

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås 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 utsökningsbalken 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 effektivteras skyddet för rapporteringsskyldiga enligt lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

För att säkerställa tillgången till information föreslås det i propositionen 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 föreslås det i propositionen att vissa föråldrade 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis	3
Förenta nationernas sanktioner	3
Europeiska unionens restriktiva åtgärder	4
EU:s sanktionsbestämmelser och det nationella genomförandet	6
Import- och exportrestriktioner	7
Restriktioner för inresa och genomresa	10
Trafikrestriktioner	14
Den viktigaste nationella lagstiftningen	16
2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands	17
2.3 Bedömning av nuläget	19
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	19
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	24
4.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna	24
4.2 Samhälleliga konsekvenser	24
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	25
5.1 Beredningsskeden och -material	25
5.2 Utlåtanden och hur de har beaktats	25
DETALJMOTIVERING	28
1 LAGFÖRSLAG	28
1.1 Lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen	28
2 IKRAFTTRÄDANDE	44
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH BEHANDLINGSORDNING	44
LAGFÖRSLAG	47
Lag om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen	47
Lag om ändring av 71 § i lagen om Finansinspektionen	48
Lag om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen	49
Lag om ändring av 36 § i utlänningslagen	50
Lag om ändring av lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av Lag finansiering av terrorism	51
Lag om ändring av 14 § i tullagen	52
Lag om ändring av gränsbevakningslagen	53
Lag om ändring av lagen om fartygstrafikservice	54
BILAGA	55
PARALLELLEXT	55
Lag om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen	55
Lag om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen	57
Lag om ändring av 36 § i utlänningslagen	59
Lag om ändring av lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism	60

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Sanktioner som åtgärder för att upprätthålla internationell fred och säkerhet har ökat betydligt. Utöver de sanktioner som Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd har utfärdat har Europeiska unionen (EU) i allt högre grad tillgripit restriktiva åtgärder som ett element i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU förfogade 2012 över ungefär trettio olika sanktionsregimer.

Även Finland har ansett att sanktioner är ett nyttigt element i den utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärdspaletten. Med rätt inriktade och dimensionerade sanktioner kan de finansiella källorna för de kretsar som deltar i politiskt förtryck, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, spridning av massförstörelsevapen och terrorism avsevärt skäras ned, deras möjligheter att beväpna sig och skaffa sig annan nödvändig apparatur och teknik försvagas samt de som stödjer dessa kretsar uppmanas att ompröva situationen. Med sanktioner som har bred uppslutning och som går effektivt att genomföra går det att framgångsrikt isolera aktörer från den internationella marknaden, vilkas mål står i strid med FN-stadgan eller de grundläggande målen för EU:s utrikespolitik.

I Finland har FN- och EU-sanktionerna genomförts genom rådets beslut och förordningar. Regleringen på EU-nivå kompletteras på det nationella planet särskilt av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967, nedan kallad sanktionslagen) och av strafflagen (39/1989) där det föreskrivs om påföljder för brott mot EU:s sanktionsförordningar.

Utrikesministeriet är behörig myndighet i frågor som rör sanktioner, ministeriet beviljar exempelvis undantagstillstånd och tillstånd för överföring av tillgångar i samband med sanktionssystemen. Ett undantag utgör frågor i samband med export av försvarsartiklar, där försvarsministeriet är behörig myndighet, och export av vapen för civilt bruk, där Polisstyrelsen är behörig myndighet. Utöver

dessa myndigheter deltar emellertid en mängd andra myndigheter i verkställigheten av sanktionerna, var och en på sitt verksamhetsområde. Som exempel kan nämnas Gränsbevakningsväsendet, Tullen och olika polismyndigheter. Likaledes spelar den privata sektorn en viktig roll: kredit- och finansinstituten har ett stort ansvar i verkställandet av finansiella sanktioner och exportföretagen måste i sin egen verksamhet beakta sanktionsrelaterade restriktioner och förpliktelser. Sanktionerna påverkar också universitets- och högskolesektorn, eftersom man genom sanktioner kan begränsa förmedling av kunskap, kompetens och information.

