationella konventionen för bekämpande av finansiering av terrorism. Tillgångar kan frysas på kort varsel på beslut av polisen. Godkännande av domstol söks i efterhand.

Portugal har ingen separat nationell mekanism för administrativ frysning av tillgångar. Tillgångar kan frysas medan brottsutredning och eventuella rättegångsförhandlingar pågår, om den berörda personen undersöks för terrorismbrott i Portugal. EU-interna terroristers tillgångar får inom ramen för rättsligt samarbete frysas med stöd av gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP.

Slovenien har ingen separat nationell mekanism för administrativ frysning av tillgångar. Tillgångar får frysas med stöd av straffprocesslagen, om den berörda personen misstänks för terroristbrott. Terroristmisstänkta tillgångar får frysas i högst tre dagar även med stöd av lagen om penningtvätt.

Ungern har inget självständigt nationellt förfarande utifrån EU-förordningarna för frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Enligt en lag som trädde i kraft 2008

ska myndigheterna inom 30 dagar från att en EU-förordning om sanktioner har trätt i kraft undersöka om en listad fysisk eller juridisk person har tillgångar i Ungern. Om sådana tillgångar påträffas, ska myndigheterna an hålla om frysning hos domstolen som kan bestämma om frysning. Lagen från 2008 gäller emellertid inte så kallade EU-interna terrorister. Frysning utifrån en begäran från en annan stat är i Ungern möjlig endast genom ett straffprocessuellt förfarande.

I FATF:s ländergranskningar (eller i Europarådets Moneyvalförfarande som har samband med FATF) har frånvaron av administrativt förfarande för frysning av tillgångar påpekats förutom för Finland, även för Portugal, Sverige, Norge, Schweiz, Danmark, Island, Tjeckien och Ungern.

2.3 Bedömning av nuläget

Den tydligaste bristen i fullföljandet av förpliktelsen att frysa tillgångar enligt resolution 1373 (2001) i EU är att frysningen av tillgångar ursprungligen av behörighetsskäl endast riktade sig mot personer och enheter som agerar utanför EU. Före Lissabonfördragets ikraftträdande ansågs det inte möjligt att rikta finansiella sanktioner som utfärdas med stöd av GUSP-instrumentet mot EU-interna terroristgrupper eller terrorister och därför gäller också förpliktelsen enligt förordning 2580/2001 om frysning av tillgångar endast terrorister och terroristgrupper utanför EU. Med så kallade interna terrorister förstås personer, grupper eller enheter, som på det sätt som avses i resolution 1373 (2001) och gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP är delaktiga i terroristisk verksamhet och vars bakgrund, huvudsakliga aktiviteter och mål finns inom EU. Även om ministerrådet på medlemsländernas initiativ i den så kallade CP 931-arbetsgruppen (Working Party on implementation of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism *CP 931 Working Party*) också listar personer, grupper och enheter som ska betraktas som "interna terrorister", finns det avseende dem endast bestämmelser om skyldighet till polissamarbete och rättsligt samarbete. Med anledning av reformerna som Lissabonfördraget med-

förde ger artikel 75 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt unionen behörighet att också reglera frysning av interna terroristers tillgångar. Sådan reglering på EU-nivå har emellertid än så länge inte utfärdats. Kommissionen ger ett eventuellt lagförslag i frågan tidigast i slutet av 2012.

Eftersom resolution 1373 (2001) förutsätter att FN:s medlemsstater ska frysa terroristers alla tillgångar som påträffas inom deras territorier finns det alltså en lucka i EU-genomförandet av resolutionen, vilket innebär att förpliktelserna enligt resolutionen inte har genomförts fullt ut på EU-nivå. Frysningen av interna terroristers tillgångar och korrigeringen av bristerna i genomförandet är nu avhängigt av medlemsländernas nationella lagstiftningsåtgärder. Finland har ingen nationell mekanism som tillåter frysning av sådana personers, grupper eller enheters tillgångar som inte har frysts genom en genomförandeåtgärd på EU-nivå. Frysning av tillgångar som tillhör interna terrorister förtecknade i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP är således inte möjlig, även om kläm 1 punkt c i resolution 1373 (2001) förpliktar staterna att frysa alla sådana personers tillgångar som gör sig skyldiga till terroristhandlingar eller försök till sådana, medverkar i eller underlättar sådana handlingar. I slutet av 2011 hade 31 ETA-aktivister och 18 grupper eller enheter upptagits som interna EU-terrorister i bilagan till den gemensamma ståndpunkten.

Kläm 1 stycke d i resolution 1373 (2001) förpliktar staterna att förhindra överlåtelse av tillgångar till nämnda personer eller till enheter som de äger eller som agerar på deras vägnar. Denna förpliktelse ska hållas i sär från stycke a i samma kläm som förpliktar medlemsstaterna att kriminalisera medveten finansiering av terrorism. Sådan verksamhet har kriminaliserats i Finland som finansiering av terrorism enligt 34 a kap. 5 §. För att brottsrekvisitet ska uppfyllas krävs det att gärningsmannen direkt eller indirekt ger eller samlar in medel för att finansiera, eller är medveten om att medlen ska användas för att finansiera terroristbrott som räknas upp i paragrafen. Förpliktelsen enligt stycke d i klämmen förutsätter emellertid ytterligare att överlåtelse av tillgångar till terroristiska per-

soner, grupper eller enheter förbjuds, oavsett om överlåtaren har för avsikt att finansiera terrorism eller överlåtaren är medveten om att pengarna används för sådana ändamål.

Finland har i genomförandet av kläm 1 stycke c och d i resolution 1373 (2001) så som framhållits förlitat sig på EU-reglering och kompletterande nationella straffbestämmelser. Enligt 46 kap. 1 § i strafflagen ska den dömas för regleringsbrott som bryter mot eller försöker bryta mot en regleringsföreskrift i sanktionslagen eller en föreskrift som meddelats med stöd av den lagen. Enligt 4 § i sanktionslagen bestäms om straff för brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av den lagen samt för brott eller försök till brott mot förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artiklarna 60, 301 eller 308 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i 46 kap. 1–3 § i strafflagen. Brott mot en sanktionsförordning av ministerrådet, såsom mot förordning 2580/2001, är därmed direkt straffbara som regleringsbrott. Sanktionslagens 4 § gäller emellertid inte rådets gemensamma ståndpunkter eller resolutioner av FN:s säkerhetsråd, så straffbarheten för överträdelser av dessa med stöd av strafflagen förutsätter att en särskild regleringsbestämmelse utfärdas.

Innan Finland tillträdde Europeiska unionen genomfördes säkerhetsrådets sanktioner av finansiell karaktär i regel i Finland med stöd av sanktionslagen genom en förordning, där det utfärdades närmare bestämmelser om verkställandet av förpliktelsen och reglerades om påföljderna för överträdelse av bestämmelserna med hänvisning till 4 § i sanktionslagen och därmed indirekt till 46 kap. 1 § i strafflagen. Efter tillträdet till Europeiska unionen har sådana förordningar inte längre utfärdats med stöd av sanktionslagen, utan säkerhetsrådets sanktionsresolutioner har genomförts enhetligt inom hela EU genom rådets förordning. Gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP som antogs för att genomföra resolution 1373 (2001) omfattar både EU-externa och EU-interna terrorister, men efter-

som det inte är en unionsförordning enligt 4 § i sanktionslagen, kan överlåtelse av tillgångar till personer, grupper eller enheter som räknas upp i bilagan till den gemensamma åtgärden inte i Finland bedömas som regleringsbrott. Däremot är förordning 2580/2001 en sådan förordning som avses i 4 § i sanktionslagen, men förbuden i den förordningen omfattar endast unionsexterna terrorister. Överlåtelse av tillgångar till EU-interna terrorister är således inte i dagsläget straffbar som regleringsbrott eller annars förbjudet, såvida det inte är fråga om finansiering av terrorism som är straffbar enligt 34 a kap. 5 § i strafflagen, även om resolution 1373 (2001) förutsätter kriminalisering.

Av samma orsak har Finland under rådande omständigheter inte heller metoder för att frysa tillgångar som tillhör personer eller enheter som i Finland gjort sig skyldiga till terrorism eller att förbjuda överlåtelse av tillgångar till sådana personer eller enheter i enlighet med resolution 1373 (2001). Finland kan föreslå att en person eller enhet som är föremål för förundersökning eller som har dömts för terroristbrott läggs till säkerhetsrådets och ministerrådets sanktionslistor. En terrorist med aktiviteter i Finland blir emellertid då listad på beskrivet sätt som EU-intern terrorist endast i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP, varvid förpliktelseerna enligt förordning 2580/2001 inte är tillämpliga.

Med stöd av lagen om penningtvätt får Centralkriminalpolisens (CKP) central för utredning av penningtvätt meddela ett förordnande om avstående från affärstransaktioner (frysning) under högst fem vardagar, om en sådan åtgärd behövs för att förhindra eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Frysning av tillgångar med stöd av lagen om penningtvätt uppfyller inte förpliktelsen om frysning av tillgångar som avses i resolution 1373 (2001).

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Målsättningen med propositionen är att i Finland genomföra förpliktelseerna enligt kläm 1 stycke c och d i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) till den del genomfö-

randet på EU-nivå bör betraktas som bristfälligt. I resolutionen anges inte de personer, enheter eller grupper som säkerhetsrådet anser att uppfyller resolutionens kriterier för frysning av tillgångar. Förpliktelsen är allmän och gäller alla tillgångar som påträffas inom respektive medlemsstats territorium, tillhörande vilken person, enhet eller grupp som helst som deltar i eller främjar terrorism. Det är således varje enskild medlemsstats uppgift att inom sin behörighet fastställa vem eller vilka som berörs, att leta reda på deras tillgångar och frysa dem. Finland har emellertid inte medel att på beskrivet sätt frysa tillgångar som påträffas i Finland tillhörande någon som är misstänkt för, åtalad för eller dömd för terrorism. Det finns inte heller medel att frysa tillgångar som påträffas i Finland tillhörande andra EU-länders så kallade interna terrorister, även om detta förutsätts i resolution 1373 (2001).

För att rätta till dessa brister föreslås att det i Finland inrättas en administrativ mekanism för frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Mekanismen ska täcka tillämpningsområdet som avses i resolution 1373 (2001), men inte utsträcka frysningssåtgärderna längre än så. Enligt den föreslagna lagen ska genom det nationella förfarandet sådana fysiska och juridiska personers tillgångar frysas som skäligen kan misstänkas för, som är föremål för straffyrkande för eller som har dömts för terroristbrott enligt 34 a kap. i strafflagen. Genom det föreslagna förfarandet ska ytterligare sådana personers, grupper och enheters tillgångar frysas som räknas upp i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP och vars tillgångar enligt den gemensamma ståndpunkten bör frysas, men beträffande vilka rådet inte har genomfört frysning genom förordning. Förslaget tillåter också frysning av tillgångar på begäran från en annan stat. Dessutom möjliggör förslaget frysning av juridiska personers tillgångar som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av de fysiska eller juridiska personer som avses ovan.

Avsikten är att ett nationellt beslut om frysning ska kunna genomföras på ett sätt som så långt som möjligt motsvarar genomförandet av frysning av tillgångar utifrån rådets förordning. På motsvarande sätt föreslås

i konsekvensens namn att överträdelse av ett nationellt frysningsbeslut kriminaliseras med stöd i samma bestämmelser i strafflagen som överträdelse av rådets förordning.

Frysning av tillgångar

Syftet med att frysa tillgångar är att förhindra att den som är föremål för ett beslut använder sina tillgångar för att utföra, understöda eller finansiera terroristiska handlingar. Med tillgångar avses i bred mening all slags egendom som har ekonomiskt värde. En frysning hänför sig i princip till alla tillgångar för den som är föremål för beslutet, dock med de undantag som anges nedan. En frysning inverkar inte på ägandet av tillgångarna, äganderätten till all egendom som ska frysas kvarstår hos den som är föremål för beslutet. Det föreslås att lagen ska förbjuda att tillgångar som omfattas av frysningsbeslut flyttas, överförs, förändras, används eller hantearas på ett sätt som skulle leda till en förändring av mängd, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller användningssyfte.

Avsikten med frysningen är dock inte att förhindra att den som är föremål för beslutet använder tillgångarna till normal livsföring och normal konsumtion och till att tillgodose grundläggande behov. Därmed ska ett frysningsbeslut inte omfatta tillgångar som behövs till exempel för att täcka mat-, boende- och hälsovårdskostnader och andra motsvarande nödvändiga kostnader. En frysning ska inte heller omfatta tillgångar som behövs för att betala skatter, avgifter av skattenatur, myndighetsavgifter eller obligatoriska försäkringsavgifter, kostnader till kredit- eller finansinstitut för skötseln av tillgångarna eller skadeersättningar. En frysning ska inte heller omfatta tillgångar som behövs för att uppfylla en förpliktelse där betalningsskyldigheten har uppkommit före frysningsbeslutet. Centralkriminalpolisen ska också få bestämma om tillgångar som inte omfattas av frysningen till exempel för nödvändiga åtgärder i syfte att bevara tillgångarnas värde eller av andra vägande skäl.

Som åtgärd påminner frysning om skingringsförbud och kvarstad enligt gällande tvångsmedelslag (450/1987) där verkställigheten sköts av utökningsmyndigheterna.

Samma aspekt gäller även verkställigheten av den enda straffprocessuella säkringsåtgärden enligt den nya tvångsmedelslagen (806/2011) som träder i kraft vid ingången av 2014, dvs. av kvarstad. I den nya tvångsmedelslagen har regleringen på grund av ändringar i utsköningslagstiftningen preciserats så att i fråga om verkställighet av kvarstad i tillämpliga delar gäller vad som i 8 kap. i utsköningsbalken bestäms om verkställighet av beslut om säkringsåtgärder. Den enda straffprocessuella säkringsåtgärden enligt den nya tvångsmedelslagen är kvarstad, vilken dock till följd av ändringarna i utsköningslagstiftningen tillåter åtgärder som i dagsläget omfattas av skingringsförbud. Även när det gäller verkställighet av ett frysningsbeslut kunde man på motsvarande sätt hänvisa till 8 kap. i utsköningsbalken.

Till den del tillgångar som tillhör den som är föremål för ett beslut innehas av andra än den berörda personen själv ska innehavaren av tillgångarna förhindra den som är föremål för beslutet att använda sådana tillgångar. I praktiken är det främst kredit- och finansinstitut som kan råka i den situationen att den som är föremål för ett beslut har ett bankkonto eller andra tillgångar hos dem. Kredit- och finansinstitut ska till följd av ett frysningsbeslut förhindra att tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet används utan myndighetstillstånd. Myndigheter som för offentliga register över äganderätt ska genom åtgärder som de anser nödvändiga förhindra överföring eller överlåtelse av registrerad fryst egendom, exempelvis genom att föra in utmätningmannens anteckningar om egendomen i sina register. Tullen ska förhindra överföring av egendom som tillhör den som är föremål för ett frysningsbeslut. Utöver de här typiska fallen omfattar förpliktelsen att inte överföra tillgångar som tillhör en person som är föremål för ett frysningsbeslut i sista hand dock alla rättssubjekt, också enskilda medborgare. Om egendom som är till för privat bruk och konsumtion lämnas utanför ett frysningsbeslut, innebär det likväl att skyldigheten mera sällan blir tillämplig utom i närings- och myndighetsverksamhet.

Överlåtelseförbud

Genom frysning förhindras användning, överföring, förändring, hantering och andra åtgärder av tillgångar som tillhör den som är föremål för ett frysningsbeslut på ett sätt som möjliggör att de används i strid med kläm 1 punkt c i resolution 1373 (2001). Frysningen riktar sig således mot tillgångar som ägs av den som är föremål för beslutet. Genomförandet av kläm 1 punkt d i resolutionen förutsätter dessutom att medlemsstaterna förhindrar direkt eller indirekt överlåtelse eller tillgängliggörande av all slags tillgångar till den som är föremål för ett frysningsbeslut.

Förslaget är att denna skyldighet genomförs så att ett förbud med motsvarande innehåll skrivs in i den föreslagna lagen. Det handlar om ett allmänt förbud som därmed omfattar förutom näringsidkare och myndigheter även fysiska personer och i princip all slags egendom med ekonomiskt värde. Överlåtelseförbudet avses inte omfatta sådan egendom som endast lämpar sig för privat bruk och konsumtion av en fysisk person och dennes familj. Förbudet ska inte heller hindra överlåtelse av tillgångar när överlåtelsen med verkan av myndigheter eller exempelvis kreditinstitut kan ordnas så att tillgångarna inte i slutändan kan disponeras av den som är föremål för beslutet, utan att de i enlighet med den föreslagna lagen omfattas av frysningen.

Beslutsförfarande och rättsskyddsmedel

Avsikten är att Centralkriminalpolisen beslutar om frysning av tillgångar. En förutsättning för beslut om frysning är enligt förslaget att 1) den berörda fysiska eller juridiska personen är en "EU-intern terrorist" förtecknad i bilagan till gemensam standpunkt 2001/931/GUSP, med därpå följande ändringar, 2) den berörda fysiska eller juridiska personen skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk för eller i Finland är dömd för terroristbrott, 3) en annan stat har framfört en begäran om frysning som uppfyller de formella och materiella förutsättningar, eller 4) den berörda juridiska personen ägs eller där utövas bestämmande inflytande av någon fysisk eller juridisk person som räk-

nats upp ovan. På beslutet ska bestämmelserna om förvaltningsbeslut i förvaltningslagen (434/2003) tillämpas, däribland 44 § om beslutets innehåll och skyldigheten att motivera beslutet. Den som är föremål för ett beslut ska ha rätt att begära omprövning av Centralkriminalpolisen enligt förvaltningslagen och att söka ändring i ett beslut avseende begäran om omprövning hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

Centralkriminalpolisen ska med sex månaders mellanrum, och även annars alltid vid grundad anledning, pröva om det fortfarande finns grunder för frysning. Den som är föremål för beslutet bör höras innan ärendet avgörs. Centralkriminalpolisen ska utan dröjsmål upphäva ett frysningsbeslut, om det framgår att grunderna för frysningen inte längre uppfylls eller om det enligt lag finns någon annan grund för upphävande av beslutet.

Straffbestämmelser

Resolution 1373 (2001) förutsätter inte nödvändigtvis att handlingar som är i strid med kläm 1 stycke c och d uttryckligen sanktioneras med strafflagens medel. Överträdelse av rådets förordning 2580/2001 har dock, så som anförts, i Finland kriminaliserats som regleringsbrott enligt hänvisningsbestämmelsen i sanktionslagen. I den meningen finns det ingen grund för olik behandling av EU-externa och EU-interna terrorister, och det föreslås därför i konsekvensens namn att flyttning, överföring, förändring, användning eller hantering av frysta tillgångar samt överföring av tillgångar till den som är föremål för ett nationellt frysningsbeslut likaså ska vara straffbart som regleringsbrott enligt 46 kap. 1–3 §. Av denna orsak föreslås att det fogas en bestämmelse om detta till 46 kap. 1 § i strafflagen.

