

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (verkställighet av beslut om frysning av tillgångar eller bevismaterial)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till Riksdagen ett förslag från Republiken Frankrike, Konungariket Sverige och Konungariket Belgien inför antagandet av

rådets rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av tillgångar eller bevismaterial samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 23 augusti 2001

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist

**FÖSLAG TILL RAMBESLUT OM VERKSTÄLLIGHET AV BESLUT OM FRYSNING
AV TILLGÅNGAR ELLER BEVISMATERIAL****1. Allmänt**

Republiken Frankrike, Konungariket Sverige och Konungariket Belgien har den 30 november 2000 med stöd av artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen lagt fram ett förslag till rambeslut om ömsesidigt erkännande i Europeiska unionen av beslut om frysning av tillgångar eller bevismaterial. Förslaget grundar sig på slutsatserna vid Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 samt på det åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål som rådet antog den 29 november 2000 i enlighet med Tammerforsslutsatserna.

Enligt slutsats 33 vid Europeiska rådets möte i Tammerfors skall principen om ömsesidigt erkännande utgöra en hörnsten i det rättsliga samarbetet på det straffrättsliga området inom unionen. Enligt slutsats 36 bör principen om ömsesidigt erkännande också gälla för beslut som föregår en rättegång, särskilt för de beslut som skulle göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att snabbt säkra bevismaterial och beslagta tillgångar som lätt kan flyttas. Enligt åtgärderna 6 och 7 i åtgärdsprogrammet för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande bör rådet anta ett rättsligt instrument för tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande när det gäller frysning av bevismaterial och tillgångar.

Behandlingen av förslaget har inletts i rådets arbetsgrupp för rättsligt samarbete i brottmål vid ett möte den 13 och 14 juni 2001. Behandlingen av förslaget fortsätter i arbetsgruppen. Denna promemoria grundar sig på dokumentet 5126/01 COPEN 1.

2. Huvudsakligt innehåll

Det föreslagna rambeslutet gäller verkställighet i en annan av EU:s medlemsstater av så-

dana provisoriska beslut om s.k. frysning av tillgångar som i allmänhet föregår domstolsprövning. De beslut som avses i förslaget verkställs i denna andra stat på samma sätt som nationella beslut. Förslaget innehåller däremot inga bestämmelser om överföring av fryst egendom från den verkställande staten till den stat som har fattat beslutet. Härvid iakttas medlemsstaternas nationella lagstiftning eller bestämmelserna i de avtal som är förpliktande för medlemsstaterna.

I artikel 1 i det föreslagna rambeslutet definieras begreppen. Enligt förslaget avses med utfärdande stat (punkt a) den medlemsstat i vilken en rättslig myndighet enligt rambeslutet har fattat ett beslut om frysning i samband med ett straffrättsligt förfarande. Verkställande stat (punkt b) är den medlemsstat på vars territorium egendomen är belägen. Med beslut om frysning (punkt c) avses varje åtgärd som vidtas av en rättslig myndighet i den utfärdande staten i syfte att provisoriskt hindra varje form av förstöring, omvandling, flyttning, överföring eller överlåtelse av egendom som kan omfattas av förverkande i den utfärdande staten eller utgöra bevismaterial. Med tillgång (punkt d) avses all lös egendom, materiell eller immateriell, eller fast egendom samt rättsliga handlingar eller dokument om anspråk på eller rätt till sådan egendom som den myndighet som utfärdar ansökningen om frysning anser utgöra vinning av ett brott enligt artikel 2 eller en tillgång som helt eller delvis motsvarar värdet av denna vinning och kan komma att förstöras, omvandlas, flyttas, överföras eller överlåtas. Med bevismaterial (punkt e) avses föremål och dokument som kan tjäna som bevismaterial.

Enligt artikel 2 i förslaget skall rambeslutet tillämpas endast på sådana beslut om frysning som hänför sig till de brott som räknas upp i artikeln. Sådana brott är narkotikahandel, bedrägerier som riktar sig mot Europei-

ka gemenskapernas ekonomiska intressen, penningtvätt av vinning av brott, förfalskning av euron, korruption och människohandel. Huruvida en gärning skall betraktas som ett ovan nämnt brott bestäms enligt den utfärdande statens lagstiftning.