Med tanke på hur mycket mera sanktioner har börjat användas och hur mycket mångsidigare de har blivit är sanktionslagstiftningen i Finland av rätt gammalt datum: exempelvis trädde den viktigaste sanktionslagen i kraft 1967 och endast nödvändiga ändringar på grund av medlemskapet i EU har vidtagits. Uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna och hur väl verkställigheten har fungerat har inte heller utvärderats täckande, även om uppgifterna i samband med verkställigheten av sanktioner har ökat drastiskt de senaste åren. Av dessa orsaker tillsatte utrikesministeriet den 3 februari 2011 en arbetsgrupp bland annat med uppdrag att göra en täckande utredning av myndighetsansvaret vid uppgifter i samband med sanktioner, att göra en bedömning av hur den behöriga myndighetens uppgifter utifrån sanktionsakter korrekt ska skötas och att utreda eventuella behov av att förnya sanktionslagstiftningen.

I denna proposition föreslås sådana ändringar i gällande lagstiftning som enligt arbetsgruppen behövs för att säkerställa att sanktioner verkställs effektivt.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Förenta nationernas sanktioner

Enligt artikel 24 i FN-stadgan (FördrS 1/1956) är det säkerhetsrådets huvudansvar att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet har för detta ändamål ett brett urval av metoder, av vilka de åtgärder som avses i artikel 14 i VII kap., dvs. sanktionerna, har blivit allt viktigare. Artikeln säger att

[s]äkerhetsrådet äger besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder. Åtgärderna kunna innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf och radioförbindelser samt annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.

Säkerhetsrådets resolutioner som utfärdas med stöd av VII kap., alltså även de sanktionsutfärdande resolutionerna, är rättsligt bindande för alla medlemsstater i FN. Säkerhetsrådets gällande sanktioner riktar sig mot Somalia/Eritrea, organisationen al-Qaida, rent allmänt kretsar som deltar i terrorism och stödjer terrorism, Irak, Liberia, Republiken Guinea-Bissau, Demokratiska republiken Kongo, Elfenbenskusten, Sudan/Darfur, Libanon, Nordkorea, Iran, Libyen och Talebanorganisationen.

Till metodurvalet bland sanktionerna som utfärdas av säkerhetsrådet hör export- och importrestriktioner, finansiella sanktioner och reserestriktioner. Däremot har såväl FN som EU i praktiken helt upphört med övergripande handelssanktioner. Sanktioner som riktar sig mot namngivna personer och sammanslutningar eller mot specifika ekonomiska sektorer anses ha större inverkan på dem som är ansvariga för politiken eller verksamheten man vill motarbeta med sanktionerna, samtidigt som de negativa konsekvenserna blir lindrigare för civilbefolkningen än vid en övergripande blockad.

Europeiska unionens restriktiva åtgärder

Europeiska unionens medlemsländer har ansett det bäst, bland annat för att bidra till att sanktionerna verkställs enhetligt, att FN-sanktioner i EU genomförs gemensamt ge-

nom beslut av rådet och rådets förordningar. Alla gällande sanktioner av FN:s säkerhetsråd har genomförts genom EU-beslut och -förordningar. Även EU:s så kallade autonoma restriktiva åtgärder, alltså sanktioner som inte utgår från säkerhetsrådets resolutioner, regleras genom rådets beslut och förordningar. Rådets förordningar är i alla medlemsstater direkt tillämplig rätt och binder därmed dessa länders myndigheter och också privata aktörer. Vidare är medlemsstaterna skyldiga att genom nationella åtgärder genomföra sådana sanktioner som endast föreskrivs i rådets beslut. Det gäller särskilt restriktioner som hänför sig till export av försvarsmateriel samt till inresa och genomresa.

EU:s behörighet inom sanktionspolitiken utgår från fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionen ska

[u]nionens åtgärder i internationella sammanhang [] utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.

Enligt artikel 21.2 ska

[u]nionen [] utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

[...]

b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,

c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna[.]

Enligt artikel 29 i fördraget ska

[r]ådet [] anta beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Medlemsstaterna ska se till att deras nationella politik överensstämmer med unionens ståndpunkter.

Vidare sägs det i artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt:

1. Om ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs. Rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta.

2. Om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen, får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

3. De akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.

Med stöd av dessa artiklar i fördragen har EU behörighet, förutom att föreskriva om genomförandet inom EU:s territorium av sanktioner utfärdade av FN:s säkerhetsråd, även att föreskriva självständiga restriktiva åtgärder oberoende av FN-sanktionerna som ett element i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). Syftet med de restriktiva åtgärderna kan vara vilket som helst av Gusp-målen enligt artikel 21. I själva verket har EU under senare tid allt mera aktivt tillgripit autonoma sanktioner som ett element i utrikespolitiken, särskilt i situationer där FN:s säkerhetsråd inte har nått en samsyn om att införa sanktioner. Således har EU till exempel riktat sanktioner mot Syrien sedan 2011, trots att säkerhetsrådet inte har bestämt något sådant. Dessutom är till exempel EU-sanktionerna mot Iran till många delar mera omfattande än FN:s motsvarande sanktioner.