Andra föreslagna ändringar i lagstiftningen

I propositionen föreslås ytterligare att lagen om penningtvätt ändras för att möjliggöra Centralkriminalpolisens nya uppgifter.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna lagen syftar till att skapa ett förfarande som i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) tillåter frysning i Finland av tillgångar som tillhör fysiska eller juridiska personer som deltar i eller underlättar terrorhandlingar. Enligt 3 § 2 mom. i förslaget blir ett frysningsärende anhängigt när en anhållningsberättigad polis eller åklagare gör en anmälan till den i 35 § i lagen om penningtvätt avsedda centralen för utredning av penningtvätt som finns vid Centralkriminalpolisen. Ett ärende kan också bli anhängigt på begäran från behöriga myndigheter i en annan stat. Avsikten är att beslutet om frysning ska fattas Centralkriminalpolisen som vid behov senare också ska kunna ändra sitt beslut.

Enligt förslaget ska Centralkriminalpolisen dessutom ansvara för registerföring och offentliggörande av beslut. Centralkriminalpolisen bör också på eget initiativ ta frysningsbeslutet till ny prövning med sex månaders mellanrum, eller om det annars framkommer omständigheter som talar för att beslutet bör upphävas.

Genomförd innebär förslaget en ny krävande uppgift för Centralkriminalpolisen. För att bestämmelserna ska kunna följas krävs det att personalen får utbildning och instruktioner eftersom det i Finland inte finns tidigare erfarenheter av denna typ av frysningsbeslut. I dagsläget finns det inga uppskattningar att tillgå om hur många frysningsbeslut det kunde bli frågan om på årsbasis. Sannolikt skulle det relativt sällan förekomma inhemska initiativ till frysning av tillgångar. Initiativ bör dock alltid tas när en fysisk eller juridisk person har dömts för finansiering av terrorism. Däremot kan det antas att flera utländska myndigheter kommer att göra en sådan begäran om frysning. I synnerhet kan en begäran om frysning komma från länder där det förekommer terroristisk verksamhet.

Som det ser ut i dagsläget innebär den föreslagna lagen att frysningsbeslut bör fattas beträffande de på EU-nivå redan listade 31 personerna och 18 grupperna och enheterna. Det

är rätt sannolikt att de berörda personerna, grupperna eller enheterna åtminstone inte har dess större tillgångar i Finland. I bilagorna till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP, med därpå följande ändringar, har det sedan Lissabonfördragets ikraftträdande inte längre gjorts några tillägg, det har alltså under de senaste två åren inte gjorts nya listningar av EU-interna terrorister. Om det trots allt görs sådana listningar, bör frysningsbeslut fattas också beträffande dessa fysiska och juridiska personer.

Eftersom det i Finland till dags dato endast har inletts två förundersökningar som hänför sig till terroristbrott, är det sannolikt att det relativt sällan blir aktuellt med frysningsbeslut beträffande personer som misstänks för eller som har dömts för terroristbrott i Finland. Eftersom den som är föremål för beslutet i dessa fall dock sannolikt också bor eller har hemvist i Finland, blir den behöriga myndigheten dock tvungen att granska detaljerna i frysningsbeslutet och till exempel besluta om tillgångar som ska lämnas utanför frysningen.

Hittills har det några gånger om året kommit en begäran om frysning till Finland från tredje länder, främst från Förenta staterna. Inga EU-länder har kommit in med någon begäran, utan listningen av EU-ländernas interna terrorister har behandlats i EU:s CP 931-arbetsgrupp så som beskrevs i avsnitt 2.3. När det i Finland inrättas en nationell mekanism som tillåter frysning av tillgångar, är det möjligt att begäran från andra länder blir ansevärt fler i antal.

Om den behöriga myndigheten i Finland enligt den föreslagna lagen, dvs. Centralkriminalpolisen, anser att en begäran från ett annat land uppfyller lagens kriterier om att det ska handla om en tillräckligt väl motiverad och specificerad begäran som grundar sig på trovärdiga bevis, ska tillgångarna frysas för den som är föremål för begäran.

Med hänsyn till de nya uppgifter som enligt den föreslagna lagen åligger Centralkriminalpolisen, kommer den att behöva ett tillskott på tre årsverken för att uppfylla den föreslagna lagens förpliktelser.

Verkställandet av frysningsbesluten ökar i någon mån de uppgifter som anknyter till ut-

sökningsväsendet och till egendomsförvaltning.

Till stöd för sitt beslutsfattande kommer Centralkriminalpolisen att begära utlåtanden av Skyddspolisen om sådana fysiska och juridiska personer som föreslås bli föremål för frysningsbeslut. Likaså torde det begäras utlåtanden om fysiska eller juridiska personer, beträffande vilka hävning av beslut är under prövning. För att uppgiften att lämna utlåtanden ska uppfyllas krävs det att det allokeras ett ytterligare årsverke till Skyddspolisen.

Personalverkningarna genomförs inom inrikesministeriets ramar.

Propositionen ökar också förpliktelserna för anmälningsskyldiga enligt lagen om penningtvätt. Det innebär en ökande arbetsbörda för dessa aktörer att följa regleringen och att utbilda och instruera personalen.

I lagen föreslås inga dess noggrannare bestämmelser om hur de anmälningsskyldiga ska ordna frysningen. Den föreslagna nya regleringen medför dock inte nödvändigtvis några större förändringar för anmälningspliktiga inom finans- och försäkringssektorn beträffande deras förfaringssätt för identifiering av kunder eller riskförsäljningen när det gäller finansiering av terrorism, eftersom dessa aktörer redan i dagsläget omfattas av skyldigheten att frysa tillgångar som tillhör personer, grupper eller enheter som har sanktionslistats av EU eller FN.

Kostnaderna som skyldigheten att frysa tillgångar föranleder företag är däremot svårare att uppskatta.

4.2 Samhälleliga konsekvenser

Säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) syftar till att förhindra terrorism och finansiering av terrorism. Finland har till största delen genomfört resolutionens förpliktelser om frysning av tillgångar redan genom gällande EU-förordningar. Tillgångar som tillhör personer, grupper eller enheter på EU:s sanktionslistor med aktiviteter utanför EU som misstänks för eller som har dömts för terrorism har redan i dagsläget frysts på ett sätt som är bindande för Finland och finländska aktörer. Hittills har det dock inte hittats sådana tillgångar i Finland. Det är inte heller troligt att det på grund av bristen på nationell mekanism för

frysning av tillgångar skulle ha uppkommit ett läge med betydande tillgångar i Finland som tillhör personer, grupper eller enheter som deltar i eller underlättar terroristhandlingar. Det är emellertid viktigt med tanke på nationell och internationell bekämpning av terrorism att FN-resolutionernas förpliktelser genomförs fullt ut och effektivt. Terroristhandlingar är en allvarlig risk för samhällsfunktionerna och allmänhetens säkerhet. Även med tanke på den inre säkerheten i Finland är det viktigt att förhindra att det uppkommer en situation där Finland inte har medel att utan dröjsmål frysa tillgångar som tillhör misstänkta för eller skyldiga till terrorism också när det gäller terrorister med aktiviteter inom EU. Effektiv terrorismbekämpning bör eftersträvas och en nationell mekanism för frysning av tillgångar kan också anses ha förebyggande effekt.

När åtgärder gäller fysiska och juridiska personers tillgångar bör det dock särskilt ses till att rättsskyddsaspekterna beaktas fullt ut. Det bör säkerställas att de grundläggande och mänskliga rättigheterna respekteras och ett tillräckligt rättsskydd förverkligas. Det föreslagna lagprojektet skapar ett administrativt system som garanterar den som är föremål för ett frysningsbeslut en möjlighet att begära omprövning av beslutet och att vid behov kräva upphävande av beslutet i enlighet med förvaltningsprocesslagen.

I förslaget ingår också en paragraf som oavsett sekretess tillåter överlåtelse av dokument till FN:s sanktionsombudsperson. Finland kan härigenom befästa sanktionsombudspersonens ställning och möjligheter att effektivt sköta sitt uppdrag. Uppdraget har inrättats för att på FN-nivå stärka rättsskyddsmekanismen för sanktionslistade personer eller enheter som hör till eller är associerade med al Qaida. Genom informationsutbytesmekanismen går det därmed också att internationellt främja de finländska målen om att terroristlistningar ska grunda sig på tillräckliga utredningar och att listningsbesluten ska underställas handläggning i ett organ som trovärdigt kan anses vara oberoende. De som har upptecknats på listan ska ha en reell chans att få grunderna för sin listning undersökta och komma bort från listan. Genom sanktionsombudspersonen har detta mål

främjats ansevärt, även om det fortsättningsvis finns behov av tilläggsförbättringar i sanktionslistades rättsskydd.

Det internationella trycket för att upprätta en nationell mekanism för frysning av tillgångar har också blivit hårdare genom att FATF redan i samband med sin ländergranskning 2007 ansåg att det handlade om en brist i Finlands beredskap att bekämpa terrorism och då rekommenderade att Finland ska inrätta ett nationellt administrativt system för frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. För att Finland i OECD-referensgruppen ska behålla sin ställning som ett problemfritt land när det gäller övervakningen av penningtvätt och bekämpning av terrorismfinansiering är det viktigt att Finland kan rapportera om framsteg avseende mekanismen för frysning av tillgångar och med en s.k. utträdesrapport ansöka om att bli avförd från reguljär FATF-uppföljning. I dagsläget är Finland tvungen att med jämna mellanrum vid FATF:s plenarsammanträden rapportera om sina framsteg. I värsta fall kan bristande framsteg i genomförandet av FATF-rekommendationerna leda till påföljder inom finanssektorn. Inrättandet av en nationell administrativ mekanism för frysning av tillgångar visar på en konkret förbättrad beredskap, vilket är ägnat att stärka förtroendet för det finländska systemet.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Den 29 februari 2008 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp med uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för inrättandet av en nationell mekanism för frysning av tillgångar. Arbetsgruppens betänkande blev färdigt den 24 februari 2009 (Utrikesministeriets publikationer 2/2009). Arbetsgruppen konstaterade att det finns ett behov av en administrativ mekanism primärt för genomförande av internationella förpliktelser som är bindande för Finland och ansåg att detta särskilt gällde frysningsförpliktsen enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) till den del EU:s åtgärder inte kan an-

ses vara tillräckliga. Arbetsgruppen föreslog att behovet av ett nationellt administrativt förfarande för frysning av tillgångar ses över på nytt efter Lissabonfördragets ikraftträdande.

Den 3 februari 2011 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp med uppdrag att i det första skedet bereda ett förslag till lagstiftning som tillåter administrativ frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. I det följande skedet är det arbetsgruppens uppgift att täckande utreda myndighetsansvaret i anknytning till sanktioner. I utredningen bör det korrekta sättet för den behöriga myndigheten att sköta uppgifterna i anknytning till sanktionsbestämmelser utvärderas. Arbetsgruppen har också i uppdrag att utreda eventuella behov av att förnya sanktionslagstiftningen och, i förekommande fall, vidta åtgärder för att bereda reformerna.

Den 1 februari 2012 överlämnade arbetsgruppen sitt betänkande om det första skedet till utrikesministeriet samt det i betänkandet inkluderade utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och till lagar om ändring av vissa lagar i samband med den.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utrikesministeriet fick remissyttranden om arbetsgruppens betänkande från arbets- och näringsministeriet, Centralkriminalpolisen, Dataskyddsbudsmannen, Finansbranschens Centralförbund rf, Finansinspektionen, finansministeriet, Finlands advokatförbund r.f., försvarsministeriet, Gränsbevakningsväsendet, Helsingfors förvaltningsdomstol, inrikesministeriet, justiekanslersämbetet, justitieministeriet, kommunikationsministeriet, Polisstyrelsen, riksdagens justitieombudsman, Riksfogdeämbetet, Riksåklagarämbetet, Skyddspolisen, Trafiksäkerhetsverket, Trafikverket, Tullstyrelsen, Utsökningsverket i Helsingfors och Åbo förvaltningsdomstol. I huvudsak förhöll man sig i yttrandena positivt till inrättandet av en mekanism för frysning av tillgångar i föreslagen form.

Riksåklagarämbetet och Finlands advokatförbund ansåg i sina yttranden att behörighe-

ten att fatta beslut om frysning borde hänföras till domstolarna i stället för till Centralkriminalpolisen. Ett frysningsbeslut kan innebära ett mycket märkbart ingrepp i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av egendom, och därmed är beslut av det här slaget till karaktären sådana att de i allmänhet bör hänföras till domstolarna. Det föreslås dock inte att den föreslagna mekanismen ändras till denna del, eftersom det bör beaktas att terrorism är ett allvarligt hot mot liv och samhälle. Beslutsfattandet måste gå snabbt för att tillgångarna inte ska användas för främjande av terrorism och inte gömmas eller till exempel överföras till en sådan stat där de inte blir frysta. Dessutom måste den som fattar beslut ha så noggranna uppgifter som möjligt till förfogande om den som är föremål för åtgärden samt ha snabba och direkta internationella kontakter. Av dessa orsaker föreslås, avvikande från yttrandena i fråga, att Centralkriminalpolisen ska fatta besluten. De grundläggande fri- och rättigheterna för den som är föremål för beslutet ska tillgodoses genom ett effektivt rättsskyddssystem.

När det gäller rättsskyddsförfarandena fäste Riksfogdeämbetet och Helsingfors utmättningsverk uppmärksamheten vid att Centralkriminalpolisens frysningsbeslut efter omprövningsskedet ska överklagas hos förvaltningsdomstolen, medan ett verkställighetsbeslut av en utmättningsman ska överklagas hos allmän domstol. Statsåklagarämbetet och Finlands advokatförbund ansåg ytterligare att också besvären över frysningsbeslut bör hänvisas till allmänna domstolar. Vid besvär över beslut om frysning handlar det om undersökning av förutsättningarna för ett beslut som Centralkriminalpolisen har fattat i administrativt förfarande, vilket bör anses höra till förvaltningsdomstolarnas behörighet. Å andra sidan handlar besvär över verkställighetsbeslut av en utmättningsman om en frysningåtgärd som vidtas utifrån ett frysningsbeslut och som exempelvis gäller en enskild egendomspost. Till sin karaktär påminner det beslutet nära om verkställighetsbesluten i förfaranden enligt utsökningsbalken, där besvären också i dagsläget hänförs till allmänna domstolar. Av dessa orsaker föreslås yttran-

dena till trots inga ändringar i förslaget till denna del.

6 Samband med andra propositioner

På grund av att frågorna är brådskande är planen den att åtgärderna för att utveckla genomförandet av internationella sanktioner vidtas i två skeden. I denna proposition ingår

ett lagförslag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism samt förslag till ändring av lagen om penningtvätt och av strafflagen. I följande skede görs en omfattande utredning av myndighetsansvaret i samband med de sanktioner som inte omfattas av detta första skede. Om utredningen ger vid handen att det finns behov av ändringar i lagstiftningen, lämnar regeringen en separat proposition till riksdagen om de ändringarna.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism

1 §. Lagens syfte och tillämpningsområde. Paragrafen avses innehålla bestämmelser om lagens syfte och tillämpningsområde. Enligt 1 mom. är lagens syfte att nationellt genomföra förpliktelserna enligt kläm 1 punkterna c och d i säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) mot terrorism av den 28 september 2001 om frysning av vissa personers, grupper och enheters tillgångar och om förbud att överlåta tillgångar till dem. Enligt 2 mom. ska lagen dock inte gälla fysiska eller juridiska personers sådana tillgångar som redan omfattas av frysningsåtgärder enligt rådets förordning 2580/2001. Frysning av så kallade EU-externa terroristers tillgångar och förbud att överlåta tillgångar till dessa ska alltså även framöver grunda sig direkt på den tillämpliga EU-förordningen och därmed sammanhängande nationella kriminaliseringar.

Enligt 3 mom. är beslag, skingringsförbud och kvarstad primära i förhållande till frysning oavsett för vilket brott beslag, skingringsförbud eller kvarstad har beslutats eller när det beslutet tidsmässigt har fattats i förhållande till frysningsbeslutet. Grunden för beslag, skingringsförbud och kvarstad behöver alltså inte vara ett terroristbrott eller något därmed sammanhängande brott. Om åtgärden bestäms efter att ett frysningsbeslut har fattats, ska den undantränga frysningen för den tid åtgärden är i kraft. Regleringen i momentet betyder att man med en frysning inte kan ingripa i en målsägandes skadeståndskrav eller i fullföljd av statens krav på förverkandepåföljd i en straffprocess. Med beslag, skingringsförbud och kvarstad kan man förhindra överlåtelse, förändring, överföring och andra åtgärder som en frysning ska förhindra avseende tillgångarna.

Om ett beslut om beslag, skingringsförbud och kvarstad upphävs eller annars upphör att gälla, blir tillgångarna som är föremål för dessa åtgärder utifrån det redan fattade frysningsbeslutet föremål för frysning. Detta till följd av att frysningsbeslutet omfattar alla

andra tillgångar än de som enligt 5 § ska åtskiljas från dem som beslutet omfattar. I det här sammanhanget bör det i nödvändig utsträckning ses till att informationen om det förändrade läget når den verkställande myndigheten. Eftersom utskökningsmyndigheterna inte tar hand om verkställande av beslag, förutsätter ersättandet av beslag med frysning också särskilda verkställandeåtgärder.

Ett föreläggande om beslag, skingringsförbud och kvarstad kan också utfärdas utifrån en begäran om rättshjälp från en främmande stat. För sådana fall finns det särskilda bestämmelser i 3 kap. 6 a § (skingringsförbud och kvarstad) och i 4 kap. 15 a § (beslag) i tvångsmedelslagen. Detta gäller såväl kriterierna för åtgärdsbeslutet som själva förfarandet. I dessa fall kan det anses att tillgångarna på det sätt som avses i det föreliggande momentet har tagits i beslag eller belagts med skingringsförbud eller kvarstad med stöd av tvångsmedelslagen. I de nämnda paragraferna i tvångsmedelslagen konstateras det emellertid att bestämmelserna i lagen om verkställighet i Europeiska unionen av frysningsbeslut av egendom eller bevismaterial (540/2005) ska följas i fråga om en begäran om frysning som inkommit från en medlemsstat i Europeiska unionen. Även annars är det möjligt att beslut om beslag eller säkringsåtgärd i fall som har internationella kopplingar fattas så att föreläggandet inte kan anses grunda sig på tvångsmedelslagen. Även i dessa fall kan det anses motiverat att egendom som åtskiljts från bestämmande inflytande av den som är föremål för åtgärden kvarstår utanför frysningen. På grund av dessa sakförhållanden anges i momentet särskilt fallet med en begäran om internationell rättshjälp.