Artikel 3 gäller översändande av beslut om frysning. Enligt artikeln skall ett beslut om frysning, tillsammans med det intyg som avses i artikel 7, sändas av den rättsliga myndighet som har fattat beslutet till den rättsliga myndighet som är behörig att verkställa det. Om den sistnämnda myndigheten är okänd för denna myndighet, skall den rättsliga myndigheten i den utfärdande staten utnyttja alla möjligheter, inklusive det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter, för att få information från den verkställande staten.

Enligt artikel 4.1 skall beslut om frysning som sänds över enligt artikel 3 erkännas av den behöriga myndigheten i den verkställande staten utan krav på någon annan formalitet och verkställas utan dröjsmål på samma sätt som ett nationellt beslut om frysning. Myndigheten kan vägra verkställighet endast med åberopande av något av de formella skäl som anges i artikel 6. En rapport om verkställighet av beslutet om frysning skall utan dröjsmål avges till den behöriga myndigheten i den utfärdande staten på ett sätt som gör det möjligt att få en skriftlig uppteckning. Enligt punkt 2 i artikeln skall alla ytterligare beslut om tvångsåtgärder fattas i enlighet med det förfarande som gäller i den verkställande staten.

I artikel 5 bestäms om frysningsåtgärdens varaktighet. Enligt punkt 1 i artikeln skall egendomen förbli fryst i den verkställande staten tills denna har svarat på den ansökan som avses i artikel 8.1 a och b och som gäller överlämnande av egendomen till den utfärdande staten eller kvarhållande av den frysta tillgången i den verkställande medlemsstaten. Enligt punkt 2 i artikeln skall frysningsåtgärden hävas om den ansökan eller instruktion som avses i artikel 8 inte har lämnats inom den tidsfrist som anges i den artikeln.

Enligt punkt 3 i artikeln får den verkställande staten efter att ha hört den utfärdande staten ställa lämpliga villkor mot bakgrund av omständigheterna i ärendet för att begränsa den tid under vilken tillgången skall vara fryst. Om den i enlighet med dessa villkor avser att häva åtgärden, måste den underrätta den utfärdande staten om detta och ge denna möjlighet att lämna synpunkter.

Enligt punkt 4 i artikeln skall de rättsliga myndigheterna i den utfärdande staten utan dröjsmål underrätta motsvarande myndigheter i den verkställande staten om hävandet av beslutet om frysning.

Artikel 6 gäller grunderna för att vägra verkställighet. De rättsliga myndigheterna i den verkställande staten får vägra verkställa beslutet om frysning endast om intyget enligt artikel 7 saknas eller är ofullständigt. I ett sådant fall får den verkställande myndigheten föreskriva en tidsfrist för att ge in eller komplettera intyget, godta ett likvärdigt dokument eller, om myndigheten anser sig ha fått tillräckliga upplysningar, befria den utfärdande myndigheten från dessa krav. Beslut om att vägra verkställighet måste fattas och anmälas till de rättsliga myndigheterna i den utfärdande staten utan dröjsmål och på ett sätt som gör det möjligt att få en skriftlig uppteckning.

Enligt artikel 7.1 skall ett intyg, uppgjort enligt ett visst formulär, undertecknas av den behöriga myndigheten i den utfärdande stat som har beordrat åtgärden, och riktigheten av uppgifterna i det skall intygas av denna myndighet. Enligt punkt 2 i artikeln skall intyget översättas till det officiella språket eller ett av de officiella språken i den verkställande staten. Enligt punkt 3 får varje medlemsstat förklara sig godta en översättning till ett eller flera av Europeiska gemenskapernas övriga officiella språk.

Enligt artikel 8.1 a skall översändandet av beslutet om frysning även omfatta eller senast fyra dagar senare följas av en ansökan om överlämnande av egendomen till den utfärdande staten för bevisning, för förverkande eller för ersättning till offret för ett brott. Beträffande ansökan för förverkande och för ersättning till offret för ett brott är en ytterligare förutsättning att en sådan överföring är möjlig mellan de berörda medlemsstaterna. Enligt punkt 2 a i artikeln skall en ansökan om överlämnande av egendom handläggas av den verkställande staten i enlighet med de regler som är tillämpliga på ömsesidig rättslig hjälp i brottmål.