Rådets förordningar är också i Finland direkt tillämplig rätt. Förordningarna förutsätter emellertid också nationell lagstiftning, särskilt med avseende på straff som brott mot förordningsbestämmelserna medför. Vidare förutsätter vapenembargon och restriktionerna för inresa och genomresa nationell reglering av varje medlemsstat. Gällande nationella sanktionsrelaterade lagstiftning i Finland presenteras nedan.

Utöver sanktionerna som hör till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har EU efter de godkända ändringarna i Lisabonfördraget (Lisabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, FördrS 66 och 67/2009) behörighet att rikta ekonomiska sanktioner också mot aktörer inom unionen. Enligt artikel 75.1 i fördraget ska

[o]m det är nödvändigt för att uppnå målen i artikel 67, när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, [] Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa en ram för administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater.

Med stöd av artikeln har det hittills inte meddelats någon sekundärlagstiftning, men kommissionen bereder som bäst en konsekvensbedömning av en sådan lagstiftning. Det torde dock ännu dröja innan ett eventuellt konkret förslag till lagstiftning läggs fram. Bristen på direkt tillämplig reglering om frysning av EU-interna terroristers tillgångar har lett till att till exempel Financial Action Task Force (FATF) som verkar under OECD anser att de medlemsstater som i genomförandet av sanktioner enbart har stött sig på EU-reglering har genomfört förpliktelserna enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) bristfälligt. Av den anledningen stiftades i Finland lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013, nedan kallad lagen om frysning av tillgångar), och i det sammanhanget kom-

pletterades till nödvändiga delar lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008, nedan kallad lagen om penningtvätt). Lagarna trädde i kraft den 1 juni 2013.

EU:s sanktionsbestämmelser och det nationella genomförandet

Finansiella sanktioner

Frysning av tillgångar och förbud mot överlåtelse av tillgångar. I EU:s sanktionsrättsakter är de kanske mest typiska sanktionsformerna, utöver vapenembargon, de så kallade riktade finansiella sanktionerna, alltså frysning av vissa i bilagan till rådets förordning förtecknade personers och sammanslutningars penningmedel och ekonomiska resurser samt förbud att ställa tillgångar till sådana aktörers förfogande.

I EU:s sanktionsförordningar avses med "penningmedel" i allmänhet finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag, inbegripet kontanter och inlåning, men också till exempel värdepapper, intäkter från tillgångar och rembuser. Med "ekonomiska resurser" avses i allmänhet "sådan materiell eller immateriell samt lös eller fast egendom som inte utgör penningmedel, men som kan användas för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster". I det finska rättssystemet anses termen "tillgångar" vara vedertagen i betydelsen all slags materiell eller immateriell, lös eller fast egendom som har ett ekonomiskt värde (se RP 43/2002 rd). Definitionen bör anses omfatta såväl EU-bestämmelsernas "penningmedel" som "ekonomiska resurser" (se RP 61/2012 rd).

EU:s sanktionsbestämmelser om penningmedel och ekonomiska resurser förutsätter för det första att medlemsstaterna ska leta fram och frysa all egendom som tillhör listade personer eller sammanslutningar som påträffas inom deras respektive territorium, eller som annars hör till deras jurisdiktion. EU-förordningarna är direkt tillämplig rätt i medlemsländerna, alltså ska även privata aktörer vidta frysningåtgärder direkt utifrån förordningen. Till exempel bankerna förfogar över datatekniska system som automatiskt letar fram sanktionslistade personer och sam-

manslutningar i kundregistren och som kontrollerar nya kunder mot sanktionsförteckningarna. Det är också förbjudet att överlämna tillgångar till listade. Även detta förbud förpliktar direkt också alla privata aktörer och förhindrar i praktiken alla affärstransaktioner med listade aktörer.