2 §. Definitioner. Det föreslås att den ur lagens synpunkt centrala termen "frysning av tillgångar" definieras i paragrafen.

Med "frysning av tillgångar" avses enligt paragrafen alla åtgärder för förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av mängd, belägenhet, ägandeförhållanden, in-

nehav, art eller användningssyfte eller för förhindrande av någon annan förändring som gör det möjligt att utnyttja tillgångarna. Definitionen omfattar för det första överföringen av äganderätt eller innehav genom försäljning, uthyrning, donation eller på något annat sätt samt användningen av frysta tillgångar för anskaffning av nya tillgångar. Med förändring avses åtgärder varmed en slags egendom omvandlas i annan slags egendom. Med överföring och flyttning avses konkret, men också till exempel elektronisk överföring av tillgångar. Med hantering avses sådana andra åtgärder, såsom finansförvaltning, som ändrar tillgångarnas mängd, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller användningssyfte.

Med ”spärrande av penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser” avses i förordning 2580/2001 ”förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art, bestämmelse eller annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna, inbegripet aktieförvaltning”. I den finska språkversionen av förordning 2580/2001 hänvisas till försäljning av tillgångar där termen i andra språkversioner är bredare, såsom den svenska termen hantering och den engelska dealing with. Den i lagen föreslagna definitionen av ”frysning av tillgångar” motsvarar följaktligen till omfattningen definitionen enligt rådets förordning 2580/2001.

Frysning inverkar inte på ägandeförhållandena, utan äganderätten till all egendom som ska frysas kvarstår hos den som är föremål för beslutet. Det är alltså till exempel inte meningen att döma egendom som tillhör en person som är föremål för ett frysningsbeslut förverkad, utan att säkerställa att egendomen inte kan användas till finansiering av terrorism. Följaktligen ska den verkställande myndigheten förhindra att de berörda tillgångarna överförs, förändras, används eller hanteras. Utöver de verkställande åtgärderna föreslås att det i 6 § i lagen föreskrivs om en allmän skyldighet att inte överföra, förändra, använda eller hantera tillgångar som tillhör en fysisk eller juridisk person som är föremål

för ett frysningsbeslut. Skyldigheten att förhindra att frysta tillgångar överförs eller förändras bör hållas i sär från förpliktelsen att inte överlåta tillgångar till fysiska eller juridiska personer som är föremål för ett frysningsbeslut.

Däremot föreslås det inte att termen ”tillgångar” definieras. I enlighet med den linje som omfattas i regeringens proposition om godkännande av internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism (RP 43/2002 rd, s.29) bör uttrycket ”tillgångar” anses vara så pass etablerat att någon definition inte behövs. Med tillgångar avses all slags egendom av ekonomiskt värde. Egendomen kan vara materiell eller immateriell, lös eller fast. En frysning skulle i princip omfatta alla tillgångar som tillhör en fysisk eller juridisk person som är föremål för ett frysningsbeslut, utom de tillgångar som frysningen enligt 5 § 1 mom. inte gäller eller som med stöd av 5 § 2 mom. har lämnats utanför frysningen. Frysningen gäller således också tillgångar som efter ett frysningsbeslut förs in i Finland från utlandet.

I resolution 1373 (2001) definieras inte heller vad som avses med ”tillgångar och ekonomiska resurser”. Enligt artikel 1.1 i rådets förordning 2580/2001 avses med ”penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser” som omfattas av överlåtelseförbudet ”tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats, samt rättsliga handlingar och instrument av alla slag, även i elektronisk eller digital form, som utgör bevis på äganderätt till eller intresse i sådana tillgångar, inbegripet men inte begränsat till bankkrediter, resecheckar, bankcheckar, postanvisningar, andelar, värdepapper, obligationer, växlar och remburser.” Den definition som är etablerad i Finland motsvarar till omfattningen definitionen enligt rådets förordning 2580/2001.

3 §. Frysning av tillgångar. Enligt 3 § i den föreslagna lagen ska ett beslut grunda sig på ett av följande sex kriterier:

EU:s "interna terrorister"

Enligt 1 mom. 1 punkten ska tillgångar frysas som tillhör fysiska eller juridiska personer som räknas upp i bilagan till gemensam standpunkt 2001/931/GUSP och inte omfattas av rådets förordning nr 2580/2001. Paragrafen hänvisar till EU:s så kallade interna terrorister. Det handlar om personer, enheter och grupper, vilka så som avses i resolution 1373 (2001) och gemensam standpunkt 2001/931/GUSP är delaktiga i terroristisk verksamhet och vars bakgrund, huvudsakliga aktiviteter och mål finns inom EU. För att fatta ett frysningsbeslut med stöd av 1 punkten räcker således en listning enligt gemensam standpunkt 2001/931/GUSP. Förteckningen i bilagan till den gemensamma standpunkten har uppdaterats sedan den godkändes och den förteckning som är aktuell i januari 2012 ingår i bilagan till gemensam standpunkt 2009/67/GUSP. Paragrafens 1 mom. ska alltid anses hänvisa till senast uppdaterade förteckning.

Personer som i Finland misstänks för, har åtalats eller dömts för terrorismbrott

Enligt 1 mom. 2 punkten ska ett frysningsbeslut fattas avseende fysiska eller juridiska personer som skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk för eller som har dömts för en gärning som är straffbar enligt 34 a kap. i strafflagen. För juridiska personer handlar det om att straffansvaret för ett terroristbrott verkställs med stöd av 8 § i 34 a kap. eller 9 kap. i strafflagen. I 34 a kap. i strafflagen straffbeläggs brott som begåtts i terroristiskt syfte (1 §), förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (2 §), ledande av terroristgrupp (3 §), främjande av en terroristgrupps verksamhet (4 §), meddelande av utbildning för ett terroristbrott (4 a §), rekrytering för ett terroristbrott (4 b §) och finansiering av terrorism (5 §). Försök till gärningar enligt 1 och 5 § i kapitlet är också straffbara. Tröskeln för ett frysningsbeslut ska enligt paragrafen vara bunden till skyldigheten att göra förundersökning enligt 2 § i förundersökningslagen (449/1987).

Begäran från en annan stat

Enligt säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) ska alla sådana personers, enheters och gruppers tillgångar frysas som uppfyller resolutionens kriterier. Systemet i Finland har bland annat i kritiken från FATF av den orsaken ansetts vara bristfälligt också i det avseendet att Finland inom ramen för gällande lagstiftning inte har haft något sätt att effektivt reagera på en begäran från en annan stat om att frysa tillgångar som påträffas i Finland och som tillhör en fysisk eller juridisk person som i den staten har konstaterats delaktig i terrorism. Det föreslås därför att det i 1 mom. 3 punkten i paragrafen skrivs in en bestämmelse med stöd av vilken ett beslut om frysning av tillgångar kan fattas också utifrån en specificerad och grundad begäran om frysning från en annan stat.

I praktiken skulle frysningsärenden i sådana fall som avses i punkt 3 inledas utifrån en begäran om rättshjälp från myndigheterna i en främmande stat. I konsekvensens namn bör det förutsättas att begäran uppfyller kriterierna för ett frysningsbeslut enligt artikel 1.4 i gemensam standpunkt 931/2001/GUSP. En förutsättning för ett frysningsbeslut är alltså att staten som begär frysning ska ha fattat beslut utifrån trovärdigt bevismaterial om inledande av förundersökning eller om lagföring av den som begäran gäller eller att denne ska vara dömd för ett terroristiskt brott. Dessa uppgifter bör framgå av begäran om frysning. Av begäran ska den begärande myndighetens behörighet att ställa begäran i fråga samt grunderna för frysningen klart framgå. Om dessa sakförhållanden inte framgår av begäran på ett tillfredsställande sätt, får Central kriminalpolisen be om tilläggsinformation av den som lämnat begäran. Det ska vara en uppgift för myndigheterna i den främmande staten som ställer begäran att påvisa behörigheten, och grunderna för frysningen och ett frysningsbeslut enligt 4 § i den föreslagna lagen ska inte kunna fattas utan tillförlitliga utredningar om att den som ställer begäran har nödvändig nationell behörighet. När det gäller grunderna för frysningen ska begäran uppfylla kriterierna enligt föreliggande punkt 3. En begäran från en främmande stat ska följaktligen avböjas, om det inte är uppenbart att

gärningen eller aktiviteterna som ligger till grund för begäran uppfyller straffrekvisitet för ett brott enligt 34 a kap. i strafflagen, om de hade utförts i Finland, eller om förundersökning inte har inletts, straffanspråk lagts fram eller en dom meddelats avseende den fysiska eller juridiska person som är föremål för begäran. Vidare ska förundersökningen, straffanspråket eller domen grunda sig på trovärdigt bevismaterial. Ett frysningsbeslut bör alltså inte fattas, om bevismaterialet till exempel är påhittat, klart otillräckligt eller förvrängt.

Juridiska personer som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av den som är föremål för ett frysningsbeslut

Det förutsätts i resolution 1373 (2001) att medlemsstaterna också fryser de juridiska personers tillgångar som direkt eller indirekt ägs eller där bestämmande inflytande utövas av personer eller enheter som är delaktiga i terroristisk verksamhet.

I enlighet med 1 mom. 4 punkten ska det också beslutas om frysning av sådana juridiska personers tillgångar som ägs av en fysisk eller juridisk person som avses i punkterna 1–3. Med ägande avses en ägarandel på minst 50 % i den juridiska personen, vilket motsvarar definitionen i artikel 1.5 i förordning 2580/2001. Frysningsbeslut ska fattas också beträffande juridiska personer som ägs gemensamt av flera som är föremål för frysningsbeslut. Om en juridisk person trots sina ägandeförhållanden eller förhållanden avseende bestämmande inflytande, som behandlas nedan, inte har några kopplingar till terroristisk verksamhet, och det inte föreligger risk för att dess tillgångar används för sådan verksamhet, kan den juridiska personen lämna in sin argumentation i frågan till Central-kriminalpolisen i enlighet med 11 § 2 mom. 8 punkten i den föreslagna lagen. Beslutet bör i så fall tas till ny prövning, varefter det i förekommande fall ska upphävas i enlighet med 12 §.

Enligt 1 mom. 5 punkten ska det beslutas om frysning av sådana juridiska personers tillgångar, där bestämmande inflytande utövas av en i punkterna 1–3 avsedd fysisk eller juridisk person ensam eller tillsammans

med andra sådana fysiska eller juridiska personer. Bestämmande inflytande definieras genom en hänvisning till 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997).

I artikel 6.1 i den svenska versionen av förordning 2580/2001 definieras begreppet ”kontroll över en juridisk person, en grupp eller en enhet”, för att hänvisa till utövande av bestämmande inflytande hos en juridisk person. Förslaget är dock att det i lagen i stället för termen ”kontroll” införs den i finländsk bolagsrätt etablerade och i bokföringslagen använda termen ”bestämmande inflytande”. Innehållsmässigt bör definitionerna anses vara så gott som identiska, vilket framgår nedan.

Med ”kontroll över en juridisk person, en grupp eller en enhet” avses i artikel 1.6 i förordning 2580/2001 något av följande:

a) Rätt att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i en juridisk persons, en grupp eller en enhets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.

b) Att enbart genom utövandet av sin rösträtt ha utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons, grupp eller enhets förvaltnings-, lednings eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande och föregående räkenskapsår.

c) Att till följd av ett avtal med andra aktieägare eller medlemmar i en juridisk person, en grupp eller en enhet ensam kontrollera en majoritet av aktieägarnas eller medlemmarnas rösträtter i den juridiska personen eller enheten eller organet.

d) Rätt att utöva ett bestämmande inflytande över en juridisk person, en grupp eller en enhet enligt ett avtal med den juridiska personen, gruppen eller enheten, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar, om den lagstiftning som den juridiska personen, gruppen eller enheten lyder under tillåter sådana avtal eller bestämmelser.

e) Befogenhet att utöva rätten att utöva ett bestämmande inflytande i enlighet med d, utan att vara innehavare av den rätten.

f) Rätt att använda alla eller delar av en fysisk persons, en grupp eller en enhets tillgångar.

g) Att leda en juridisk person, en grupp eller en enhet på en gemensam grund och ofientliggöra en sammanställd redovisning.

h) Att solidariskt dela en fysisk persons, en grupp eller en enhets ekonomiska förpliktelser eller garantera dessa.

I 1 kap. 5 § i bokföringslagen definieras ”bestämmande inflytande” som följer:

”5 §

Bestämmande inflytande

En bokföringsskyldig anses ha bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig eller i ett motsvarande utländskt företag (målföretag) då den bokföringsskyldige

1) innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i målföretaget och denna röstmajoritet grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal, eller

2) innehar rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i målföretagets styrelse eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt, och rätten grundar sig på samma omständigheter som den röstmajoritet som avses i 1 punkten.

När den röstandel som avses i 1 mom. räknas ut, beaktas inte en röstningsbegränsning som följer av lag eller av målföretagets bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar.

Utöver det som föreskrivs i 1 och 2 mom. anses den bokföringsskyldige ha bestämmande inflytande i målföretaget, om den bokföringsskyldige och målföretaget står under gemensam ledning eller den bokföringsskyldige på annat sätt faktiskt utövar bestämmande inflytande i målföretaget.

Vid beräkandet av det sammanlagda röstetalet i ett målföretag beaktas inte de röster som hänför sig till aktier eller andelar som innehas av målföretaget eller av ett dotterföretag som avses i 6 §. Röstetalen för en person som handlar i eget namn men för någon annans räkning anses tillhöra den för vars räkning personen handlar.

Till en bokföringsskyldigs röstetal och rätt enligt 1 mom. räknas inte de röster eller den rätt som hör samman med

1) de aktier eller andelar i målföretaget som den bokföringsskyldige besitter för någon annan persons räkning än sig själv eller för

en annan sammanslutnings räkning i vilken den bokföringsskyldige har bestämmande inflytande än målföretaget,

2) de aktier eller andelar i målföretaget som den bokföringsskyldige fått som säkerhet, om den bokföringsskyldige måste utöva därmed förenade rättigheter i enlighet med säkerhetsställarens anvisningar, eller

3) aktier eller andelar i målföretaget vilka den bokföringsskyldige besitter med stöd av långivning som hör till sedvanlig affärsverksamhet, om den bokföringsskyldige måste använda den rösträtt som är förenad med aktierna eller andelarna i enlighet med säkerhetsställarens intressen.”

1 kap. 5 § 1 mom. 2 punkten i bokföringslagen omfattar rätten enligt artikel 1.6 a i förordning 2580/2001 att utse en majoritet av ledamöterna i en enhets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan och att enligt punkt c till följd av avtal kontrollera en majoritet av rösträtterna i enheten.

Enligt artikel 1.6 b avses i förordningen med kontroll också ”att enbart genom utövandet av sin rösträtt ha utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons, grupp eller enhets förvaltnings-, lednings eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande och föregående räkenskapsår”. Den definition av ”bestämmande inflytande” som ingår i lagen föreslås emellertid inte omfatta sådana fall. Den sedvanliga betydelsen av ”bestämmande inflytande” är såtillvida uteslutande, att i princip endast en fysisk eller juridisk person under en bestämd tidpunkt kan utöva bestämmande inflytande i en enhet. Bestämmande inflytande hänvisar till kompetens att ensidigt besluta om en enhets ärenden, och sådan kompetens kan i allmänhet inte innehas av flera fysiska eller juridiska personer samtidigt. I de fall som avses i punkt b bör det anses att bestämmande inflytande i en enhet inte utövas av den som har utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons, grupp eller enhets förvaltnings-, lednings eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande och föregående räkenskapsår, utan av den som, om den så önskar, kan utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna. Det bör anses att ledningen ansvarar för sina åtgärder uttryckligen inför en sådan innehavare av bestäm-

mande inflytande och inte inför den tidigare innehavaren av bestämmande inflytande som utsåg dem. I ett sådant exceptionellt fall att det skulle anses att det faktiska bestämmande inflytandet trots allt innehas till exempel av den fysiska eller juridiska person som utsåg ledningen för den föregående räkenskapsperioden, blir bestämmelsen enligt 1 kap. 5 § 3 mom. i bokföringslagen tillämplig, enligt vilken ”den bokföringsskyldige anses ha bestämmande inflytande i målföretaget, om - - den bokföringsskyldige på annat sätt faktiskt utövar bestämmande inflytande i målföretaget”.

Enligt artikel 1.6 d i förordningen uppkommer bestämmande inflytande också om någon har rätt att utöva bestämmande inflytande i en enhet enligt ett avtal med enheten, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar. 1 kap. 5 § 1 mom. 1 och 2 punkten i bokföringslagen omfattar fall, där röstmajoriteten eller rätten att utse enhetens ledning grundar sig på ”bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal”. Till den del möjligheten att utöva bestämmande inflytande grundar sig på andra omständigheter, blir återigen bestämmelsen enligt 1 kap. 5 § 3 mom. i bokföringslagen om att den bokföringsskyldige ”faktiskt utövar bestämmande inflytande” tillämplig. Samma bestämmelse blir tillämplig i sådana fall där en fysisk eller juridisk person, så som avses i artikel 1.6 e, faktiskt utövar bestämmande inflytande enligt avtal trots att den berörda fysiska eller juridiska personen enligt avtalet inte har formell rätt att utöva bestämmande inflytande. Den föreslagna definitionen ska också i ett vidare perspektiv anses omfatta de fall, där ingen av de uttryckliga rekvisiten för utövande av bestämmande inflytande uppfylls, men där den fysiska eller juridiska personen trots det till exempel via ett så kallat bulvanföretag eller annars utövar faktiskt bestämmande inflytande i den juridiska personen. Den föreslagna definitionen bör till denna del anses omfatta även definitionen enligt förordning 2580/2001.

Enligt artikel 1.6 f i förordning 2580/2001 avses med kontroll också ”rätt att använda alla eller delar av en fysisk persons, en grups eller en enhets tillgångar”. Förordningens definition är delvis oklar. Med be-

stämmande inflytande torde inte sådana fall kunna avses där någon annan än ägaren eller innehavaren av bestämmande inflytande enligt bokföringslagen har rätt att utnyttja en ringa del av enhetens tillgångar, till exempel rätt att använda ett företags tjänstebil. Å andra sidan är det svårt att komma på exempelfall där en fysisk eller juridisk person har mycket omfattande dispositionsrätt till exempel till all enhetens egendom, men ändå inte bestämmande inflytande i enheten med stöd av röstmajoritet, ägande, bolagsordning eller avtalsarrangemang. När ett sådant arrangemang ordnas på ett konstgjort sätt, till exempel för att kringgå den föreslagna lagens bestämmelser, kunde bestämmelsen enligt 1 kap. 5 § 3 mom. i bokföringslagen om faktiskt utövande av bestämmande inflytande bli tillämplig.