Alternativt kan enligt punkt 1 b i artikeln översändandet omfatta eller följas av en instruktion om att tillgången skall hållas kvar i den verkställande medlemsstaten i avvaktan på en ansökan från den utfärdande staten om verkställighet i den verkställande staten av ett beslut om förverkande som redan har fattats eller skall fattas senare i den utfärdande sta-

ten. Enligt punkt 2 b i artikeln skall en sådan ansökan om förverkande handläggas av den verkställande staten i enlighet med de regler som är tillämpliga på verkställighet av utländska straffrättsliga avgöranden.

Artikel 9 gäller överklagande. Enligt punkt 1 i artikeln får ett frysningsbeslut som har verkställts enligt artikel 4 överklagas av den tilltalade, offret eller någon annan fysisk eller juridisk person som gör gällande att den är tredje part i god tro vid behörig myndighet i den utfärdande staten eller i den verkställande staten i enlighet med den nationella lagstiftningen i respektive medlemsstater. Överklagandet saknar suspensionseffekt.

Enligt punkt 2 i artikeln får frysningsbeslut inte överklagas i sak i den verkställande staten. Enligt punkt 3 i artikeln skall de rättsliga myndigheterna i den utfärdande staten informeras om att ett överklagande har gjorts i den verkställande staten och på vilka grunder för att de skall kunna lägga fram de argument som de bedömer vara nödvändiga. De skall också informeras om utgången av överklagandet.

Enligt artikel 10 skall den utfärdande staten vara ansvarig, på de villkor som gäller enligt den verkställande statens lag, i de fall då upplysningarna i intyget var oriktiga vid tidpunkten för översändandet och detta har medfört att verkställigheten av ett beslut om frysning har skadat någon av de personer som anges i artikel 9. Den verkställande staten skall utge ersättning för skada i enlighet med villkoren i dess nationella lagstiftning, om den skadelidande har begärt ersättning av denna stat. Den utfärdande staten skall därefter fullt ut ersätta den verkställande staten för de belopp som utbetalats till de skadelidande. Den verkställande staten skall däremot avstå från att begära ersättning från den utfärdande staten för egna skador.

Artikel 11 gäller genomförande av rambeslutet och artikel 12 gäller ikraftträdande.

3. Verkningar på lagstiftningen i Finland

Ett beslut om frysning innebär i lagstiftningen i Finland främst beslag, om vilket föreskrivs i 4 kap. tvångsmedelslagen (450/1987, TvL), samt skingringsförbud och kvarstad, om vilket föreskrivs i 3 kap. i nämnda lag. Ett föremål får tas i beslag om det finns skäl att anta att det kan ha betydelse som bevis i brottmål eller att det har avhånts någon g-

nom brott eller att en domstol förklarar det förbrutet (TvL 4:1). Skingringsförbud och kvarstad kan meddelas för att säkerställa betalningen av ersättning för skada, ett penningbelopp som skall dömas förverkat, böter eller samfundsböter (TvL 3:1).

Om beslag beslutar en anhållningsberättigad tjänsteman. Anhållningsberättigade tjänstemän är bl.a. de tjänstemän som hör till polisbefälet och allmänna åklagaren. En domstol får besluta om beslag då den handlägger åtal (TvL 4:5). Beslut om skingringsförbud och kvarstad meddelas av domstol (TvL 3:2). Undersökningsledaren eller åklagaren kan dock besluta om tillfälligt skingringsförbud eller tillfällig kvarstad. Den tillfälliga åtgärden förfaller, om yrkande om skingringsförbud eller kvarstad inte har framställts hos domstolen inom en vecka (TvL 3:3).

Enligt artikel 1 c i förslaget kan ett beslut om frysning meddelas endast för att säkerställa förverkande och bevismaterial. Tillämpningsområdet för frysningen är således snävare än tillämpningsområdet för beslag samt skingringsförbud och kvarstad enligt tvångsmedelslagen. I Finland fattade beslut om säkringsåtgärder skulle således inte erkännas ömsesidigt i EU:s övriga medlemsstater till den del besluten gäller säkerställande av betalning av ersättning för skada eller av böter. Detta medför i sig inte något behov av ändringar i den finska lagstiftningen. Också Finland lämnar i dag rättshjälp endast till den del ett utländskt beslut om säkringsåtgärder gäller konfiskation till staten.