För att bestämmelserna om frysning av tillgångar ska kunna genomföras effektivt krävs det att egendom som eventuellt finns i Finland tillhörande listade personer eller sammanslutningar upptäcks fullt ut och tillräckligt snabbt efter att en sanktionsakt har trätt i kraft. Hittills har det i Finland inte just påträffats tillgångar som tillhör listade personer eller sammanslutningar. Det kan antas att identifieringsmekanismerna som kredit- och finansinstituten använder effektivt lokaliseras till exempel tillgångar på bankkonton. Utrikesministeriet informerar om nya sanktionsbestämmelser med ett regelbundet nyhetsbrev och på sin webbplats om sanktioner.

Arbetsgruppen som utvärderade det nationella verkställandet av sanktionerna ansåg det däremot viktigt att letandet efter annan egendom än kontotillgångar som eventuellt finns i Finland och som bör frysas måste bli effektivare för att säkerställa att inte de fysiska och juridiska personer som är föremål för sanktioner ska kunna gömma sina tillgångar i Finland eller här utföra sanktionsvidriga affärstransaktioner. Arbetsgruppen ansåg att detta effektivast och med minsta möjliga tilläggsresurser låter sig göras genom att i letandet efter sådan egendom öka utnyttjandet av myndighetsregister med egendomsuppgifter. Uppgifterna i samband med det bör enligt arbetsgruppen åläggas utmätningsmannen som redan enligt gällande bestämmelser har omfattande rätt till information och också den specialkompetens som behövs för att ta egendom i besittning.

Restriktioner som hänför sig till investeringar, finansiering och försäkring. I samband med export- och importrestriktionerna som hänför sig till olika produkter och teknologi kan också tillhandahållandet av relaterade finansiella tjänster och försäkrings- och återförsäkringstjänster begränsas. Likaså är det möjligt att investeringar och annat motsvarande ekonomiskt samarbete med avseende på en hel ekonomisk sektor, såsom oljeraffi-

nering eller trävaruindustri, begränsas. I förordningarna kan även i det fallet i stället för ett övergripande förbud bestämmas om ett tillståndsförfarande där de behöriga myndigheterna kan tillåta samarbete när villkoren enligt förordningarna uppfylls. De behöriga myndigheterna kan också anförtros befogenhet att bevilja undantagstillstånd av det beskrivna slaget.

Motsvarande restriktioner kan införas också så att de inte hänför sig till export av vissa produkter eller viss teknologi, utan allmänt exempelvis till en viss kategori av personer och sammanslutningar, eller en specifik ekonomisk sektor. Följaktligen kan det genom en EU-förordning till exempel bli förbjudet att försäkra personer som hör till statsledningen i en specifik stat eller företag som kontrolleras av dessa personer. På motsvarande sätt kan investeringar till exempel i en specifik stats elproduktionsindustri eller någon annan industrigren förbjudas.

Import- och exportrestriktioner

Export av försvarsmateriel. En av de vanligaste sanktionsformerna är restriktioner i exporten av vapen. Så gott som alla sanktionsbeslut i EU begränsar vapenexporten till det land som är föremål för sanktionerna. Rådets beslut specificerar inte vilka produkter vapenembargot bör anses omfatta. Enligt den etablerade tolkningen (se t.ex. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 11205/12, s. 24) ska medlemsländerna likväl tolka förbudet så att det omfattar alla de produkter som finns förtecknade i EU:s gemensamma militära förteckning. I Finland hör produkter av det här slaget i huvudsak till försvarsministeriets tillståndsförfarande och när det gäller skjutvapen och ammunition för civilt bruk till Polisstyrelsens tillståndsförfarande.

Enligt lagen om export av försvarsmateriel (282/2012) är export, överföring, transitering och förmedling av försvarsmateriel tillåten endast med tillstånd av försvarsministeriet eller statsrådet. Statsrådet beviljar tillstånd för materiel och lavetter som är avsedda för egentligt stridsbruk och orsakar förstörelse

eller när exporten är utrikes- och säkerhetspolitiskt betydande (med undantag av export som till sitt ekonomiska värde är litet, mindre än en miljon euro). Exporttillstånd beviljas inte, om det äventyrar Finlands säkerhet eller inte är förenligt med Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska linje. Det hör till utrikesministeriet att föra fram de utrikes- och säkerhetspolitiska aspekterna som ett element i tillståndsprövningen för föreslagen export. Utrikesministeriet behandlar försvarsministeriets utlåtandebegäran i en intern arbetsgrupp för exportkontroll som i sitt utlåtande ska beakta FN:s och EU:s vapenembargon. Tillstånd för export av försvarsmateriel till stater under vapenembargo beviljas inte, om inte något av de undantag som anges i FN-resolutioner eller beslut av Europeiska unionens råd kan tillämpas på den föreslagna exporten. Exporten kan alltså undantagsvis vara tillåten till exempel för försvarsmateriel som ska användas av krishanteringstrupper i området.