Enligt artikel 1.6 g avses med kontroll också ”att leda en juridisk person, en grupp eller en enhet på en gemensam grund och offentliggöra en sammanställd redovisning”. För ”sammanställd redovisning” används i bokföringslagen termen ”koncernbokslut”. Om skyldighet att upprätta koncernbokslut föreskrivs i 6 kap. 1 § i bokföringslagen. Enligt den är huvudregeln att koncernbokslut ska upprättas om koncernens moderföretag är ”1) ett aktiebolag, 2) ett öppet bolag eller kommanditbolag som har ett aktiebolag som ansvarig bolagsman, eller 3) ett öppet bolag eller kommanditbolag som har ett öppet bolag eller kommanditbolag som avses i 2 punkten som ansvarig bolagsman”. Med ”moderföretag” avses enligt 1 kap. 6 § i bokföringslagen en bokföringsskyldig som har bestämmande inflytande i ett målföretag enligt 1 kap. 5 § i den lagen. Därmed kan det anses att moderföretaget i alla de fall, där koncernbokslut ska upprättas, utövar bestämmande inflytande i målföretaget. I punkt g talas det emellertid om ”att leda” en sådan juridisk person, grupp eller enhet. Icke desto mindre bör det anses att moderföretaget utövar bestämmande inflytande i dotterföretaget och därigenom i sista hand moderföretagets aktieägare eller andra ägare, och inte cheferna i moderföretaget. Cheferna i koncernens moderföretag ska alltså enligt den föreslagna paragrafen inte anses utöva bestämmande inflytande i dotterföretaget.

Enligt den inledande delen i artikel 1.6 h avses med kontroll även "att solidariskt dela en juridisk persons, en grups eller en enhets ekonomiska förpliktelser - -". Med "att solidariskt dela" avses särskilt enheter av typen öppet bolag och kommanditbolag i Finland, där varje (ansvarig) bolagsman personligen ansvarar för bolagets alla skulder och andra förpliktelser. Syftet med definitionen av "bestämmande inflytande" i bokföringslagen är endast att göra det möjligt att definiera "koncernföretag" och därmed associerade begrepp, och i lagen har det därför inte reglerats om att till exempel en fysisk person som är ansvarig bolagsman utövar bestämmande inflytande i ett öppet bolag. Av denna orsak föreslås till paragrafens 1 mom. en 6 punkt om frysning av personbolags tillgångar med reglering som kompletterar bestämmelserna i 1–5 punkten.

En bolagsman i ett öppet bolag och en ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag svarar för "ett sådant bolags förpliktelser till deras fulla belopp såsom för egen skuld" (1 kap. 1 § 1 mom. i lagen om öppna bolag och kommanditbolag (389/1988)), bolagsmannen har "rätt att sköta bolagets angelägenheter utan medverkan av någon annan bolagsman" (2 kap. 2 § 1 mom.) och "rätt att företräda bolaget och teckna dess firma i angelägenheter som hör till bolagets verksamhetsområde (3 kap. 1 § 1 mom.). En bolagsman kan alltså rätt fritt, oavsett andra bolagsmän och utan att höra dem, verka i bolagets namn och använda bolagets tillgångar för önskat ändamål, även om "en åtgärd som inte hör till bolagets verksamhetsområde eller överensstämmer med dess syfte inte får vidtas utan samtycke av samtliga bolagsmän" (2 kap. 2 § 2 mom.). En bolagsman kan också fritt "överföra" egendom till exempel mellan bolagets konto och sitt personliga konto, eftersom bolagsmannen direkt härlett från lagen svarar för bolagets förpliktelser till deras fulla belopp såsom för egen skuld. Enligt den föreslagna 1 mom. 6 punkten ska det följaktligen anses att bolagsmannen i ett öppet bolag och den ansvariga bolagsmannen i ett kommanditbolag utövar bestämmande inflytande i personbolaget. Det vore samtidigt fråga om ett undantag till huvudregeln som det redogjorts för tidigare, enligt vilken endast en fysisk eller juri-

disk person åt gången kan utöva bestämmande inflytande i en juridisk person.

Enligt den senare delen i artikel 1.6 g i förordningen utövas kontroll också av en fysisk eller juridisk person som garanterar en juridisk persons, grups eller enhets ekonomiska förpliktelser. I bokföringslagen finns det ingen uttrycklig bestämmelse om hur bestämmande inflytande uppkommer utifrån borgen. Om de ekonomiska arrangemangen är förenade med utövande av bestämmande inflytande i enheten enligt avtal, tillämpas till den delen de bestämmelser i bokföringslagen som tidigare har behandlats. Finns det inte något sådant avtal, men borgensmannen undantagsvis icke desto mindre faktiskt utövar bestämmande inflytande i bolaget, kunde bestämmelsen enligt 1 kap. 5 § 3 mom. i bokföringslagen om faktiskt utövande av bestämmande inflytande bli tillämplig.

Betraktelsesättet som föreslås ovan avviker från lagen om penningtvätt, där begreppet "verklig förmånstagare" används i stället för "bestämmande inflytande". Begreppet verklig förmånstagare enligt lagen om penningtvätt och bestämmande inflytande enligt bokföringslagen skiljer sig huvudsakligen åt på tre olika sätt. För det första avses med förmånstagare alltid en fysisk person, medan bestämmande inflytande också kan utövas av en juridisk person. För det andra uppkommer bestämmande inflytande enligt bokföringslagen först när en fysisk eller juridisk person har rätt att använda mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i företaget, för en verklig förmånstagare är tröskeln lägre, 25 procent. För det tredje kompletteras begreppet bestämmande inflytande enligt bokföringslagen av bestämmelsen i 1 kap. 5 § 3 mom. i den lagen, enligt vilken "den bokföringsskyldige [anses] ha bestämmande inflytande i målföretaget, om ... den bokföringsskyldige på annat sätt faktiskt utövar bestämmande inflytande i målföretaget." Som verklig förmånstagare ska dock oavsett det formella bestämmande inflytandet alltid anses "den person för vilken en affärstransaktion utförs".

Enligt den föreslagna lagen ska en sådan juridisk persons tillgångar frysas, som ägs eller där bestämmande inflytande utövas av någon sådan fysisk eller juridisk person, som

är föremål för ett frysningsbeslut av Centralkriminalpolisen. Definitionen enligt bokföringslagen verkar alltså till denna del vara bättre lämpad än definitionen i lagen om penningtvätt. Dessutom är gränsen för bestämmande inflytande 50 procent enligt bestämmelserna i EU:s terrorismsanktioner, vilket bör anses motiverat i enlighet med vad som beskrivits ovan och vilket uttryckligen motsvarar bokföringslagens definition. Vidare ska den föreslagna lagen flexibelt omfatta alla de fall, där någon utövar bestämmande inflytande i ett företag och försöker dölja det till exempel med bulvanartade arrangemang. Bokföringslagens definition är också till denna del tillräckligt flexibel. Av dessa orsaker föreslås att begreppet bestämmande inflytande enligt bokföringslagen omfattas i den föreslagna lagen, trots att lagens syfte har nära samband just med lagen om penningtvätt.

Enligt 2 mom. i paragrafen ska en anholdningsberättigad polis eller åklagare vid misstanke eller vid en dom som avses i 1 mom. 2 punkten göra en anmälan till Centralkriminalpolisen. I praktiken ska frysningsanmälan lämnas till den i 35 § i lagen om penningtvätt avsedda centralen för utredning av penningtvätt som finns vid Centralkriminalpolisen.

Det hör enligt 9 § i polisförvaltningslagen (110/1992) till Centralkriminalpolisens uppgifter att bekämpa internationell, organiserad, yrkesmässig, ekonomisk och annan allvarlig brottslighet samt att i sådana fall göra undersökningar. Enligt paragrafen ska Polisstyrelsen vid behov utfärda närmare föreskrifter om Centralkriminalpolisens uppgifter. Polisstyrelsen får vid behov också bestämma om undersökningsarrangemangen i förhållandet mellan Centralkriminalpolisen och polisens övriga enheter. Undersökningar om terrorism och finansiering av terrorism hör i regel till Centralkriminalpolisen i samarbete med Skyddspolisen. Till uppgifterna för centralen för utredning av penningtvätt hör bland annat att förhindra och utreda finansiering av terrorism. Det vore därmed naturligt att ett frysningsärende enligt denna lag inleds genom anmälan till centralen för utredning av penningtvätt.

Med en anholdningsberättigad polis eller åklagare avses de tjänstemän som definieras i

1 kap. 6 § 1 punkten i tvångsmedelslagen (450/1987). Behörigheten för en anholdningsberättigad polis och allmänna åklagaren att göra anmälan är delvis parallell. Eftersom polisen enligt bestämmelserna i förundersökningslagen i allmänhet ansvarar för förundersökningen av brott, ska regeln trots en viss överlappning av behörighet vara att den polis inom befälet som är undersökningsledare ansvarar för att anmälan görs i förundersökningsskedet av ett terroristbrott. Under förundersökningsskedet är det alltså den som utsetts till undersökningsledare i ärendet som beslutar att anmälan ska göras och när den ska göras, medan åklagaren ansvarar för anmälan främst i de fall där ett brottmål som gäller den fysiska eller juridiska person som är föremål för anmälan har hunnit föras till åtalsprövning, åtal har väckts, ärendet behandlas i domstol eller den som är föremål för anmälan redan har dömts till straff för terroristbrott. Inom åklagarväsendet har alltså den åklagare ansvaret för att en anmälan görs som riksåklagaren med stöd av 34 a kap. 7 § i strafflagen har bestämt att ska utföra åtalet.

Anmälan till centralen för utredning av penningtvätt ska i allmänhet göras så snart förundersökningen har inletts. Regeln är dock inte utan undantag. Efter att förundersökning har inletts kan det nämligen bli nödvändigt att till exempel rikta tvångsmedel enligt 5 a kap. i tvångsmedelslagen eller medel för inhämtande av information enligt 3 kap. i polislagen mot den misstänkte. Dessa tvångsmedel är till sin natur hemliga och förutsättningen för att de ska ha effekt är att den misstänkte inte är medveten om den mot sig riktade brottsmisstanken. För att säkra undersökningen krävs det i dessa fall att anmälan till centralen för utredning av penningtvätt och Centralkriminalpolisens frysningsbeslut utifrån denna anmälan skjuts upp till en tidpunkt då undersökningen inte längre kan äventyras. Utöver användningen av hemliga tvångsmedel kan en anmälan skjutas upp till exempel för att det kan leda till risk för att bevis förstörs, om det avslöjas att en brottsundersökning är på gång. En anholdningsberättigad tjänsteman ska göra anmälan för att inleda en frysning genast när det är möjligt utan att undersökningen av terroristbrottet äventyras.

Åklagarens behörighet att göra anmälan gäller också de fall där en dom redan har förkunnats. Därmed omfattar åklagarens skyldighet att se till att ett frysningsärende inleds även ärenden som har behandlats innan den föreslagna lagen har trätt i kraft.

4 §. Beslut om frysning av tillgångar. Enligt 1 mom. är det Centralkriminalpolisen som fattar beslut om frysning av tillgångar i alla de fall som avses i 3 § 1 mom. Enligt polisförvaltningslagen och polisstyrelsens uppgiftsförordnanden för polisenheterna som preciserar lagen hör undersökning av terroristbrott i regel till Centralkriminalpolisens verksamhetsområde. Det är konsekvent att beslutet om frysning fattas av den som har mest information om frysningens grunder och om de inblandade personerna.

I de fall som avses i 3 § 1 mom. 2 punkten inleds ett frysningsärende genom anmälan till centralen för utredning av penningtvätt. I de fall som avses i 3 § 1 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen ska Centralkriminalpolisen ta frysningsärendet till behandling utan föregående anmälan och utan onödigt dröjsmål efter att ministerrådet i enlighet med gemensam standpunkt 931/2001/GUSP har beslutat att en viss persons, enhets eller grups tillgångar ska frysas, om de inte blir frysta genom förordning av rådet. Ett ärende enligt 3 § 1 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen inleds utifrån en begäran om rättshjälp till Centralkriminalpolisen från en främmande stat. Ett beslut enligt 3 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen inleds samtidigt som ett ärende enligt 1–3 punkten eller senare, när Centralkriminalpolisen får kännedom om uppgifter som ger skäl att misstänka att kriterierna enligt 4 punkten uppfylls för en viss juridisk person.

Enligt 2 mom. ska ett frysningsbeslut inklusive grunder utan dröjsmål delges de fysiska eller juridiska personer som är föremål för åtgärden. Om ett beslut inte personligen kan delges den som är föremål för beslutet, till exempel för att personens adress eller vistelseort är okänd eller för att personen vistas utomlands, räcker det med att beslutet publiceras i Officiella tidningen. Genom publiceringen anses beslutet ha delgivits den fysiska eller juridiska person det riktar sig till. Ett

frysningsbeslut ska publiceras i Officiella tidningen så snart det är möjligt efter att ett beslut har fattats.

Innan ett ärende avgörs ska en part ges tillfälle att framföra sin åsikt enligt huvudregeln i 34 § 1 mom. i förvaltningslagen. Förutsättningen för att syftet med ett frysningsbeslut ska kunna förverkligas är dock att den som är föremål för beslutet inte på förhand får veta om att tillgångarna ska frysas och därigenom ges en chans att gömma undan eller flytta tillgångar utom räckhåll för myndigheterna. Därför måste ett beslut om frysning anses vara ett sådant ärende som avses i 2 mom. 4 punkten i nämnda paragraf som får avgöras utan att en part hörs för att hörandet kan äventyra syftet med beslutet och det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande skada för människors hälsa eller den allmänna säkerheten. Det föreslås därför att partens rätt att bli hörd ska tillgodoses genom 11 § 3 mom. om ny prövning av grunderna för ett beslut och 17 § om begäran om omprövning och sökande av ändring.

Enligt 3 mom. anses ett frysningsbeslut ha kommit tredje parter till kännedom senast den dag det offentliggörs i Officiella tidningen. Fastläggandet av tidpunkten för när tredje parter har fått kännedom om ett beslut har samband med förbuden enligt 6 och 7 § och den kriminalisering avseende dem som det hänvisas till i 18 §. Brott mot förbuden ska vara straffbelagt senast från den dag beslutet har offentliggjorts i Officiella tidningen. För att informationen ska vara effektiv bör Centralkriminalpolisen dessutom i enlighet med 8 § 2 mom. föra offentlig förteckning över sina frysningsbeslut.

I vissa fall är omedelbar frysning av tillgångarna en absolut förutsättning för att syftet med åtgärden ska kunna förverkligas, och det är därför inte ändamålsenligt att binda beslutets bindande verkan enbart till tidpunkten för publicering i Officiella tidningen. Efter att ha fattat ett frysningsbeslut får Centralkriminalpolisen följaktligen omgående kontakta parter som veterligen förfogar över eller antas föfoga över förmögenhet som är föremål för frysningen redan innan beslutet publiceras och utmätningsmannen inleder verkställigheten. Brott mot överförings-, för-

ändrings- och överlåtelseförbuden enligt 6 och 7 § i den föreslagna lagen föreslås vara straffbara från den tidpunkt, då den som förfogar över tillgångarna av Centralkriminalpolisen eller på något annat sätt i verkligheten har fått vetskap om frysningen.

En fysisk eller juridisk person som förfogar över eller sköter tillgångar som tillhör den som är föremål för ett frysningsbeslut, till exempel ett kredit- eller finansinstitut, ska följaktligen senast när beslutet har publicerats i Officiella tidningen och i alla händelser efter att faktiskt ha fått vetskap om beslutet i enlighet med den föreslagna lagen förhindra att tillgångarna överförs, förändras eller överläts. Den fysiska eller juridiska personen ska enligt 14 § 2 mom. i den föreslagna lagen utan dröjsmål informera utmätningsmannen om tillgångarna och vid behov be om förhållningsorder. Frysta tillgångar ska till exempel inte överlåtas till den som är föremål för ett frysningsbeslut innan utmätningsmannen har verkställt frysningsbeslutet i enlighet med 14 § i den föreslagna lagen. På grund av eventuell osäkerhet angående tolkningen av lagen och frysningsbeslutet samt kriminaliseringen av brott mot förbuden i 6 och 7 § i den föreslagna lagen begränsas i 15 § i den föreslagna lagen ansvaret för den som vägrar överföring, förändring eller överlåtelse av tillgångarna med avseende på den skada sådana åtgärder kan medföra.

5 §. Innehållet i frysningsbeslutet. I paragrafen föreskrivs om innehållet i ett frysningsbeslut. Enligt den föreslagna paragrafen ska frysning i princip omfatta alla tillgångar som tillhör den som är föremål för ett beslut. Avsikten med ett frysningsbeslut är dock inte att hindra den som är föremål för beslutet från att använda sina tillgångar för normal livsföring och verksamhet, utan att förhindra att tillgångarna kanaliseras till terrorismunderstödd andamål. De tillgångar som avses i 1 mom. 1–3 punkten bör därför lämnas utanför frysningen. Dessutom bör Centralkriminalpolisen besluta om tillgångar som lämnas utanför frysningen i de fall som avses i 2 mom.

Enligt 1 mom. 1 punkten i paragrafen ska en frysning inte omfatta tillgångarna, till exempel löne- eller näringsinkomster, till den

del de behövs för att täcka grundläggande utgifter och andra motsvarande nödvändiga kostnader för en fysisk person som är föremål för ett beslut. Som exempel på sådana utgifter för den fysiska person som är föremål för frysningsbeslutet och personer som denne försörjer räknas det i punkten upp mat-, boende- och hälsovårdskostnader. Förteckningen lämnas dock öppen, vilket det hänvisas till med den föreslagna formuleringen ”eller [för att täcka] andra motsvarande nödvändiga kostnader”. Tillgångarna ska följaktligen också kunna användas för alla andra kostnader som ingår i normal livsföring, såsom bilreparationer eller barnens fritidsintressen. Till sådana kostnader bör också räknas till exempel betalning av sjuk-, liv- och andra motsvarande sedvanliga försäkringar också när det inte är fråga om obligatoriska försäkringar enligt 2 punkten i momentet.

Enligt 1 mom. 2 punkten i paragrafen ska en frysning för det första inte gälla tillgångar som behövs för att betala skatter, avgifter av skattenatur, myndighetsavgifter eller obligatoriska försäkringsavgifter. Ett frysningsbeslut ska inte hindra den som är föremål för ett beslut från att sköta sina lagstadgade betalningsförpliktelser. Enligt samma punkt ska en frysning inte heller omfatta tillgångar som behövs för skötseln av tillgångarna. Därmed ska till exempel kredit- eller finansinstitut trots frysningen kunna debitera kostnader som behövs för skötseln av tillgångarna från ett spärrat konto. Eftersom kredit- och finansinstitut efter att ett frysningsbeslut har trätt i kraft ska förvara tillgångarna för den som är föremål för beslutet och vägra att överlåta dem till den som är föremålet för beslutet, bör det genom lag säkerställas att sedvanliga kostnader för skötseln av tillgångarna kan debiteras oavsett frysningen. Som kostnader för skötsel av tillgångar bör också ses sådana normala kostnader som härrör från de nödvändiga åtgärderna för verkställande av beslutet, såsom att öppna ett konto för de tillgångar som ska frysas. Det kan tänkas att frysta tillgångar också förvaltas exempelvis av andra juridiska personer som erbjuder medelsförvaltning än kredit- och finansinstitut. Också i sådana fall bör vid behov 1 mom. 2 punkten tillämpas.