Enligt artikel 1 c i förslaget kan ett beslut om frysning endast fattas av en rättslig myndighet. Enligt en utredning av de medlemsstater som framställt förslaget avses med rättslig myndighet inte polismyndigheter. Medlemsstaterna har fått avge förklaringar till 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål (FördrS 30/1981) beträffande vilka myndigheter de anser vara judiciella (rättsliga) myndigheter. Finland har avgett en dylik förklaring enligt vilken Finland anser bl.a. polismyndigheterna vara sådana judiciella myndigheter som avses i konventionen.

Den föreslagna tolkningen av rättslig myndighet skulle betyda att sådana beslut om beslag samt om tillfälligt skingringsförbud och tillfällig kvarstad som fattats av en polismyndighet inte skulle verkställas i enlighet med rambeslutet i EU:s övriga medlemsstater. För att rambeslutet skall tillämpas också på dessa beslut måste de fattas av allmänna

åklagaren.

I 23 § lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994) regleras förfarandet vid användning av tvångsmedel för inhämtande av bevis och för säkerställande av verkställigheten av en förverkandepåföljd på grund av en begäran om rättshjälp som har framställts av en utländsk myndighet. Tvångsmedelslagens 4 kap. 15 a § gäller beslut om beslag och tvångsmedelslagens 3 kap. 6 a § beslut om skingringsförbud och kvarstad när rättshjälp har begärts. Bestämmelserna grundar sig på lämnande av rättshjälp till en främmande stat, och enligt dem skall en finsk myndighet när rättshjälp har begärts alltid i Finland fatta ett nytt beslut om beslag, skingringsförbud eller kvarstad. Beslutet kan fattas endast om gärningen om den begåtts under motsvarande omständigheter skulle vara straffbar också i Finland.

Det föreslagna rambeslutet grundar sig för sin del på ömsesidigt erkännande av beslut om frysning. Enligt förslaget skall således inget nytt beslut fattas i den verkställande staten, utan ett beslut om frysning som fattats i en annan medlemsstat skall verkställas på samma sätt som ett nationellt beslut. Inte heller krävs t.ex. så kallad dubbel straffbarhet i den verkställande staten. Enligt artikel 2 i förslaget begränsar sig tillämpningsområdet för rambeslutet dock enbart till vissa brott, beträffande vilka samordning redan har skett inom Europeiska unionen. De brott på vilka rambeslutet enligt förslaget skall tillämpas är straffbara i alla medlemsstaterna.

På grund av rambeslutet bör lagen ändras så att omedelbar verkställighet av beslut som fattats i någon annan av EU:s medlemsstater möjliggörs. Likaså bör i lagen tas in nödvän-

diga bestämmelser om förfarandet.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det viktigt att principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål genomförs i Europeiska unionen i enlighet med Europeiska rådets slutsatser vid Tammerforsmötet, i synnerhet när det gäller verkställighet av beslut som föregår domstolsprövning. Med tanke på spårande och förverkande av vinning av brott samt erhållande av bevismaterial är det nödvändigt att beslut som fattats vid förundersökning kan verkställas snabbt i en annan medlemsstat. Förekomsten av en klar rättslig grund är också ägnad att effektivisera utredningen. Statsrådet förhåller sig således positivt till det föreslagna rambeslutet.

Förslaget utgör inom straffrättens område det första förslaget till instrument som syftar till genomförande av den s.k. principen om ömsesidigt erkännande. Det är således fråga om ett slags pilotprojekt som utgör grund för kommande projekt. Också av denna orsak har framställarna av förslaget uppenbart strävat efter att genom begränsningar av tillämpningsområdet säkerställa att förslaget går igenom. En dylik begränsning gäller de myndigheter som rambeslutet föreslås bli tillämpat på när det gäller fattande av beslut om frysning. Statsrådet anser att Finland i de fortsatta förhandlingarna bör arbeta för en försiktig utvidgning av tillämpningsområdet för redan detta rambeslut. T.ex. bör för konsekvensens skull som rättsliga myndigheter anses de myndigheter som medlemsstaterna enligt förklaringarna till 1959 års konvention anser vara judiciella myndigheter.