Tillståndsansökningarna behandlas i en av försvarsministeriet tillsatt exportarbetsgrupp som bereder frågorna för beslutsfattaren. Den utrikes- och säkerhetspolitiska prövningen grundar sig särskilt på de åtta kriterier som fastställs i artikel 2 i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel och som varje EU-stat ska beakta vid prövning av ansökningar om exporttillstånd. Arbetsgruppen ger ett utlåtande till tillståndsmyndigheten som fattar det slutliga beslutet. Beslutet fattas i försvarsministeriet eller vid statsrådets allmänna sammanträde. Exportarbetsgruppen består av företrädare för de behöriga myndigheterna (försvarsministeriet, utrikesministeriet, Polisstyrelsen, Tullen, Huvudstaben, Skyddspolisens).

Tullen övervakar överföring, export och transitering av försvarsmateriel och granskar de för dessa ändamål beviljade tillstånden samt undersöker i egenskap av förundersökningsmyndighet lagstridiga förfaranden i samband med överföring, export och transitering.

Genom sanktioner kan också import av försvarsmateriel begränsas, även om detta är exceptionellt. Import av försvarsmateriel till

Finland är inte beroende av tillstånd enligt lagen om export av försvarsmateriel (282/2012, nedan kallad försvarsmateriellagen), men all överföring och införsel till Finland och allt innehav av skjutvapen, vapendelar, patroner och särskilt farliga projektiler kräver tillstånd enligt skjutvapenlagen (1/1998). Skjutvapenlagen tillämpas också på robot- och raketuppskjutningssystem. I lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005) finns det bestämmelser om import och innehav av explosiva varor. Där ingår dock inte särskilda bestämmelser om försvarsmateriel. I regeringens proposition om försvarsmateriellagen från 2012 (RP 93/2011 rd) konstateras:

Övervakningen av importen av försvarsmateriel var en av de sakligheter som granskades i samband med revideringen. Övervakning av importen av försvarsmateriel är motiverad i synnerhet för att den allmänna ordningen och säkerheten ska kunna garanteras. Det viktigaste målet vad gäller övervakningen av importen ska vara att bevaka hurdan försvarsmateriel som importerats till Finland och i vilket syfte detta görs. Detta ska bort. Den arbetsgrupp som nämns i avsnitt 5 Beredningen av propositionen har genomgripande granskat saken. Den beredde bl.a. en jämförelse av praxis i EU-länderna och samlade in preliminära synpunkter på vad som borde ställas under övervakning. Som slutresultat konstaterade arbetsgruppen att det arbete som gäller övervakning av importen borde få en fortsättning så snart som möjligt och att ansvaret för ledningen av arbetet borde samordnas mellan ministerierna. Lagstiftandet om att importen ska övervakas är en omfattande helhet, som kräver en grundlig beredning. Tidtabellen för och omfattningen av detta projekt gav inga möjligheter att göra en sådan grundlig beredning som helheten skulle ha krävt. Om importen av försvarsmateriel eventuellt ska ställas under övervakning, ska den beredas som en egen helhet.

En effektivare övervakning av importen av försvarsmateriel på det sätt som skisseras upp i propositionen (RP 93/2011 rd) torde också förbättra Finlands förutsättningar att effektivt

verkställa sanktioner om import av försvarsmateriel.

Export av skjutvapen för civilt bruk. Så som konstaterats bör vapenembargon av rådet anses omfatta åtminstone alla produkter som finns förtecknade i EU:s gemensamma militära förteckning. Genom sanktioner kan emellertid också exporten av andra vapen begränsas, i praktiken vapen för civilt bruk. Det kan införas bestämmelser om exportrestriktioner i rådets förordningar där förbudet i allmänhet definieras så att det bland annat omfattar "vapen och ammunition som inte omfattas av den gemensamma militära förteckningen".