Enligt 1 mom. 3 punkten ska en frysning inte heller omfatta tillgångar som behövs för sådana betalningar och överlåtelser av tillgångar där betalningsskyldigheten har uppkommit före frysningsbeslutet. Beslutet har följaktligen inte retroaktiva effekter, utan förpliktelser som har uppkommit före beslutet kan skötas beslutet till trots. En förutsättning för detta är emellertid att betalningsskyldigheten har uppkommit på ett rättsligt bindande sätt före beslutet. I klarhetens namn föreslås i punkt 3 en bestämmelse, av vilken det framgår att inte heller sådana tillgångar får överlåtas till en sådan annan fysisk eller juridisk person vars tillgångar också är frysta. Som exempel kan tas ett fall där det vid tidpunkten för ett frysningsbeslut som gäller en person som är misstänkt för terroristbrott samtidigt har beslutats att också tillgångarna för ett aktiebolag som denne äger ska frysas. Aktiebolaget ska i det fallet kunna betala sina ägare till exempel sådan utdelning som bolagsstämman hade beslutat om innan frysningsbeslutet fattades. Eftersom det dock enligt 7 § i lagen är förbjudet att överlåta tillgångar till ägaren, kan utdelningen endast betalas på det sätt som avses i 7 § 2 mom., till exempel genom att överföra tillgångarna till ett konto som kredit- eller finansinstitutet har fryst i regelrätt ordning. Överlåtelse av tillgångar kan också bli straffbar som finansiering av terrorism enligt 34 a kap. 5 § i strafflagen, oavsett om betalningsmottagarens tillgångar är frysta, om rekvisitet för detta brott uppfylls. Å andra sidan bör även betalningsskyldigheter som har uppkommit efter frysningsbeslutet lämnas utanför frysningen, om de grundar sig på ersättningskyldighet enligt skadeståndslagen. Inte heller sådana tillgångar bör emellertid överlåtas till en fysisk eller juridisk person vars tillgångar också har frysts.

I normalfall har Centralkriminalpolisen vid tidpunkten för ett beslut inte exakt information om tillgångarna som tillhör den som är föremål för beslutet. Egendomens omfattning torde i allmänhet bli klarlagd i detalj först i samband med verkställigheten enligt 14 § i den föreslagna lagen, då tillgångarna förtecknas med tillämpning i tillämpliga delar av vad som freskrivs om förteckning av egendom i 4 kap. 29 § i utskökningsbalken. I

frysningsbeslutet specificeras därför inte den egendom som beslutet med stöd av 1 mom. 1–3 punkten inte omfattar, utan det vore ändamålsenligt att specificera sådana egendomsposter i samband med verkställigheten enligt utskökningsbalken som avses i 14 § 1 mom.

Enligt 2 mom. får Centralkriminalpolisen bestämma vilken del av tillgångarna som ska lämnas utanför frysningen. Ett föreläggande ska först och främst utfärdas när det är nödvändigt i de fall som avses i 1 mom. Ett föreläggande ska även utfärdas när det är nödvändigt för att förhindra att frysta egendomsposter förstörs eller för att bevara deras värde. Frysning är till sin natur en förebyggande åtgärd och den som beslutet riktar sig till återfår fullt bestämmande inflytande över tillgångarna när beslutet upphävs, och beslutet bör inte leda till att tillgångarnas värde minskar eller att de förstörs.

Centralkriminalpolisen kan enligt 2 mom. bestämma vilken del av tillgångarna som inte ska omfattas av frysningen även av andra vägande skäl. Definitionen av ”vägande skäl” ska förstås i vid bemärkelse. I sig ska inte utgiftspostens storlek ha någon betydelse, och till exempel användning av tillgångarna till köp av ny bostad eller någon annan motsvarande större anskaffning för eget eller familjens bruk ska inte anses stå i strid med frysningsbeslutet. På det sätt som fastställs i detaljmotiveringarna till 14 § om verkställigheten av frysningsbeslut kan motiveringen ”andra vägande skäl” tillämpas också när det finns behov av att lämna en egendomspost utanför beslutet, till exempel för att bevara verksamhetsförutsättningarna för en juridisk person som blivit föremål för ett beslut med stöd av 3 § 1 mom. 4–6 punkten. Centralkriminalpolisen ska då, vid behov i samråd med utmätningssmannen, försöka försäkra sig om att tillgångarna som lämnas utanför frysningsbeslutet inte går att styra till terroristiska ändamål. Som annat vägande skäl kunde ytterligare anses till exempel ett åläggande av domstol att överlåta vissa tillgångar till en tredje part.

Centralkriminalpolisen kan fatta beslut enligt 2 mom. på eget initiativ, om den får kännedom om omständigheter utifrån vilka det är skäl att bestämma att vissa tillgångar ska

lämnas utanför beslutet. Beslutet om att lämna tillgångar utanför frysningen kan fattas i samband med frysningsbeslutet, men Centralkriminalpolisen kan på samma grunder också i efterhand ändra ett redan fattat beslut.

På dessa grunder föreslås Centralkriminalpolisen också få förena sitt frysningsbeslut med villkor. Bestämmelsen ska göra det möjligt att lämna en bestämd egendomspost utanför frysningen till exempel för att den som är föremål för beslutet ska kunna sälja eller till köparen leverera egendomsposter som löper risk för att förfaras eller annars förlora sitt värde. Det kan då ställas som villkor att de tillgångar som fås i stället för egendomsposten, såsom köpesumman, ska frysas och affären skötas så att utmätningsmannen kan övervaka att villkoren uppfylls.

6 §. Förbud mot överföring och förändring. I paragrafen föreskrivs om förbud att flytta, överföra, förändra, använda eller hantera frysta tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av mängd, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller användningssyfte. Förbudet gäller för det första själva föremålet för frysningsbeslutet, som för åtgärder av det här slaget ska söka ändring i frysningsbeslutet hos Centralkriminalpolisen i enlighet med 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen till den del tillgångarna enligt det ursprungliga beslutet omfattas av frysning. Syftet med förbudet är att förhindra att tillgångar används för att understöda terrorism, och följaktligen ska användning av tillgångarna för andra ändamål i princip inte förhindras.

För det andra gäller förbudet fysiska eller juridiska personer som innehar tillgångar som tillhör den som frysningsbeslutet riktar sig till. Som typexempel kan nämnas kredit eller andra finansinstitut där den som är föremål för beslutet har konton eller tillgångar. Även andra juridiska personer, fysiska personer och myndigheter som när beslutet träder i kraft innehar eller som senare får tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet kommer emellertid i fråga. Den som innehar sådana tillgångar får inte överlåta av dem till den som beslutet riktar sig till eller till någon tredje part och ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att tillgångar inte flyttas, överförs, förändras, används eller

hanteras i strid med förbudet. Innehav av tillgångar ska i enlighet med 14 § 2 mom. anmälas till de verkställande myndigheterna. Förbudet mot överföring och förändring ska följas oavsett om ett avtal mellan den som är föremål för ett beslut och den juridiska person som innehar tillgångarna förutsätter samtycke av en tredje part, såsom en egendomsförvaltare, för överföring av tillgångarna.

För det tredje omfattar förbudet i paragrafen alla dem som inte innehar frysta tillgångar, men vars åtgärder möjliggör att tillgångarna flyttas, överförs, förändras, används eller hanteras i strid med förbudet. Som exempel kan nämnas ett offentligt köpvittne som inte ska styrka ett fastighetsköp där den ena parten omfattas av ett frysningsbeslut. På motsvarande sätt ska till exempel finansinstitut vägra att förmedla överföringar av tillgångar, där den ena parten omfattas av ett frysningsbeslut.

Förbudet ska dock inte avse sådan ur frysningssyftets synpunkt irrelevant smärre flyttning av egendomen som av praktiska skäl kan vara nödvändig för den som innehar de berörda tillgångarna. Smärre flyttning som kan komma i fråga utanför förbudet är till exempel flyttning från ett lagerutrymme till ett annat av varor som tullen har stoppat i terminalen.

7 §. Förbud mot överlåtelse. I paragrafen föreskrivs om förbud att överlåta tillgångar till fysiska eller juridiska personer vars tillgångar med stöd av den föreslagna lagen omfattas av frysning.

Förbudet mot överlåtelse ska förstås i vid bemärkelse. Det inbegriper att tillgångar görs tillgängliga för den som är föremål för frysningsbeslutet exempelvis som betalning för ett köp, genom uthyrning, utlåning eller donation eller genom att återbörda tidigare innehavda tillgångar genom avtalsreglering. Förbudet inbegriper därmed överlåtelse av tillgångar som betalning för en produkt eller en tjänst, även om betalningen till värdet skulle motsvara den erhållna produkten eller tjänsten och på motsvarande sätt överlåtelse av en produkt eller tjänst mot betalning. På det sätt som fastställs nedan gäller förbudet dock inte egendom som endast lämpar sig för privat konsumtion eller överlåtelse av till-

gångar när det på förhand kan säkerställas att även de överlåtna tillgångarna blir tillbörligt frysta.

I 1 mom. i paragrafen förbjuds också indirekt överlåtelse av tillgångar. Det är därmed förbjudet att till exempel överlåta tillgångar till någon annan än den som är föremål för frysningsbeslutet i medvetenhet om att tillgångarna senare kommer att överlåtas vidare till den som frysningsbeslutet riktar sig till.

Det ska dock vara möjligt att överlåta tillgångar när överlåtelsen ordnas så att de inte blir tillgängliga för den som är föremål för beslutet, utan att de i enlighet med den föreslagna lagen blir frysta. Frysningen kan i första hand säkerställas med myndigheternas medverkan. Det gäller i praktiken särskilt fall där den planerade överlåtelsen på förhand meddelas utmätningsmannen som utifrån dessa upplysningar kan se till att också den egendom som överlåts blir tillbörligen fryst. Syftet med detta undantag är att för sin del också möjliggöra att juridiska personer som är föremål för ett beslut kan fortsätta sin verksamhet även efter frysningen, på det sätt som beskrivs närmare nedan i detaljmotiveringen till 14 § om verkställighet. Överlåtelsen kan också ordnas med medverkan av ett kredit- eller finansieringsbolag. I det fallet kan det till exempel vara fråga om en kontoöverföring, där den som överlåter tillgångarna på förhand har fått ett meddelande av det kreditinstitut som den omfattas av beslutet använder om att kontot som överföringen är avsedd för har spärrats. Detta gör det också möjligt att betala ut regelbundna avgifter, såsom löner, till den som är föremål för ett frysningsbeslut så att utmätningsmannen alltid blir underrättad och att medlen blir frysta på det sätt som beslutet förutsätter. Den som är föremål för ett frysningsbeslut kan ge kreditinstitutet sitt samtycke till att sådana upplysningar i enlighet med 141 § i kreditinstitutslagen (121/2007) får lämnas ut oavsett sekretess. Överlåtelse av tillgångar kan i de fall som avses i 2 mom. inte anses utgöra tillgängliggörande av tillgångar i strid med resolution 1373 (2001), eftersom föremålet för beslutet inte får tillgång till de överlåtna tillgångarna.

Enligt 2 mom. i paragrafen omfattar överlåtelseförbudet dock inte tillgångar ”som en-

dast är avsedda för privat bruk eller konsumtion av den person som är föremål för frysningsbeslutet eller dennes familj”. I linje med lagens syfte är grunden för överlåtelseförbudet att förhindra att tillgångar går till finansiering av terrorism. Det är däremot inte lagens syfte att hindra den som är föremål för frysningsbeslutet eller dennes familj från att leva ett normalt liv eller att begränsa vanliga anskaffningar. Egendom som är avsedd för ”privat bruk eller konsumtion” definieras inte i lagen. Den omfattar dock all sådan egendom som på grund av dess art med hänsyn till lagens syfte inte på ett betydelsefullt sätt kan användas för att skaffa pengar, varor eller tjänster. Det är således inte förbjudet att överlåta vanliga konsumtionsvaror till den som är föremål för ett frysningsbeslut. När Centralkriminalpolisen med stöd av 5 § i den föreslagna lagen bestämmer att vissa tillgångar inte omfattas av frysningsbeslutet och till exempel tillåter att de frysta tillgångarna används för någon anskaffning eller annan betalning ska inte heller överlåtelse av tillgångar till den som är föremål för frysningsbeslutet utifrån en sådan betalning ses som en handling i strid med förbudet att överlåta tillgångar i 7 §.

I förordning 2580/2001 ingår det ingen uttrycklig bestämmelse som lämnar egendom avsedd för normal konsumtion utanför överlåtelseförbudet i förordningen. Den har dock konsekvent tolkats på detta sätt, och denna tolkning bekräftas bland annat i det icke-bindande rådsdokumentet ”Restriktiva åtgärder (Sanktioner) – uppdatering av dokumentet om EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder” (8666/1/08 Rev. 1, 24.4.2008).

8 §. Handläggning av frysningsanmälningar och förteckning över frysningsbeslut. I det föreslagna systemet anvisas Centralkriminalpolisen nya myndighetsuppgifter. I föreslagna 1 mom. hänvisas avseende handläggningen av frysningsanmälningar som avses i 3 § 2 mom. till lagen om penningtvätt. Innehållet i de nya uppgifterna redogörs nedan i avsnitt 1.3.

Enligt 2 mom. ska Centralkriminalpolisen föra offentlig förteckning över sina frysningsbeslut. Syftet med förteckningen är att

säkerställa att aktuell information om dem som omfattas av frysningsbeslut ska vara så lätt tillgänglig för alla som möjligt. Så som framförts i motiveringarna till 4 § 2 mom. är dock tidpunkten för när ett beslut kommer till tredje parter kännedom bunden till publiceringen av beslutet i Officiella tidningen, syftet med Centralkriminalpolisens förteckning är alltså rent informativ.

Förteckningen över frysningsbeslut bildar ett personregister enligt 3 § i personuppgiftslagen (523/1999). Enligt 6 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) kan Centralkriminalpolisen inrätta ett register för eget bruk, där förteckningen över frysningsbeslut kan deponeras. Därför krävs det ingen separat reglering om deponeringen av frysningsbeslut.

9 §. Internationellt tillkännagivande om frysningsbeslut. Ett effektivt verkställande av ett finskt frysningsbeslut förutsätter att tillgångar som tillhör föremålet för beslutet också blir frysta utanför Finland, om sådana påträffas där. Även förpliktelserna enligt resolution 1373 (2001) bör anses förutsätta att tillgångar som tillhör personer som deltar i terrorism ska frysas oavsett var de finns. I princip ska frysningen skötas så att Finland underrättar EU-rådets arbetsgrupp för terroristlistningar och Förenta nationernas säkerhetsråds listningskommitté om frysningsbeslutet och föreslår att den som är föremål för beslutet också tas upp på deras terroristlistor. För EU:s del blir det fråga om arbetsgruppen CP 931 för genomförande av gemensam standpunkt 2001/931/GUSP. FN för sin del upprätthåller listor över terrorister som har samröre med al Qaida och med Talebanrörelsen. När någon som är misstänkt i Finland eller som har dömts i Finland har samröre med de här organisationerna ska Finland i listningssyfte underrätta om frysningsbeslutet och grunderna för beslutet till säkerhetsrådets listningsansvariga sanktionskommittéer. Det internationella tillkännagivandet om frysningsbeslut föreslås enligt 1 mom. skötas så att det Centralkriminalpolisen alltid när ett beslut har fattats underrättar utrikesministeriet, som kan anses vara den naturliga myndigheten för vidare underrättelse till EU:s arbetsgrupp och FN:s sanktionskommitté. Ut-

rikesministeriet ska enligt 2 mom. informera om beslutet och dess grunder i den berörda arbetsgruppen eller kommittén. Underrättelsen ska ske i enlighet med procedurreglerna i organets tillvägagångssätt vid tidpunkten i fråga.

Utrikesministeriet ska lämna internationella tillkännagivanden endast avseende frysningsbeslut som fattats med stöd av 3 § 1 mom. 2 eller 4–6 punkten. För de internationella tillkännagivandena om personer, grupper och enheter som räknas upp i bilagan till EU:s gemensamma standpunkt 2001/931/GUSP som avses i 1 mom. 1 punkten ansvarar den stat på vars förslag rådet har listat dem. För de internationella tillkännagivandena om frysningsbeslut som fattats på begäran från en annan stat, så som avses i 1 mom. 3 punkten ansvarar på motsvarande sätt i princip den staten själv. Om så undantagsvis dock inte sker, ska utrikesministeriet också i det fallet kunna föreslå att den fysiska eller juridiska personen i fråga listas av den berörda arbetsgruppen eller kommittén. Meningen är att Centralkriminalpolisen ska underrätta utrikesministeriet om alla sina frysningsbeslut oavsett på vilken grund de har fattats.

När utrikesministeriet underrättar säkerhetsrådets sanktionskommitté om frysningsbeslutet och dess grunder bör det också övervägas huruvida personuppgifter som ingår i beslutet och dess grunder kan lämnas ut trots vad som sägs i 5 kap. i personuppgiftslagen. Enligt 5 kap. 23 § 5 punkten i den lagen får uppgifter översändas till stater utanför territoriet för EU eller EES bland annat om det behövs eller krävs i lag för att säkerställa ett viktigt allmänt intresse. Det bör anses att översändande av personuppgifter till säkerhetsrådets behöriga kommitté behövs på det sätt som avses i punkten för att säkerställa ett viktigt allmänt intresse. Med stöd av 8 kap. 36 § i personuppgiftslagen behöver överföring av uppgifter till kommittén således inte heller meddelas dataombudsmannen.

Förteckningen som Centralkriminalpolisen med stöd av 8 § i den föreslagna lagen ska föra bör anses bilda ett personregister enligt personuppgiftslagen och följaktligen ska personuppgiftslagen tillämpas på registret i enlighet med 2 § i den lagen. Enligt 22 § 1

mom. i personuppgiftslagen får personuppgifter översändas till stater utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet endast om staten i fråga tryggar en tillräcklig dataskyddsnivå. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska det vid bedömningen av huruvida dataskyddsnivån är tillräcklig tas hänsyn till uppgifternas art, den planerade behandlingens ändamål och hur länge den skall pågå, ursprungslandet och det slutliga målet, de allmänna och branschspecifika rättsregler och uppförandekodexar som är gällande i landet i fråga samt de skyddsåtgärder som ska iakttas.

