

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 44/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen och till vissa lagar som har samband med den (RP 288/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadråd Satu Suikkari-Kleven och lagstiftningssekreterare Aleksi Pursiainen, utrikesministeriet

- överinspektör Anne-Maria Seesmaa, inrikesministeriet, polisavdelningen
- överinspektör Pertti Normia, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- dataombudsman Reijo Aarnio.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- justitieministeriet
- finansministeriet
- kommunikationsministeriet
- Finansinspektionen
- Polisstyrelsen
- Riksfogdeämbetet
- Centralkriminalpolisen
- Trafikverket
- Tullen
- Finlands Advokatförbund
- Finansbranschens Centralförbund

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår i sin proposition ändringar i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen. Till lagen fogas enligt förslaget en bestämmelse om att utmätningsmannen på ansökan av utrikesministeriet och på det sätt som föreskrivs i utsöknings-

balken ska leta fram och frysa sådana medel i Finland som med stöd av rådets förordning ska frysas. Utmätningsmannen har enligt den föreslagna lagen rätt att trots sekretessbestämmelser få de uppgifter som behövs för att verkställa en frysning.

I lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism föreslås en del ändringar och preciseringar som hänför sig till de uppgifter som åligger centralen för utredning av penningtvätt vid centralkriminalpolisen och till centralens rätt att få, använda och lämna ut uppgifter. Ändringarna syftar till att skapa bättre verksamhetsförutsättningar för centralen för utredning av penningtvätt och till att främja möjligheterna att genomföra sanktioner på ett effektivt sätt i Finland. Genom ändringarna undanröjs hinder i informationsutbytet mellan myndigheter och effektivisas skyddet för rapporteringsskyldiga enligt lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

För att säkerställa tillgången till information föreslår regeringen också ändringar i lagen om Finansinspektionen. Genom ändringar i tullagen, gränsbevakningslagen och lagen om fartygstrafikservice föreslås preciseringar i befogenheterna för Tullen, Gränsbevakningsväsendet och den myndighet som ansvarar för fartygstrafikservice vid verkställigheten av sanktioner.

Vidare föreslår regeringen att vissa föräldrade bestämmelser om verkställande av sanktioner som ingår i strafflagen och i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen ändras så att de motsvarar kraven i Lissabonfördraget.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft våren 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sanktioner tillgrips i allt större utsträckning för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Sanktioner har använts bland annat för att bekämpa terrorism, avvärja hot om användning av massförstörelsevapen och främja tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen. Med sanktioner som har bred uppslutning har man framgångsrikt lyckats isolera sådana aktörer från den internationella marknaden vilkas mål står i strid med exempelvis FN-stadgan. Utöver de sanktioner som Förenta nationernas säkerhetsråd har utfärdat har Europeiska unionen i allt högre grad tillgripit restriktiva åtgärder som ett element i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Finland har betonat sanktionernas användbarhet som en del av det övergripande utrikespolitiska greppet vid olika internationella säkerhetshot och ansett det nationella verkställandet av sanktionerna som viktigt.

Med tanke på den ökade användningen av sanktioner och att sanktionerna blivit så mycket mera mångsidiga är den gällande lagstiftningen i vårt land av rätt gammalt datum. Den viktigaste sanktionslagen, lagen om uppfyllande av vissa

förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967). Det är endast nödvändiga ändringar på grund av medlemskapet i EU som har vidtagits. Utskottet konstaterar utifrån inkommen utredning att vår nationella lagstiftning tillsammans med EU-lagstiftningen i regel uppfyller de krav som de internationella förpliktelserna ställer och utgör en grund för det nationella genomförandet av FN:s och EU:s sanktioner.

Enligt utskottet är det i alla händelser motiverat att i enlighet med det huvudsakliga syftet med propositionen effektivare än hittills säkerställa att de fysiska och juridiska personer som är föremål för sanktioner inte ska kunna gömma sina tillgångar i Finland eller här utföra sanktionsvidriga affärstransaktioner. Bland syftena för lagförslagen ingår också att säkerställa att myndigheterna får arbeta effektivt också när det gäller verkställandet av andra sanktioner.

De lagförslag som ingår i propositionen kan indelas i fyra kategorier: frysning av tillgångar, ändringar i lagen om penningtvätt (503/2008), reserestriktioner och restriktioner i fartygstrafiken.

Enligt propositionen är det inte att vänta att det i någon större utsträckning i vårt land påträffas egendom som tillhör fysiska eller juridiska personer som är föremål för sanktioner. Det är enligt utskottet trots det viktigt att frysningsförpliktelserna verkställs effektivt för att säkerställa att Finland inte heller framöver ska kunna användas för att gömma egendom som ska frysas eller för att placera tillgångar. Utskottet anser det också som viktigt att propositionen när den genomförs tillåter att den information centralen för utredning av penningtvätt förfogar över används i större utsträckning än i dagsläget och på så sätt avsevärt minskar hindren för myndighets-samarbete. Syftet med förslagen till ändring av lagen om penningtvätt är framför allt att förbättra verksamhetsförutsättningarna för centralen för utredning av penningtvätt så att de motsvarar behoven i det praktiska verkställandet av sanktionerna.

Det föreslås också en bestämmelse om att utmätningssmannen på ansökan av utrikesministeriet och på det sätt som föreskrivs i utsökningsbalken (705/2007) ska leta fram och frysa sådana medel i Finland som med stöd av rådets förordning ska frysas. Det konstateras i de allmänna motiven till propositionen att det alltid behövs en i lag fastställd verkställighetsgrund av någon annan myndighet för utmätningssåtgärder. Utskottet konstaterar att begreppet verkställighetsgrund i utsökningsrättsliga sammanhang avser de utsökningsgrunder som ingår i 2 kap. 2 § i utsökningsbalken. Bland dem finns emellertid inte EU:s sanktionsförordningar eller de bilagor över sanktionslistade personer som ingår i förordningarna.