I Finland är det Polisstyrelsens uppgift att bland annat bevilja tillstånd för kommersiell import, export, transitering och överföring av vapen till och från Finland. En viktig uppgift för Polisstyrelsen är att med stöd av EU:s skjutvapenförordning (258/2012), som trädde i kraft den 30 september 2013, bevilja tillstånd för privat export vilket i samma förordning blev tillståndspliktigt. Polisnärningarna beviljar tillstånd för privat import och överföring av skjutvapen. Inom EU finns det också ett europeiskt skjutvapenpass som reglerar importen till och exporten från Finland av vapen som transporteras för sport- och jaktändamål.

Polisstyrelsen är tillståndsmyndighet för denna kommersiella och privata export. Polisstyrelsen ska i sin tillståndsprövning inhämta utrikesministeriets utlåtande där ministeriet också ska beakta eventuella sanktionsrelaterade hinder för exporten. Tullen övervakar överföring, import, export och transitering av skjutvapen, vapendelar, patroner och farliga projektiler och granskar för dessa ändamål beviljade tillstånd samt undersöker i egenskap av förundersökningsmyndighet lagstridiga förfaranden i samband med överföring, import, export och transitering vilka behandlas som tullbrott. Också Gränsbevakningsväsendet övervakar inom sitt verksamhetsområde att skjutvapenlagen och bestämmelser som utfärdas med stöd av den efterföljs.

Genom sanktioner kan också importen av skjutvapen för civilt bruk begränsas, även om detta är sällsynt. Också importen är i Finland

tillståndspliktig enligt skjutvapenlagen och också i övrigt lämpar sig de förfaranden som beskrivs ovan i samband med importen av vapen för civilt bruk också för övervakningen av importen av sådana vapen.

Enligt 41 § i skjutvapenlagen finns det bestämmelser om export, överföring från Finland, förmedling och transitering av sådana skjutvapen, vapendelar, patroner och särskilt farliga projektiler som ska betraktas som försvarsmateriel i lagen om export av försvarsmateriel.

Export av produkter med dubbel användning.

En produkt med dubbel användning är en nytthet som lämpar sig för normalt civilt bruk, men också för militära ändamål, speciellt för utveckling av massförstörelsevapen. Exporten av produkter med dubbel användning från unionens område omfattas av en särskild förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Export av produkter med dubbel användning är tillståndspliktig oavsett sanktioner. Med sanktionsbestämmelser kan det emellertid utfärdas strängare restriktioner för exporten av produkter med dubbel användning till vissa stater eller sådan export helt förbjudas. Exportförbud uttryckligen för produkter med dubbel användning finns för närvarande i sanktionerna mot Iran, Nordkorea och Syrien.

I Finland beviljas exporttillstånden för produkter med dubbel användning av utrikesministeriets enhet för exportkontroll som för sin tillståndsprövning vid behov ber enheten för folkrätt om synpunkter på eventuella sanktionsrelaterade hinder för exporten. Tillståndsförfarandet följer lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996).

Utrikesministeriet inrättade 2003 en intern arbetsgrupp för exportkontroll. Arbetsgruppens uppgift är att samordna handläggningen av exportkontrollärenden i ministeriet och se till att beredningsprocessen fungerar samt att synkronisera olika synsätt i exportkontrollfrågor. Gruppen ska i sitt arbete också beakta de förpliktelser som internationella sanktioner föranleder. Arbetsgruppen sammanträder regelbundet för att behandla ansökningar om

exporttillstånd och begäran om förhandsutlåtanden som kommer in till utrikesministeriet samt andra frågor i samband med exportkontroll. För att förtydliga den interna behandlingen av exportkontrollärenden har UM också utarbetat allmänna anvisningar i frågan (intern norm 11/2010).

Vidare finns det en exportkontrolldelegation tillsatt av statsrådet (SR förordning 297/2011) med utrikesministeriet som ordförande som fungerar som samarbetsorgan mellan olika myndigheter (utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, försvarsministeriet, kommunikationsministeriet, Polisstyrelsen, Tullen och Skyddspolisens) och industrin (Näringslivets centralförbund/Teknologiindustrin). Delegationen ger tillståndsmyndigheterna utlåtanden i större exportkontrollfrågor och deltar i utvecklandet av exportkontrollen.

Tullen övervakar export och transitering av produkter med dubbel användning och granskar för dessa ändamål beviljade tillstånd samt undersöker i egenskap av förundersökningsmyndighet lagstridiga förfaranden i samband med export och transitering vilka behandlas som tullbrott.