I Finland är det dataombudsmannen som övervakar överlämnande av personuppgifter till stater utanför EU eller EES. För att möjliggöra en effektiv tillsyn föreskrivs det i 36 § 2 mom. 1 punkten i personuppgiftslagen att den som är ansvarig för ett register som innehåller personuppgifter ska underrätta dataombudsmannen om att personuppgifter översänds till stater utanför området för EU och EES. Som registeransvarig ska Centralkriminalpolisen underrätta dataombudsmannen om frysningsbeslut och grunderna för besluten samtidigt som utrikesministeriet underrättas. Enligt 37 § 4 mom. i personuppgiftslagen ska anmälan till dataombudsmannen göras i tillräckligt god tid, dock senast 30 dagar innan uppgifterna lämnas ut.

10 §. Underrättelse om att grunden för en frysning har upphört. För den som är föremål för ett frysningsbeslut inverkar beslutet i betydande utsträckning på möjligheterna att utnyttja sin egendom. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att säkerställa att förfarandet för ny prövning av ett beslut inleds så snart det sker ändringar i grunderna för en frysning enligt 3 § 1 mom. 2 punkten. Av denna orsak ska en anhållningsberättigad polis eller åklagare utan dröjsmål underrätta Centralkriminalpolisen när det inte längre finns någon i 3 § 1 mom. 1 punkten avsedd grund för en frysning. I praktiken är det undersökningsledaren under förundersökningen och därefter åklagaren som ska underrätta Centralkriminalpolisen.

11 §. Ny prövning av grunderna för en frysning. Förslaget syftar till att säkerställa

att en frysning alltid tas till ny prövning när Centralkriminalpolisen får upplysningar som har betydelse för frysningsgrunderna, i alla händelser med regelbundna mellanrum.

Enligt 1 mom. ska Centralkriminalpolisen i alla händelser med högst sex månaders mellanrum från beslutet räknat pröva om det fortfarande finns grunder för frysningen. Skyldigheten till ny prövning är följaktligen oberoende av om den som är föremål för beslutet har krävt det eller av någon annan orsak har lämnat Centralkriminalpolisen upplysningar som belägg för att det inte längre finns någon grund för frysningen.

Om en ny prövning ger vid handen att det alltså finns grunder för frysningen, förblir frysningsbeslutet i kraft och inget nytt beslut fattas i ärendet. Den som är föremål för beslutet behöver inte höras, såvida det inte finns någon särskild orsak till det, och inget nytt överklagningsbart beslut fattas i det läget.

I 2 mom. räknas de fall upp, där Centralkriminalpolisen oavsett den återkommande prövningen utan dröjsmål på nytt ska pröva om grunderna för frysningen fortfarande gäller. Enligt 1 punkten ska grunderna för en frysning tas till ny prövning, om det nationella frysningsbeslutet har fattats på grundval av att den som är föremål för beslutet har listats som en så kallad EU-intern terrorist i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP och av rådet stryks från listan. I sådana fall har den nationella frysningen i de flesta fall grundat sig enbart på denna EU-listning, och därför bör grunderna för den nationella frysningen utan dröjsmål tas till ny prövning.

Enligt 2 punkten ska grunderna för en frysning tas till ny prövning då grunden för frysningen är en nationell förundersökning eller en brottsdom, och förundersökningen som hänför sig till en brottsmisstanke läggs ned, åklagaren beslutar att inte väcka åtal i ärendet eller åtalet förkastas och det beslutet vinner laga kraft.

Enligt 3 punkten ska grunderna för en frysning tas till ny prövning när den fysiska person som är föremål för frysningsbeslutet har avtjänat straffet för det brott som beslutet grundade sig på. Frysningsskyldigheten enligt resolution 1373 (2001) gäller dock allmänt alla som gör sig skyldiga till terroristis-

ka brott. Att straffet är avtjänat fullt ut räcker således inte i sig för att upphäva beslutet. Vid ny prövning ska beslutet dock upphävas, om det på det sätt som avses i 8 punkten kan antas att den berörda personen inte längre deltar i terroristisk verksamhet. I situationer av det här slaget bör i helhetsbedömningen särskilt beaktas att den berörda personen har avtjänat det straff som den har dömts till för det brott beslutet om frysning av tillgångarna ursprungligen grundade sig på. Den berörda personens beteende och uppförande under avtjänandet av straffet och eventuellt fortgående kontakter till terroristiska organisationer eller till personer som deltar i terroristisk verksamhet bör också beaktas.

Enligt 4 punkten ska grunderna för en frysning utan dröjsmål tas till ny prövning, om grunden för den nationella frysningen är en begäran från en annan stat och de behöriga myndigheterna i den andra staten begär att frysningen upphävs eller meddelar om att grunderna för frysningen har upphört.

Enligt 5 punkten ska grunderna för en frysning tas till ny prövning, om det i ägarförhållanden eller i det bestämmande inflytandet hos en juridisk person som är föremål för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 4–6 punkten sker sådana ändringar att det inte längre bör anses att den ägs eller där utövas bestämmande inflytande av den som är föremål för beslutet.

Enligt 6 punkten ska grunderna för en frysning tas till ny prövning, om tillgångarna som tillhör den som är föremål för beslutet blir frysta genom förordning av ministerrådet. Ett nationellt frysningsbeslut blir då överflödigt, eftersom frysningen ska verkställas direkt med stöd av rådets förordning. Utrikesministeriet ska underrätta rådets behöriga arbetsgrupp om frysningsbeslut som fattats på grundval av 3 § 1 mom. 2 eller 4 punkten och vid behov också på grundval av 3 punkten, eftersom man med en förordning som omfattar hela unionen bäst kan trygga att effektivt genomförda frysningsåtgärder. Om rådet på Finlands initiativ beslutar att föremålet för frysningsbeslutet ska fogas till sanktionsförordningens bilaga, ska den nationella frysningen därefter tas till ny prövning och, i förekommande fall, upphävas med stöd av 12 §.

Enligt 7 punkten ska grunderna för en frysning till ny prövning också då den fysiska person som är föremål för ett beslut avlider eller en juridisk person som är föremål för ett beslut har upplösts. Syftet med ny prövning är då att säkerställa att frysta tillgångar inte görs tillgängliga för en fysisk eller juridisk person som omfattas eller bör omfattas av ett frysningsbeslut i enlighet med den föreslagna lagen. Särskilt kommer sådana fall i fråga där en juridisk person som är föremål för ett frysningsbeslut blir upplöst och tillgångarna överförda till en annan juridisk person i syfte att kringgå frysningsbeslutet. Centralkriminalpolisen ska i det fallet fatta ett frysningsbeslut som omfattar den andra juridiska personen, om grunderna enligt den föreslagna lagen uppfylls.

Enligt 8 punkten ska grunderna för en frysning alltid tas till ny prövning, om det kommer omständigheter till Centralkriminalpolisens kännedom enligt vilka det kan antas att den som är föremål för ett beslut som grundar sig på en nationell brottsmisstanke, ett åtal eller en dom, ett frysningsbeslut som grundar sig på en begäran från en annan stat eller ett beslut på grund av ägande eller bestämmande inflytande inte längre är delaktig i terroristisk verksamhet. Syftet med frysning av tillgångar enligt den föreslagna lagen är att förhindra att tillgångar leds till terroristiska ändamål. Om den som är föremål för ett frysningsbeslut inte längre har kopplingar till terroristisk verksamhet, ska frysningsbeslutet med stöd av 12 § utan dröjsmål upphävas. Det är meningen att bestämmelsen ska vara såtillvida täckande att Centralkriminalpolisen ska ta hänsyn till alla omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Särskilt ska ett upphävande av beslutet på denna grund övervägas då den fysiska person som har dömts i en nationell process har avtjänat sitt straff. Om det då inte föreligger lagenliga grunder för att fortsätta frysningen, ska beslutet utan dröjsmål upphävas. Ett upphävande ska emellertid inte automatiskt följa på ett avtjänat straff, för att förhindra att den som har upprätthållit terroristiska förbindelser ska kunna fortsätta understöda terrorism med sina tillgångar.

Enligt 3 mom. ska den som är föremål för ett beslut beredas tillfälle att bli hörd när be-

slutet tas till ny prövning i de fall som avses i 2 mom. Hörandeskyldigheten ska inte gälla återkommande ny prövning enligt 1 mom. Om en fysisk person som är föremål för ett beslut har avlidit eller en juridisk person som är föremål för ett beslut har upplösts, ska dödsboet, konkursboet eller andra rättsinnehavare som saken gäller på motsvarande sätt bli hörda. Hörandeskyldighet föreligger inte, om det är uppenbart att beslutet kommer att upphävas.

Frysningsbesluten är enligt den föreslagna lagen till sin natur sådana att de inte får laga kraft i den meningen att den som är föremål för ett beslut inte skulle kunna kräva ny prövning och upphävande av beslutet. Därigenom kan den som är föremål för ett beslut i princip upprepade gånger begära att beslutet upphävs. Myndigheterna är dock skyldiga att ta ett ärende till undersökning endast om den sökande för fram omständigheter enligt vilka det finns skäl att anta att frysningsbeslutet bör upphävas.

12 §. Upphävande av frysningsbeslut. Enligt den föreslagna paragrafen ska ett frysningsbeslut utan dröjsmål upphävas först och främst om grunderna för frysningen enligt 3 § 1 mom. 1–6 punkten inte längre uppfylls. Ovan i motiven för 11 § har de fall beskrivits där Centralkriminalpolisen ska ta sitt beslut till ny prövning, dvs. då 1) den som är föremål för ett beslut avförs från bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt, 2) förundersökningen vid nationell misstanke om brott läggs ned, åklagaren beslutar att inte väcka åtal i ärendet, eller åtalet förkastas och det beslutet vinner laga kraft, 3) de behöriga myndigheterna i den stat vars begäran ligger till grund för beslutet begär att beslutet ska upphävas eller meddelar att grunderna har upphört, eller 4–6) när en juridisk person inte längre ägs eller där inte längre utövas bestämmande inflytande av någon som är föremål för ett annat frysningsbeslut. Slutresultatet av ny prövning torde sådana fall i regel vara att det inte längre finns lagliga grunder för frysning av den fysiska eller juridiska personens tillgångar och att beslutet följaktligen ska upphävas.

Även en sådan situation är emellertid möjlig att grunderna för den ursprungliga frys-

ningen har upphört, men att Centralkriminalpolisen anser att en annan grund för ett frysningsbeslut är tillämpligt. Det kan till exempel bli aktuellt att ett frysningsbeslut först har fattats utifrån begäran av en främmande stat och att det sedermera har inletts en nationell förundersökning mot samma person om misstänkt terroristbrott. Även i det fallet ska en ny prövning ge slutresultatet att det ursprungliga frysningsbeslutet upphävs. Samtidigt bör dock i det här fallet ett nytt beslut fattas på en annan grund. På det sättet kan det säkerställas att tillgångar inte av procedurskäl frigörs för att användas till terroristiska ändamål.

Ett frysningsbeslut ska upphävas också om det finns grund för det enligt 11 § 2 mom. 6 punkten, dvs. om den som är föremål för ett beslut räknas upp i bilagan till EU:s sanktionsförordning. EU-förordningarna är direkt tillämplig rätt i Finland och därmed finns det inte längre något behov av ett nationellt frysningsbeslut.

I domen T-348/07 (Stichting Al-Aqsa mot rådet, 9.9.2010; överklagat av rådet till EU-domstolen) prövade tribunalen ett fall, där rådet hade listat en stiftelse vid namn Al-Aqsa på sin sanktionslista på grundval av ett frysningsbeslut i Nederländerna och avgörandet i det interimistiska förfarandet i målet. Tribunalen ansåg att avgörandet i det interimistiska förfarandet angående det nationella frysningsbeslutet, där det beslöts att frysningsbeslutet inte ska upphävas, i sig var en tillräcklig grund för rådets beslut om listning. Den nationella domstolen hade i sitt avgörande i det interimistiska förfarandet bedömt att det riktades i den mån befogade misstankar mot stiftelsen om delaktighet i terroristisk verksamhet, att det nationella frysningsbeslutet inte skulle upphävas. Det nationella frysningsbeslutet i Nederländerna hade emellertid fattats endast provisoriskt, och det upphävdes när rådets listningsbeslut trädde i kraft. Eftersom det nationella frysningsbeslutet som hade meddelats som grund för listningsbeslutet hade upphävts, bedömde tribunalen att avgörandet i målet i det interimistiska förfarandet inte heller längre kunde utgöra grund för listningen på EU-nivå. Sanktionerna mot klaganden upphävdes.

En motsvarande situation kan dock inte uppkomma i Finland inom ramen för den föreslagna mekanismen. Avsikten är att grunden för ett frysningsbeslut i Finland alltid ska vara "ett beslut som har fattats av en behörig myndighet", så som avses i artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931/GUSP, med stöd av vilket listning kan föreslås för rådet oavsett frysningsbeslutet. I rent nationella fall blir det fråga om beslutet att inleda förundersökning eller att väcka åtal eller om en dom av en domstol. När det gäller en begäran från en främmande stat ska förutsättningen alltid vara att den staten har fattat ett motsvarande beslut om inledande av förundersökning eller väckande av åtal eller meddelat en dom i målet. När det nationella beslutet har fattats utifrån 3 § 1 mom. 4–6 punkten och den som är föremål för beslutet inte själv nödvändigtvis är föremål för förundersökningen, bör det betraktas att den nationella grunden som ett beslut av rådet kräver är beslutet om inledande av förundersökning, väckande av åtal eller om en dom som hänför sig till den som äger eller utövar bestämmande inflytande i den berörda juridiska personen. Därmed kan det alltid visas fram ett sådant beslut av en nationell myndighet som krävs för rådets listning, även om det finska frysningsbeslutet upphävs efter att den som är föremål för beslutet har listats i bilagan till en direkt tillämplig EU-förordning.

Ett frysningsbeslut ska upphävas också när det föreligger en grund för upphävande enligt 11 § 2 mom. 7 punkten, alltså om en fysisk person som är föremål för ett beslut avlider eller en juridisk person som är föremål för ett beslut har upplösts. Även i det fallet ska Centralkriminalpolisen, innan beslutet upphävs, försäkra sig om att tillgångarna inte blir tillgängliga för terroristiska ändamål till exempel genom att de överförs på en ny för detta ändamål upprättad juridisk person. Om denna nya juridiska person uppfyller grunderna för ett frysningsbeslut, ska Centralkriminalpolisen fatta ett frysningsbeslut som omfattar denna person senast samtidigt som det tidigare beslutet upphävs.

Vidare ska ett frysningsbeslut upphävas, om det finns en grund för det enligt 11 § 2 mom. 8 punkten, dvs. att Centralkriminalpolisen på basis av upplysningar av den som är

föremål för beslutet eller från något annat håll kan anta att den berörda fysiska eller juridiska personen inte längre deltar i terroristisk verksamhet. Det kan särskilt handla om fall, där frysningsbeslutet har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 2 punkten och den som har dömts för terroristbrott under avtjänandet av straffet eller efter det avstår från terroristisk verksamhet.

Centralkriminalpolisen ska upphäva ett beslut utan dröjsmål efter att ha konstaterat att grunderna för beslutet inte längre uppfylls eller att det föreligger grund för upphävande enligt vad som anförts ovan. Förslaget är att det i lagen eller dess motiveringar inte anges någon riktgivande eller annan tidsfrist för beslutsfattandet, men avgörandet om ett upphävande bör fällas inom rimlig tid från det att ärendet har inletts.

Enligt 2 mom. bör ett beslut om upphävande av ett frysningsbeslut delges nationellt och internationellt på motsvarande sätt som frysningsbeslutet.

13 §. Överlämnande av uppgifter till FN:s ombudsperson för sanktioner. Ombudspersonens byrå i Förenta nationernas kommitté 1267 (*The Office of the Ombudsperson of the Security Council's 1267 Committee*) inrättades genom säkerhetsrådets resolution 1940 (2009) och byråns mandat förlängdes och utvidgades genom resolution 1989 (2011). Ombudspersonens uppdrag är att undersöka ansökningar om att bli avförda från sanktionslistan av personer och enheter som hör till eller är associerade med al Qaida och som har listats med stöd av resolution 1267 (1999) och resolutionerna efter det. Ombudspersonens uppdrag är en väsentlig förbättring i rättsskyddet för personer, enheter och grupper som har listats genom säkerhetsrådets resolutioner och Finland agerade starkt för att ombudsbyrån skulle inrättas, dess behörigheter utvidgas och tillräckliga resurser tryggas för verksamheten.

Enligt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner ska tillgångar frysas som tillhör sådana som hör till eller är associerade med al Qaida och överlåtelse av tillgångar till dem förhindras. Säkerhetsrådet upprätthåller en lista över personer och enheter som alla medlemsstater ska rikta frysningåtgärder

mot. De som listats genom säkerhetsrådets resolution kan lämna listningsbeslutet till ombudspersonen för undersökning och kräva att bli avförda från listan. För att ombudspersonen ska kunna undersöka grunderna för avförande från listan bör ombudspersonen också kunna bekanta sig med de uppgifter som ligger till grund för listningsbeslutet. Den bästa informationen om grunderna för beslutet har typiskt den medlemsstat som ursprungligen föreslog listningen.

I kläm 25 till resolution 1989 (2011) uppmanas följaktligen medlemsstaterna att lämna ombudspersonen alla uppgifter i ett fall, däribland sekretessbelagda. I samma kläm förpliktigas ombudspersonen att följa de begränsningar medlemsstaten som lämnar uppgifterna ställer på hur sekretessbelagd information används och överläts.

Efter att den föreslagna administrativa mekanismen för frysning av tillgångar har inrättats kan man föreställa sig ett fall där Finland börja undersöka eller väcka åtal för terroristbrott mot en person eller enhet som omfattas av tillämpningsområdet för resolution 1267 (1999). I det fallet bör Finland underrätta FN:s sanktionskommitté 1267 om sitt nationella frysningsbeslut. Om sanktionskommittén beslutar om listning enligt förslaget, är det möjligt att ombudspersonen också får ett krav på avförande från listan för undersökning. I det läget ska Finland kunna överlämna de uppgifter som använts som grund för frysningsbeslutet till ombudspersonen, oavsett sekretess.

Behovet av att lämna ut sekretessbelagd information till ombudspersonen kan bli aktuellt också i ett fall där ett krav på avförande från FN-listan undersöks på förslag av en annan medlemsstat än Finland. Det blir möjligt i de fall där Centralkriminalpolisen innehar sådan information om en listad person, grupp eller enhet som är av betydelse för beslutet om avförande från listan och som den föreslagande medlemsstaten eller någon annan medlemsstat inte har. Uppgifterna bör också i sådana fall kunna lämnas ut till ombudspersonen oavsett sekretess.