Enligt inkommen utredning har man vid beredningen av regeringspropositionen inte ansett det vara nödvändigt att ändra förteckningen över utsökningsgrunder. Verkställigheten av EU:s sanktionsförordningar grundar sig på 1 kap. 2 § i utsökningsbalken, där det bestäms om iakttagandet av förfarandet enligt utsökningsbalken också vid verkställighet av vad som föreskrivs i andra lagar. Vidare konstaterar utskottet att EU:s sanktionsförordning felaktigt jämföras med begreppet utsökningsgrund i motiveringen till 2 b §

i lagförslag 1. Samma inexakthet återfinns också i motiven till lagstiftningsordningen.

I lagförslagen beaktas också att FN- och EU-sanktionerna utöver frykning av tillgångarna i allmänhet förutsätter att fysiska personer som omfattas av sanktionerna hindras från inresa och genomresa. Det här innebär att de reserestriktioner som grundar sig på sanktioner måste beaktas också vid prövning av upphållstillstånd. För att det ska bli möjligt att verkställa lagen effektivt föreslås det därför att upphållstillstånd kan vägras, om en persons inresa och genomresa enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett beslut som fattats med stöd av fördraget om Europeiska unionen ska vägras.

FN- och EU-sanktionerna kan också påverka fartygstrafiken. Föremålet för sanktioner kan vara en person på ett fartyg, en vara eller själva fartyget, antingen på grund av ägarskap i förhållande till fartyget eller på grund av fartygets flaggstat. I propositionen föreslås självständiga befogenheter för Gränsbevakningsväsendet, Tullen och Trafikverket i egenskap av VTS-myndighet (Vessel Traffic Service, fartygstrafikmyndighet) att verkställa sanktioner som hänförs till fartyg.

De sakkunniga som utskottet har hört ställer sig till övervägande del bakom lagförslagen i propositionen. I ett enskilt utlåtande ställer man sig emellertid negativ till att centralen för utredning av penningtvätt ges befogenhet att utan hinder av sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter om misstänkta affärstransaktioner till myndigheterna. Man anser att det föreslagna 37 § 5 mom. i lagen om penningtvätt gör det möjligt att lämna ut uppgifter i alltför stor omfattning och i oskälig grad äventyra de lagliga rättigheter för dem som är föremål för en anmälan. Bestämmelsen anses också strida mot det ursprungliga syftet med uppgifterna.

Det är enligt utskottet berättigat att lämplig balans uppnås mellan syftet med lagen om penningtvätt och rättigheterna för dem som är föremål för en anmälan. Enligt inkommen utredning begränsades rätten att lämna ut uppgifter till att gälla enbart förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och av finansiering av ter-

rorism från det som var det ursprungliga förslaget i beredningsskedet. Också en mera omfattande rätt att lämna ut uppgifter understöddes i utfrågningen av sakkunniga och det anfördes också skäl för en sådan rätt. Enligt en utredning är det förslag som ingår i propositionen avsedd som en balanserad kompromiss mellan olika intressen. Det är skäl att nämna att den dataskyddsmyndighet som hördes i utskottet i sitt utlåtande konstaterar att de anmärkningar som i beredningsskedet framfördes från myndighetens sida har beaktats i tillbörlig utsträckning i propositionen. Med avseende på rättsskyddet anser den remissinstans som särskilt har satt sig in i dessa frågor att förslaget är motiverat och godtagbart.

Europeiska kommissionen, rådet och parlamentet nådde den 16 december 2014 enighet om innehållet i det fjärde penningtvättsdirektivet. Finansministeriet tillsatte den 19 december 2014 en arbetsgrupp för att bereda det nationella genomförandet av penningtvättsdirektivet och de internationella rekommendationer som utgör bakgrunden till direktivet. Arbetsgruppens mandat omfattar perioden 14.1—30.10.2015. De ändringar som nu föreslås i lagen om penningtvätt måste anses så pass viktiga att det är nödvändigt att låta dem gå i verkställighet utifrån den aktuella propositionen utan att vänta på de kommande ändringsförslagen.

Det är nödvändigt att man vid tillämpningen av den lagstiftning som nu omarbetas och effektiviserar användningen av myndigheternas regis-

ter beaktar tryggheten av de registrerades rättigheter och rättssäkerheten i allmänhet. Enligt inkommen utredning är det i fråga om särskilt sådana sanktioner som gällt under en lång tid inte möjligt att utesluta att verkställigheten leder till situationer som inte helt kunde förutses när utskökningsbalken stiftades. När det är fråga om bland annat frysning av tillgångar är det skäl att beakta den rättsliga ställningen för tredje parter och att frysningen inte skadar deras egendom. Utskottet anser att det måste följas upp hur de föreslagna lagändringarna fungerar och att adekvata lagberedningsåtgärder måste vidtas vid behov.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Det fjärde lagförslaget innehåller ett litet tryckfel i den finska språkversionen, och utskottet föreslår att det rättas. Utskottet tillstyrker de övriga lagförslagen utan ändringar med de ställningstaganden som framgår av detta betänkande.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1—3 och 5—8 utan ändringar och

godkänner den svenska lagtexten i lagförslag 4 utan ändringar och den finska med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

4.

Lag

om ändring av 36 § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen (301/2004) 36 § 1 mom., sådant det lyder i lag 668/2013, som följer:

36 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd

(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska versionen.)

— — — — —

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 28 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Mika Kari /sd
medl. Satu Haapanen /gröna
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Tapani Mäkinen /saml
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Lasse Hautala /cent
Arja Juvonen /saf
Antti Rantakangas /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.