Sanktioner som begränsar import och export av andra produkter. Genom EU:s sanktionsförordningar kan i princip exporten av vilken produkt som helst göras tillståndspliktig eller helt förbjudas. Vid valet av sanktionsform bör dock också förpliktelser och åtaganden som gäller det internationella handelssystemet och är bindande för EU och Finland beaktas.

Utöver sanktioner som gäller vapen och produkter med dubbel användning är i nuläget exportbegränsande sanktioner i kraft som till exempel riktar sig mot lyxartiklar, energisektorns produkter och teknologi, telekommunikationsteknologi och virke samt importbegränsande sanktioner som till exempel riktar sig mot råolja, ädla metaller och diamanter. Även tillhandahållandet av kunskap och utbildning i vissa varugrupper och ekonomiska sektorer kan vara tillståndspliktigt. Det kan också finnas olika undantag till exportförbuden som gör en annars förbjuden export möjlig till exempel när den grundar sig på ett kontrakt som har ingåtts innan sanktionerna

trädde i kraft eller om exporten till exempel är förenad med humanitära aspekter. Den behöriga myndigheten kan då ges i uppdrag antingen att bevilja undantagstillstånd eller något mindre formellt bifallsförfarande.

När det gäller exportförbud hör det således till den behöriga myndighetens uppdrag att fungera som tillståndsmyndighet och bevilja undantagen i fråga. Till den behöriga myndighetens uppgifter hör också att informera kommissionen och andra medlemsstater om avslag på och återkallanden av tillstånd.

Tullen svarar för tullövervakningen i fråga om varor som importerats och exporteras och i fråga om utlandstrafiken samt för övriga tullåtgärder enligt vad som stadgas särskilt. Tullen har därutöver till följd av tullagen (1466/1994) och EU:s tullkodex (rådets förordning (EEG) nr 2913/92) allmän befogenhet att utreda huruvida gemenskapens eller den nationella lagstiftningens krav med avseende på varutrafiken med tredjeländer uppfylls. Tullen är ansvarig myndighet för utrikeshandeln och övervakar import, export och transitering av varor som är föremål för sanktioner och till tullen ska kunderna deklarerat varor de transporterar. Tullen kontrollerar också eventuella undantagstillstånd som behöriga myndigheter utfärdar för export som är föremål för sanktioner och undersöker i egenskap av förundersökningsmyndighet lagstridiga förfaranden i samband med överföring, import, export och transitering vilka behandlas som tullbrott.

Export av tjänster och kompetens. Utöver olika produkter och teknologi kan även exporten av vissa tjänster och kompetens begränsas eller helt förbjudas. Exportrestriktionerna för tjänster hör i allmänhet samman med exportrestriktioner för en viss produktgrupp eller teknologi: effekten av de restriktiva åtgärderna är större när inte enbart själva produkten utan även till exempel monterings- och reparationstjänster samt tillhandahållande av konsultering och annan know-how begränsas.

Den typiska formuleringen i EU-förordningarna för exportförbud som hänför sig till tjänster och kompetens är att det utöver en viss produkt eller teknologi även ska vara förbjudet att tillhandahålla tekniskt bistånd i samband med det. Med tekniskt bi-

stånd avses då enligt den etablerade ordalydelsen "allt tekniskt bistånd som gäller reparationer, utveckling, tillverkning, montering, provning, underhåll eller annan teknisk service, i form av exempelvis anvisningar, rådgivning, utbildning, förmedling av praktisk kunskap, färdigheter eller konsulttjänster; även muntliga former av bistånd". Genom rådets gemensamma åtgärd om kontroll av tekniskt bistånd som står i samband med viss slags militär slutanvändning (2000/401/GUSP) ställs ytterligare tekniskt bistånd i anknytning till massförstörelsevapen under kontroll (till exempel rådgivning och utbildning) när det ges av en person från ett land utanför EU som har etablerat sig i EU-området.

Övervakningen av så kallad immateriell import hör inte till tullens behörighet och tullen övervakar därför inte på administrativa grunder till exempel förmedling av rådgivningstjänster per e-post eller telefon. När exporten av sådana tjänster eller sådan kompetens genom en sanktionsakt blivit tillståndspliktig ska exportören för detta ändamål på förhand ansöka om tillstånd hos utrikesministeriet. I praktiken är det svårt för myndigheterna att utöva täckande övervakning av immateriell export och iakttagandet av tillståndsbestämmelserna.