Den föreslagna paragrafen tillåter alltså att Centralkriminalpolisen överlämnar all den information som är av betydelse för beslutsfattandet till ombudspersonen, oavsett sekre-

tess. Vid överlåtelse av uppgifter är det möjligt att fastslå villkor om hur de får användas, som ombudspersonen ska följa. I enskilda fall ska det också vara möjligt att helt vägra lämna ut uppgifter, om det föreligger vägande skäl. Uppgifter ska dock lämnas ut i den omfattning det är möjligt med hänsyn till dessa vägande skäl. Villkoren för att lämna ut uppgifter ska säkerställa bibehållen sekretess, dock så att villkoren inte i onödan hindrar ombudspersonen från att utnyttja dem för ändamål enligt uppdraget.

I 2 mom. föreskrivs för tydlighetens skull att Centralkriminalpolisen inte kan överlämna sådana upplysningar till sanktionsombudspersonen som Finland har fått från en annan stat eller en internationell organisation på villkor att de inte lämnas vidare. Det är vanligt att det ingår bestämmelser om inskränkningar i användningen av utlämnad information i överenskommelser om utlämnande av information mellan stater eller internationella organ. Utlämningsbegränsningarna är också ofta en förutsättning för att ett utlämningsavtal över huvud taget ska vara möjligt, och sådana utlämningsbegränsningar som ingår i avtal är bindande för Finland.

14 §. Verkställighet av frysningsbeslut. Enligt 1 mom. är det utmätningssmannen som verkställer frysningsbeslut med iakttagande av bestämmelserna om verkställighet av beslut om säkringsåtgärder i 1, 2, 5–10 och 12–15 § i 8 kap. i utskökningsbalken (705/2007). Detta innebär i praktiken att ett frysningsbeslut under alla omständigheter lämnas till utmätningssmannen för verkställighet, varefter utmätningssmannen ska utreda vilken del av de tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet som kan frysas och kontakta dem som innehar frysta tillgångar i syfte att vidta verkställighetsåtgärder. Verkställigheten bör ske så snart som möjligt efter att beslutet har fattats för att förhindra att tillgångar överförs eller göms före verkställandet. Därför ska Centralkriminalpolisen utan dröjsmål söka verkställighet så snart ett frysningsbeslut har fattats.

Kvarstad av lös eller fast egendom enligt 8 kap. 7 § 1 mom. i utskökningsbalken verkställs med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna om utmätning i 4 kap. Enligt

4 kap. 31 § 1 mom. i utskökningsbalken tar utmätningsmannen hand om utmätta saker. Om det inte medför avsevärd olägenhet för gäldenären kan föremålen lämnas i ett låst utrymme hos honom. Om ingen uppenbar skingringsrisk föreligger, kan föremålen lämnas hos gäldenären efter att ha märkts som utmätta eller utan märkning. I momentet fastställs det vidare att, om den utmätta egendomen finns hos en utomstående, ska utmätningsmannen ta hand om egendomen eller förbjuda utomstående att överlämna den till någon annan än utmätningsmannen. I kapitlet finns härutöver bestämmelser till exempel om registeranmälningar (exempelvis utmätning av fastigheter eller registrerade immateriella rättigheter). Gäldenären får inte efter utmätningen förstöra eller utan utmätningsmannens tillstånd överlåta eller pantsätta utmätt egendom eller på annat sätt förfoga över den (4 kap. 37 §).

Syftet med ett frysningsbeslut är inte att den juridiska person som är föremål för beslutet slutgiltigt ska förlora sitt värde eller råka i konkurs. Frysningen av en juridisk persons tillgångar kan dock medföra avsevärd skada för affärsverksamheten. Av denna orsak bör Centralkriminalpolisen när den fattar ett beslut och utmätningsmannen när den verkställer beslutet sträva efter att se till att den juridiska personens livsduglighet tryggas. I beslutsfattandet bör det särskilt övervägas till vilken del företagets egendom med stöd av 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen kunde lämnas utanför frysningen utan att detta leder till någon större risk för att tillgångarna går till terroristiska ändamål. När ett företags verksamhetsförutsättningar inte kan tryggas på detta sätt bör sådana verkställandelösningar övervägas att företagsverksamheten kan fortgå utan motsvarande risker. Enligt överlåtelseförbudet i 7 § 1 mom. ska det alltid vara möjligt att överlåta tillgångar till en juridisk person som är föremål för ett frysningsbeslut när det med medverkan av utmätningsmannen kan ordnas så att de överlåtna tillgångarna blir tillbörligt frysta. Till exempel i ett fall där ett småförenags tillgångar har frysts med stöd av föreslagna 3 § 1 mom. 4 punkten, bör utmätningsmannen i samråd med företagaren sträva efter att ordna verkställandet av frysningsbeslutet så att fö-

retagets verksamhetsförutsättningar kvarstår, men den myndighetskontroll som är nödvändig för att syftet med frysningen ska uppfyllas riktas mot företagets tillgångar. Framför allt när det gäller större företag kan också tillsättande av en syssloman enligt 3 kap. 110 § i utskökningsbalken bli tillämpligt. Sysslomannen kunde anförtros ordnandet av företagets verksamhet så att den skada som frysningensbeslutet medför för företaget kan minimeras och det samtidigt ändå kan säkerställas att dess tillgångar och inkomster inte går till åtgärder som står i strid med frysningensbeslutets syfte.

På verkställigheten av ett frysningsbeslut tillämpas enligt den föreslagna lagen inte 8 kap. 3, 4 eller 11 § i utskökningsbalken. Av syftet med en frysning och av att den omfattar hela förmögenheten följer att den som är föremål för ett beslut för det första inte kan ställa förebyggande säkerhet enligt 8 kap. 3 § för att förhindra verkställighet av beslutet. Eftersom ett frysningsbeslut inte är subsidiärt i förhållande till behandlingen av en huvudsak på samma sätt som ett beslut om säkringsåtgärder, blir inte heller skyldigheten enligt 4 § att inleda huvudsaken inom föreskriven tid tillämplig på verkställigheten av frysningsbeslutet. Avvikelse från utskökningsbalkens bestämmelser föreslås också avseende 8 kap. 11 § om verkställighetskostnader. I den paragrafen finns en hänvisning till 7 kap. 10 § i rättegångsbalken, enligt vilken i första hand den som har ansökt om åtgärden svarar för kostnaderna för verkställighet av en säkringsåtgärd och det i samband med behandlingen av huvudsaken avgörs vem som i sista hand ska stå för kostnaderna. Till skillnad från en säkringsåtgärd bestäms inte om frysningsbeslut för att den sökande har en sannolik fordran som beslutet ska trygga på det sätt som avses i 7 kap. 1 § i rättegångsbalken. Ett frysningsbeslut omfattar all egendom som tillhör den som beslutet riktar sig till och syftar till att på förhand förhindra att tillgångarna går till stöd för terrorism. Eftersom Centralkriminalpolisen i egenskap av sökande inte har någon sådan "fordran" i ärendet som den själv vill trygga, är det inte motiverat att Centralkriminalpolisen påläggs kostnaderna. Ytterligare bör det observeras att verkställandet av ett frys-

ningsbeslut inte handlar om en process där tillgångarna som tillhör den som är föremål för beslutet i sista hand kan realiseras till förmån för en annan eller där den som är föremål för beslutet kan förlora sin egendom på samma sätt som vid lösöreskonfiskation exempelvis till staten. Hela förmögenheten kvarstår i den berörda personens ägo och återgår till dennes exklusiva förvaltning när grunderna för beslutet upphör och beslutet upphävs. Kostnaderna för verkställandet under beslutstiden är därmed till sin karaktär främst sådana kostnader för förvaltningen av tillgångarna som den som är föremål för beslutet i vilket fall som helst hade fått stå för själv. På den grunden har det ansetts motiverat att föreslå att den som är föremål för ett beslut själv ska stå för verkställighetskostnaderna, såsom för utgifterna för egendomsförvaring och egendomsförvaltning.

I 2 mom. föreskrivs att ett frysningsbeslut ska verkställas utan laga kraft på det sätt som avses i 6 kap. 31 § i förvaltningslagen. Det är nödvändigt att tillgångarna blir frysta omedelbart efter att beslutet har fattats, för att de inte ska hinna gömmas eller flyttas utom räckhåll för myndigheterna. Av samma orsak är förbuden enligt 6 och 7 §, så som beskrivs i motiveringarna för 4 §, oberoende av utmätningssmannens åtgärder förpliktande för rättssubjekten genast när dessa har fått vetskap om frysningsbeslutet, dock senast när beslutet har offentliggjorts i Officiella tidningen. Därmed ska till exempel kredit- och finansinstitut samt andra ekonomiska aktörer direkt med stöd av frysningsbeslutet förhindra att tillgångar som hör till en fysisk eller juridisk person som är föremål för ett beslut flyttas, även utan separat förordnande om verkställighet, så som det redan i dagsläget görs nationellt med stöd av de direkt tillämpliga EU-sanktionsförordningarna.

Enligt 3 mom. ska uppgifter som behövs för verkställandet av ett frysningsbeslut om tillgångar som tillhör den som är föremål för ett beslut utan dröjsmål lämnas till utmätningssmannen. Uppgifter som avses i paragrafen är till exempel uppgifter om konton och andra förvaltade tillgångar som hör till den som är föremål för ett frysningsbeslut, deras omfattning samt försök att överföra eller överlämna sådana tillgångar i strid med frys-

ningsbeslutet. Den som rapporterar om uppgifter ska lämna ut dem i så vid utsträckning som möjligt och vid behov samråda med utmätningssmannen om vilka uppgifter som bör lämnas ut. I sista hand kan utmätningssmannen själv med stöd av 3 kap. 64–68 § i utsköningsbalken kräva att få de uppgifter som är nödvändiga för verkställandet av frysningsbeslutet. Sammanställandet och utlämnandet av uppgifterna kan i vissa fall förutsätta automatisk behandling av personuppgifter hos kredit- och finansinstitut som har omfattande kundkretsar. Behandling av personuppgifter är i ett sådant fall möjlig med stöd av 8 § 1 mom. 4 punkten i personuppgiftslagen.

Som exempel nämns i paragrafen kreditinstitut, finansinstitut och försäkringsbolag, som typiskt kan antas ha sådana uppgifter. Förpliktelsen att lämna ut uppgifter som avses i 2 mom. är dock allmän och gäller följaktligen alla fysiska och juridiska personer som har kännedom om sådana omständigheter när ett frysningsbeslut träder i kraft eller som får sådana uppgifter efter att det har trätt i kraft.

I 3 mom. föreskrivs att uppgifter ska kunna överlämnas till utmätningssmannen oavsett sekretess. Bestämmelsen täcker därmed till exempel uppgifter som omfattas av banksekretess angående förmögenhet som tillhör den som är föremål för ett frysningsbeslut. Förpliktelsen att lämna ut uppgifter motsvarar till innehållet artikel 4.1 om informations-skyldighet i rådets förordning 2580/2001.

15 §. Skadeståndsskyldighet i vissa fall. Paragrafen syftar till att begränsa tredje persons ansvar för skador de förorsakar medan de i god tro försöker följa frysningsbeslut. Motsvarande reglering ingår i 39 § i lagen om penningtvätt där rapporteringsskyldigas ansvar begränsas. Den som är föremål för ett frysningsbeslut kan förorsaka skada till exempel när kredit- eller finansinstitutet som förvaltar tillgångarna vägrar att föra över tillgångar från ett konto och den som är föremål för beslutet därför blir skadeståndsskyldig gentemot en tredje part.

Den som bryter mot ett överförings-, förändrings- eller överlåtelseförbud enligt 6 och 7 § i den föreslagna lagen ska enligt hänvis-

ningsbestämmelsen i 18 § i den föreslagna lagen dömas för regleringsbrott. Eftersom verksamhet som strider mot förbuden, såsom överföring av tillgångar från ett konto till ett annat, har kriminaliserats på det här viset, bör ingen ställas skadeståndsskyldig för en skada den har orsakat, om den har iakttagit sådan noggrannhet som kan krävas. Man kan till exempel föreställa sig ett fall där frysningen enligt 5 § i den föreslagna lagen inte omfattar de berörda tillgångarna, men att kredit- eller finansinstitutet eller motsvarande som förvaltar tillgångarna under utredningsprocessen vägrar att överföra tillgångarna och därigenom orsakar föremålet för frysningsbeslutet skada.

16 §. Statens skadeståndsansvar. Frysningförfarandet kan innebära en mycket påtaglig inblandning i de grundläggande fri- och rättigheterna för den som berörs av ett beslut, särskilt när det gäller skyddet av egendom, och ett beslut kan föranleda betydande ekonomisk skada för den som berörs. Enligt den föreslagna lagen ska frysningen genomföras i administrativt förfarande utan att på förhand samråda med den som beslutet avser. Det är följaktligen nödvändigt att genom en uttrycklig bestämmelse effektivt säkerställa att den som har blivit föremål för ett ogrundat frysningsbeslut har möjlighet att få ersättning för liden skada och orsakade kostnader. I paragrafens 1 mom. föreskrivs därför om statens skadeståndsansvar. Bestämmelsen motsvarar i sak den sökandes skadeståndsansvar enligt 7 kap. 11 § för skada och kostnader som orsakats genom en säkringsåtgärd som har utverkats i onödan.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om tiden för att väcka talan avseende skadestånd som avses i 1 mom. Kravet på skadestånd ska enligt momentet ställas inom ett år från det att frysningsbeslutet upphävdes. När det gäller ett beslut som har överklagats ska tidsfristen räknas från det att beslutet som fattats med anledning av besvären vinner laga kraft. Bestämmelsen motsvarar i sak 7 kap. 12 § 2 mom. i rättegångsbalken. Avvikande från den bestämmelsen behöver utmätningssmannen dock inte underrättas om att talan har väckts.

Statens skadeståndsansvar ska också gälla fall där ett ogrundat frysningsbeslut har fattats utifrån en begäran från en främmande stat i enlighet med 3 § 1 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen. Finska staten kan i det fallet kräva skadestånd av den stat som framfört begäran för det skadestånd som staten har betalat ut med stöd av 16 §, till den del skadan inte har uppkommit på grund av finska myndigheters åtgärder.

17 §. Begäran om omprövning. Paragrafen föreskriver om en möjlighet att söka ändring i ett beslut som Centralkriminalpolisen har fattat med stöd av den föreslagna lagen. Möjligheten att söka ändring gäller beslut om frysning av tillgångar som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. i lagen och beslut om ny prövning av grunderna för frysning med stöd av 11 § 2 mom.

Omprövning av ett beslut som Centralkriminalpolisen har fattat med stöd av den föreslagna lagen får enligt förslaget begäras i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Bestämmelser om förfarandet för begäran om omprövning finns i 7 a kap. i förvaltningslagen.

Enligt 49 b § i förvaltningslagen kan det i lag bestämmas särskilt när det är möjligt att begära omprövning av ett myndighetsbeslut. I sådana fall får beslutet inte överklagas genom besvär, utan endast det beslut som ges med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär. Besvär anförs då på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Med beslut som får överklagas avses enligt 5 § i förvaltningsprocesslagen en åtgärd varigenom ett ärende har avgjorts eller lämnats utan prövning.

I 6 a § i förvaltningsprocesslagen föreskrivs att ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär endast av den som har begärt omprövning. Om ett förvaltningsbeslut har ändrats eller upphävts vid omprövning, får omprövningsbeslutet överklagas genom besvär även av den som har besvärsmätt i ärendet enligt 6 § i förvaltningsprocesslagen eller enligt någon annan lag.

När omprövning har begärts kan enligt 49 f § i förvaltningslagen den myndighet som behandlar begäran förbjuda att beslutet verk-

ställs eller bestämma att verkställigheten ska avbrytas.

Eftersom det knappast torde fattas många frysningsbeslut, i synnerhet inte utifrån nationella misstankar om brott, bör enligt den föreslagna lagen ändring i beslut som fattas med anledning av en begäran om omprövning av ett beslut alltid som första instans sökas hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Genom att behandlingen koncentreras kan man stödja uppkomsten av en enhetlig avgörandelinje och ackumulering av nödvändig specialexpertis i frysningsfrågor.

18 §. Straffbestämmelse. Paragrafen innehåller en hänvisning till strafflagen om straffbarheten i brott mot förbuden. Avsikten är att 46 kap. 1 § i strafflagen i samband med detta kompletteras med ett nytt 2 mom., enligt vilket även den som bryter mot ett förbud enligt 6 i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism avsett förbud mot överföring eller förändring av tillgångar eller ett i 7 § i den lagen avsett förbud mot överlåtelse av tillgångar ska dömas för regleringsbrott. Utifrån detta nya moment kan vid brott mot förbuden även 46 kap. 2 mom. i strafflagen om grovt regleringsbrott eller 46 kap. 3 mom. om lindrigt regleringsbrott bli tillämpliga, om förutsättningarna för tillämpning av dem i övrigt uppfylls.

Utifrån det som anfördes i samband med kriminaliseringen av finansiering av terrorism (RP 43/2002 rd, s. 28/II och 28/I) kan det bli straffbart att tillgängliggöra tillgångar för personer som begår terrorhandlingar förutom som regleringsbrott också som finansiering av terrorism. Trots att det i den föreliggande propositionen har ansetts motiverat att också komplettera 46 kap. 1 § i strafflagen om regleringsbrott, kan vid brott mot förbuden när rekvisiten för bägge brotten uppfylls i överensstämmelse med den tidigare nämnda propositionen 34 a kap. 5 § i strafflagen om finansiering av terrorism och 46 kap. 1, 2 eller 3 § i strafflagen tillämpas. I sådana fall som de här blir 46 kap. 3 § i strafflagen om lindrigt regleringsbrott mera sällan tillämplig, eftersom tillämpning av paragrafen förutsätter att handlingen bedömd som en helhet är ringa. Även om förövaren inte döms för

finansiering av terrorism, blir ändå bestämmelserna om regleringsbrott tillämpliga.

19 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreskrivs om lagens ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft så snart den har godkänts av riksdagen.

1.2 Strafflagen

46 kap. **Brott som har samband med införsel och utförsel**

1 §. Regleringsbrott. Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen, enligt vilket även den som bryter mot ett förbud enligt 6 eller 7 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism ska dömas för regleringsbrott. I 18 § i den nya lagen finns en hänvisning om kriminalisering av förfaranden i strid med förbuden i 46 kap. 1–3 § i strafflagen och i motiveringen till paragrafen relateras tolkningsfrågor i anknytning till det nya momentet.

1.3 **Lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism**

35 §. Centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter. Enligt 3 § 2 mom. i det första lagförslaget ska en anhållningsberättigad polis eller åklagare göra en anmälan om frysning av tillgångar till Centralkriminalpolisens central för utredning av penningtvätt som avses i 35 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008). I 35 § i den lagen föreskrivs om centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter. Eftersom mottagande av anmälningar om frysning av tillgångar är en ny uppgift för centralen, bör denna uppgift läggas till listan över centralens uppgifter.

Av denna orsak föreslås följaktligen att det till 35 § 1 mom. i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism fogas en ny 7 punkt där det föreskrivs om denna nya uppgift. Enligt den föreslagna nya 7 punkten har centralen för utredning av penningtvätt till uppgift att ta emot de frysningsanmälningar som avses i 3 § i

den föreslagna lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism, att utreda grunderna för frysningsbeslut som avses i 4 § och att lägga fram förslag till frysningsbeslut.

Eftersom det fogas en ny 7 punkt till 35 § 1 mom. bör den föregående 6 punkten ändras så att det inte blir punkt utan kommatecken mellan punkterna.

36 §. Registret för förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. I 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism föreskrivs om ett register för förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Enligt 1 mom. i paragrafen är registret för förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism ett permanent personregister som används av centralen för utredning av penningtvätt och förs med hjälp av automatisk databehandling, och centralen för utredning av penningtvätt är registeransvarig. Enligt 2 mom. i paragrafen får det också införas uppgifter och handlingar i registret som har behövts och fåtts för fullgörandet av uppdrag enligt 35 § eller som fåtts med stöd av 37 §.

Enligt 2 mom. i paragrafen får i registret också införas uppgifter som anknyter till frysningsanmälningarna enligt lagförslaget om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och till behandlingen av anmälningarna.

Enligt 5 mom. i paragrafen har de registrerade inte rätt till insyn i registret. Dataombudsmannen får på begäran av den registrerade kontrollera att uppgifterna om den registrerade är lagenliga.

Enligt 17 § i lagförslaget om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism får omprövning av ett beslut som Centralkriminalpolisen har fattat med stöd av den här lagen begäras i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. För begäran om omprövning bör den som är föremål för frysningsåtgärden få uppgifter om frysningsanmälan och om grunderna för frysningsbeslutet. Av den orsaken föreslås att 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism ändras så att en re-

gistrerad får insyn i de uppgifter om sig själv som avses i 35 § 1 mom. 7 punkten.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Frysning av tillgångar genom förvaltningsbeslut i enlighet med den föreslagna lagen om frysning av tillgångar är till sin natur en säkringsåtgärd som syftar till att förhindra att tillgångarna används för terroristiska ändamål. Den föreslagna regleringens karaktär medför att förfarandet rentav kan innebära ett anseeligt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna för den som är föremål för frysningsåtgärderna. Frysning av tillgångar innebär ingrepp i egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. Frysning kan också indirekt innebära ingrepp i avtalsfriheten och skyddet av avtalsförhållanden, som omfattas av egendomsskyddet. Exempelvis innebär den föreslagna regleringen ur bankernas och placeringsfondernas perspektiv formellt en begränsning av deras makt att besluta om avtalsförhållanden. För den som är föremål för ett beslut kan frysning av tillgångar försvåra möjligheterna till utkomst och att trygga familjens försörjning.

Målet är att förhindra terroristisk verksamhet och därigenom att skydda människoliv och egendom från förödelse. Strävan är alltså att genom den föreslagna regleringen trygga rätten till liv och trygghet enligt 7 § och egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna som föreslås i propositionen måste anses nödvändiga för att förhindra verksamhet som syftar till att finansiera terrorhandlingar. Det föreligger alltså godtagbara och vägande viktiga samhälleliga syften för inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Den föreslagna lagen ska vara tillämplig endast i ytterst allvarliga fall, när en fysisk eller juridisk person misstänks för verksamhet som kriminaliserats i 34 a kap. i strafflagen. Med anledning av kravet på att in-

skränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och skarpt avgränsade definieras i den föreslagna lagen på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter (GrUU 24/2002 rd och GrUU 15/2008 rd) vad administrativ frysning av tillgångar innebär och vilken del av tillgångarna som ska lämnas utanför frysningen. Avsikten är att frysningsåtgärder endast ska kunna omfatta tillgångar som är av betydelse med tanke på regleringens målsättningar. Vidare är det meningen att basutkomsten ska tryggas för den berörda personen och personer som denne försörjer samt tredje personers möjligheter att få betalt för skyldigheter som har uppkommit före frysningsbeslutet.

Inrättandet av en administrativ frysningsmekanism förutsätter att det skapas tillräckligt starka rättsskyddsmedel. Artikel 6 i Europakonventionen och 21 § i grundlagen förutsätter bl.a. att var och en har rätt att få ett beslut som gäller ens rättigheter och skyldigheter behandlad av domstol eller något annat rättstillämpande organ.

Lagförslaget har utarbetats så att den som är föremål för en frysningsåtgärd har ett effektivt rättsskydd.

Enligt förslaget ska ett frysningsbeslut utan dröjsmål delges den som är föremål för åtgärden. På grund av ärendets natur ska det

dock träda i kraft omedelbart. Det ska vara möjligt att begära omprövning av beslutet i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär.

Ett frysningsbeslut gäller tills vidare. Därför är det viktigt att den myndighet som har fattat beslutet på eget initiativ prövar om det fortfarande finns grunder för frysningen. Enligt förslaget ska en ny prövning göras med sex månaders mellanrum. Dessutom ska en ny prövning göras, om den som är föremål för beslutet lägger fram eller myndigheterna på andra vägar får vetskap om omständigheter, enligt vilka det kan antas att den berörda personen inte längre deltar i terroristisk verksamhet. Ett frysningsbeslut bör upphävas utan dröjsmål, om det framgår att grunderna för frysningen inte längre uppfylls eller om det finns en i lag förskreven grund för upphävningen.

Av ovan nämnda orsaker anses den föreslagna lagen uppfylla lagens krav vid inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. På grund av sakens natur är det dock motiverat att yttrande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan förläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Syfte och tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om frysning av tillgångar i syfte att fullgöra medlemsstaternas förpliktelser enligt resolution 1373 (2001) antagen av Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd den 28 september 2001.

Denna lag gäller dock inte fysiska eller juridiska personers sådana tillgångar som omfattas av frysningsåtgärder enligt rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

Denna lag tillämpas inte på tillgångar medan de är tagna i beslag, ställda under skingringsförbud eller belagda med kvarstad med stöd av tvångsmedelslagen (450/1987) eller utifrån en internationell begäran om rätts hjälp.

2 §

Definition

Med frysning av tillgångar avses i denna lag åtgärder för förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av mängd, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller användningssyfte eller för förhindrande av någon annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna.

3 §

Frysning av tillgångar

Tillgångar ska frysas i enlighet med denna lag, om de tillhör

1) fysiska eller juridiska personer som avses i artikel 1 i Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP och inte omfattas av rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism,

2) fysiska eller juridiska personer som skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk för eller har dömts för en gärning som är straffbar enligt 34 a kap. i strafflagen (39/1889),

3) fysiska eller juridiska personer vars tillgångar omfattas av en specificerad och grundad begäran om frysning från behöriga myndigheter i en annan stat, om myndigheterna i den staten utifrån trovärdigt bevismaterial har inlett en förundersökning som hänför sig till denna fysiska eller juridiska person eller ställt straffanspråk för en gärning som, hade den begåtts i Finland, uppenbarligen uppfyller rekvisitet för ett brott enligt 34 a kap. i strafflagen, eller om en domstol i den staten har dömt den berörda personen för en sådan gärning, och

4) juridiska personer som till minst 50 procent ägs av en i punkterna 1–3 avsedd fysisk eller juridisk person ensam eller tillsammans med andra sådana fysiska eller juridiska personer,

5) juridiska personer där bestämmande inflytande som avses i 1 kap. 5 § i bokförings-

lagen (1336/1997) utövas av en i punkterna 1–3 avsedd fysisk eller juridisk person ensam eller tillsammans med andra sådana fysiska eller juridiska personer, eller

6) personbolag för vars förpliktelser en i 1–3 punkten avsedd fysisk eller juridisk person svarar till fullt belopp som för egen skuld.

En anställningsberättigad polis eller åklagare ska vid misstanke eller en dom som avses i 1 mom. 2 punkten göra en anmälan till den i 35 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) avsedda centralen för utredning av penningtvätt som finns vid Centralkriminalpolisen.

4 §

Beslut om frysning av tillgångar

Centralkriminalpolisen fattar beslut om frysning av tillgångar.

Beslutet ska publiceras i Officiella tidningen och utan dröjsmål delges dem som är föremål för åtgärden.

Beslutet anses ha kommit tredje parter till kännedom senast den dag det offentliggörs i Officiella tidningen.

5 §

Innehållet i ett frysningsbeslut

En frysning omfattar alla tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet. Frysningen gäller dock inte tillgångar som behövs för att

1) täcka mat-, boende- och hälsovårdskostnader eller andra motsvarande nödvändiga kostnader för den fysiska person som är föremål för beslutet eller personer som denne försörjer,

2) betala skatter, avgifter av skattenatur, myndighetsavgifter eller obligatoriska försäkringsavgifter eller kostnader för skötseln av tillgångarna,

3) betala skadestånd eller uppfylla en förpliktelse där betalningsskyldigheten har uppkommit före frysningsbeslutet, förutsatt att betalningsmottagarens tillgångar inte är frys- ta.

I ett frysningsbeslut får det bestämmas vilken del av tillgångarna som inte ska frysas, om det behövs för att täcka utgifterna som avses i 1 mom., för att förhindra att tillgångarna förstörs eller för att deras värde ska bevaras eller av något annat vägande skäl. På dessa grunder får beslutet också ändras eller förenas med villkor.

6 §

Förbud mot överföring och förändring

Tillgångar som är föremål för frysning får inte flyttas, överföras, förändras, användas eller hanteras på ett sätt som skulle leda till en förändring av mängd, belägenhet, ägande-förhållanden, innehav, art eller användnings-syfte.

7 §

Förbud mot överlåtelse

Ingen får överlåta tillgångar, varken direkt eller indirekt, till fysiska eller juridiska personer vars tillgångar med stöd av denna lag omfattas av frysning, om inte överlåtelsen med medverkan av myndigheter, kreditinstitut eller finansinstitut har ordnats så att de tillgångar som överläts blir frysta.

Det förbud som avses i 1 mom. gäller inte tillgångar som är avsedda endast för privat bruk eller konsumtion av den fysiska person som är föremål för frysningsbeslutet eller dennes familj.

8 §

Handläggning av frysningsanmälningar och förteckning över frysningsbeslut

Bestämmelser om frysningsanmälningar som avses i 3 § 2 mom. och om handläggningen av dem finns i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

Centralkriminalpolisen för offentlig förteckning över frysningsbeslut.

9 §

*Internationellt tillkännagivande om frys-
ningsbeslut*

Centralkriminalpolisen ska underrätta utrikesministeriet om sina frysningsbeslut och om beslutsgrunderna.

Utrikesministeriet underrättar den behöriga arbetsgruppen eller kommittén vid Europeiska unionens råd eller Förenta nationernas säkerhetsråd om frysningsbeslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 2 och 4–6 punkten och om beslutsgrunderna.

10 §

*Underrättelse om att grunden för en frysning
har upphört*

En anhållningsberättigad polis eller åklagare ska utan dröjsmål underrätta centralkriminalpolisen när det inte längre finns någon i 3 § 1 mom. 2 punkten avsedd grund för en frysning.

11 §

*Ny prövning av grunderna för ett frysnings-
beslut*

Centralkriminalpolisen ska med sex månaders mellanrum från beslutet räknat pröva om det fortfarande finns grunder för frysning enligt 3 § 1 mom.

Dessutom ska Centralkriminalpolisen utan dröjsmål ta en frysning till ny prövning.

1) om den som är föremål för ett beslut som fattats med stöd av 3 § 1 mom. 1 punkten stryks från förteckningen i bilagan till Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP,

2) om en förundersökning som hänför sig till en brottsmisstanke som ligger till grund för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 2 punkten läggs ned, åklagaren beslutar att inte väcka åtal i ärendet eller åtalet förkastas och det beslutet vinner laga kraft,

3) när en fysisk person som är föremål för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 2 punkten har avtjänat det straff som

den har dömts till för det brott som beslutet grundar sig på,

4) om de behöriga myndigheterna i en annan stat, vars begäran ligger till grund för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 3 punkten, begär upphävande av detta beslut,

5) om en juridisk person som är föremål för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 4–6 punkten inte längre ägs eller där inte längre utövas bestämmande inflytande som avses i 3 § 1 mom. 1–3 punkten,

6) om tillgångar som är föremål för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. blir frysta genom förordning av Europeiska unionens råd,

7) om den som är föremål för ett beslut avlider eller blir upplöst, eller

8) om den som är föremål för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 2–6 punkten för fram omständigheter, eller sådana på annat sätt kommer till myndigheternas kännedom, enligt vilka det kan antas att den som är föremål för beslutet inte är delaktig i terroristisk verksamhet.

Den vars tillgångar har blivit frysta ska beredas tillfälle att bli hörd i situationer som avses i 2 mom., om det inte är uppenbart att frysningsbeslutet blir upphävt.

12 §

Upphävande av frysningsbeslut

Ett frysningsbeslut ska utan dröjsmål upphävas när det inte längre finns i 3 § avsedda grunder för en frysning eller när det finns i 11 § 2 mom. 6–8 punkten avsedda grunder för att upphäva beslutet.

Ett upphävandebeslut ska delges på det sätt som föreskrivs i 4 och 9 §.

13 §

*Överlämnande av uppgifter till FN:s om-
budsperson för sanktioner*

Centralkriminalpolisen får oberoende av bestämmelser om sekretess överlämna sådana dokument och uppgifter till FN:s sanktionsombudsperson som behövs för uppfyll-

lande av medlemsstaternas förpliktelser enligt säkerhetsrådets resolution 1989 (2011).

När Centralkriminalpolisen överlämnar uppgifter som den innehar och som den har fått från en annan stat eller ett internationellt organ till sanktionsombudspersonen ska den följa överlåtarens villkor om sekretess, tystnadsplikt, användningsbegränsningar, vidarelämnande och återlämnande av överlåtet material.

14 §

Verkställighet av frysningsbeslut

Utmätningssmannen verkställer frysningsbeslut med iakttagande av bestämmelserna i 1, 2, 5–10 och 12–15 § i 8 kap. i utskökningsbalken (705/2007). För de utgifter som verkställigheten av ett frysningsbeslut och förvaringen och skötseln av de frysta tillgångarna föranleder svarar den som är föremål för beslutet.

Beslut om frysning och beslut om upphävande av frysning verkställs omedelbart oberoende av ändringssökande.

Kredit- och finansinstitut och försäkringsbolag samt andra som innehar för verkställigheten av ett frysningsbeslut behövliga uppgifter om tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet ska oberoende av bestämmelser om sekretess utan dröjsmål lämna utmätningssmannen dessa uppgifter.

15 §

Skadeståndsskyldighet i vissa fall

Den som har vägrat att överföra, förändra eller överlåta tillgångar, trots att skyldighet till vägran inte funnits enligt 6 eller 7 §, är skyldig att ersätta den ekonomiska skada som uppstått på grund av vägran endast, om denne inte iakttagit sådan noggrannhet som med

beaktande av omständigheterna rimligtvis kan krävas.

16 §

Statens skadeståndsansvar

Om tillgångar har frysts utan grund, ska staten ersätta den som är föremål för beslutet för den skada som frysningen har orsakat och för utgifterna i ärendet.

Talan om ersättning för skada och utgifter ska väckas inom ett år från den dag då frysningsbeslutet upphävdes, annars går talerätten förlorad. Om besvaren över frysningsbeslutet ännu inte har avgjorts vid den tidpunkten, ska talan väckas inom ett år från den dag ärendet har avgjorts slutgiltigt.

17 §

Begäran om omprövning

Omprövning av ett beslut som Centralkriminalpolisen har fattat med stöd av denna lag får begäras av Centralkriminalpolisen. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003).

Ändring i beslut med anledning av en begäran om omprövning får sökas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol med iakttagande av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

18 §

Straffbestämmelse

Straffet för brott mot ett förbud som avses i 6 och 7 § bestäms enligt 46 kap. 1–3 § i strafflagen.

19 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 46 kap. 1 § i strafflagen (39/1889), sådan paragrafen lyder i lagarna 769/1990,
1522/1994, 563/1996, 706/1997 och 365/2002, ett nytt 2 mom. som följer:

46 kap.	av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (/) avsett förbud mot överföring eller förändring av tillgångar eller ett i 7 § i den lagen avsett förbud mot överlåtelse av tillgångar.
Brott som har samband med införsel och utförsel	

1 §

Regleringsbrott

_____ Denna lag träder i kraft den 20 .
För regleringsbrott ska även den dömas
som bryter mot ett i 6 § i lagen om frysning

3.

Lag**om ändring av 35 och 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) 35 § 1 mom. 6 punkten och 36 § 5 mom., samt
 fogas till 35 § 1 mom. en ny 7 punkt som följer:

35 §

Centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter

Vid centralkriminalpolisen finns det en central för utredning av penningtvätt som har till uppgift att

6) föra statistik över antalet anmälningar som gjorts med stöd av 23 och 24 § och antalet förordnanden att avbryta affärstransaktioner som meddelats med stöd av 26 §,

7) ta emot anmälningar som avses i 3 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (/), utreda grunderna för frysningsbeslut som avses i 4 § i den lagen och lägga fram förslag till frysningsbeslut.

36 §

Registret för förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

De registrerade har inte rätt till annan insyn i registret än till de uppgifter som avses i 35 § 1 mom. 7 punkten. Dataombudsmannen får på begäran av den registrerade kontrollera att uppgifterna om den registrerade är lagenliga.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 14 juni 2012.

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

BILAGA
Parallelltexter

Lag

om ändring av 35 och 36 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) 35 § 1 mom. 6 punkten och 36 § 5 mom., samt
fogas till 35 § 1 mom. en ny 7 punkt som följer

Gällande lydelse

35 §

Centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter

Vid centralkriminalpolisen finns det en central för utredning av penningtvätt som har till uppgift att

6) föra statistik över antalet anmälningar som gjorts med stöd av 23 och 24 § och antalet förordnanden att avbryta affärstransaktioner som meddelats med stöd av 26 §.

36 §

Registret för förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

De registrerade har inte rätt till insyn i registret. Dataombudsmannen får på begäran av den registrerade kontrollera att uppgifterna om den registrerade är lagenliga.

Föreslagen lydelse

35 §

Centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter

Vid centralkriminalpolisen finns det en central för utredning av penningtvätt som har till uppgift att

6) föra statistik över antalet anmälningar som gjorts med stöd av 23 och 24 § och antalet förordnanden att avbryta affärstransaktioner som meddelats med stöd av 26 §,

7) ta emot anmälningar som avses i 3 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (/), utreda grunderna för frysningsbeslut som avses i 4 § i den lagen och lägga fram förslag till frysningsbeslut.

36 §

Registret för förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

De registrerade har inte rätt till annan insyn i registret än till de uppgifter som avses i 35 § 1 mom. 7 punkten. Dataombudsmannen får på begäran av den registrerade kontrollera att uppgifterna om den registrerade är lagenliga.