Polisen och Tullen förfogar dock över rätt enligt tvångsmedelslagen exempelvis till teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation när villkoren i lagen uppfylls. Den nya tvångsmedelslagen (806/2011) trädde i kraft den 1 januari 2014 och enligt den ställs det utöver de allmänna förutsättningarna för användning av hemliga tvångsmedel vissa tilläggsförutsättningar för varje tvångsmedel. Enligt tvångsmedelslagen kan tillstånd till teleavlyssning också beviljas när någon i samband med drivande av rörelse eller utövning av yrke är skäligen misstänkt för grovt regleringsbrott. Verksamhet i strid med sanktionsförordningarna kan alltså också bedömas som sådant brott.

Restriktioner för inresa och genomresa

EU:s sanktionsmekanismer innehåller rätt ofta också reserestriktioner som riktas mot personer listade i bilagan till sanktionsbeslu-

tet. I förteckningen anges ofta samma personer som får sina tillgångar frysta av sanktionsförordningen. Restriktionerna hänför sig till de personer rådet anser vara ansvariga för den politik eller verksamhet som sanktionerna ska påverka. Genom rådets sanktionsbeslut förbjuds listade personers inresa till medlemsländernas territorium och genomresa via dessa länder. Besluten möjliggör i allmänhet avvikelser från restriktionerna när grunden för inresan eller genomresan är ett godtagbart syfte som anges i beslutet. Ett sådant syfte kan till exempel vara deltagande i internationella förhandlingar. Besluten förpliktar inte medlemsstaterna att vägra egna medborgare att återvända till hemlandet.

I Finland är det Gränsbevakningsväsendet och polisen som svarar för verkställandet av reserestriktioner, bland annat genom att utreda lagligheten i utlänningsansökan i landet. Även utrikesministeriets pass- och visummyndighet och Migrationsverket bör beakta EU:s sanktionsbestämmelser i sin verksamhet. Föremålen för restriktiva åtgärder går effektivt uppptäcka, om de är lämpligt registrerade. Exempelvis när det gäller personer som försatts i reseförbud med anledning av FN:s säkerhetsråds sanktioner utfärdas det en Interpolefterlysning utifrån vilken Gränsbevakningsväsendet kan upptäcka en sådan persons försök till inresa. När det gäller visumansökningar ska de som är föremål för reserestriktioner upptäckas genom Schengenrådets gemensamma SIS-system (Schengen Information System) eller i sista hand vid kontrollen vid den yttre gränsen. Om den som blivit föremål för sanktioner är medborgare i en stat för vilken det inte krävs visum, bör personen upptäckas i samband med gränskontrollen vid den yttre gränsen. Reserestriktionerna som grundar sig på gällande sanktioner riktar sig i praktiken med ringa avvikelser mot stater, vilkas medborgare ska ha visum för alla resor till EU. Asylsökande behöver inte förevisa resedokument när de kommer till Finland, eftersom uppehållstillstånd enligt 35 § i utlänningslagen får beviljas trots att giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 87, 88, 88 a, 89 eller 110 § i den lagen. Om en asylsökande lämnar myndigheterna falska personuppgifter, går det inte att få

fram uppgifter om eventuella reserestriktioner som gäller den sökande.

I praktiken försvåras ett effektivt verkställande av reserestriktionerna av att de som blivit föremål för restriktionerna inte alltid har införts korrekt i SIS-systemet. På EU-planet har det beslutats (se doc. 8665/08, 21.4.2008) att respektive ordförandestat ansvarar för registreringen av uppgifterna (och när staten inte hör till Schengenrådet, av följande ordförandestat i ordningen). I praktiken har detta arrangemang emellertid inte fungerat helt tillförlitligt. Ett effektivt verkställande av reserestriktionerna försvåras också av att kvaliteten på uppgifterna som står till förfogande varierar: ibland innehåller sanktionsbesluten alltför litet uppgifter för att personerna ska kunna identifieras, ibland är uppgifterna i en form som inte kan matas in i gällande informationssystem på ett förnuftigt sätt. Utrikesministeriet som fungerar som viseringsmyndighet har dessutom en nationell databas till sitt förfogande där de som är föremål för reserestriktioner registreras. Med hjälp av systemet kan myndigheterna säkerställa att Finland trots eventuella brister i SIS-systemet inte utfärdar visum till någon som är föremål för sanktioner. Problemen som härrör från bristfälliga identifieringsuppgifter gäller emellertid också den nationella databasen.

Sanktioner kan dessutom vara riktade mot EU-medborgare och utlänningar jämförbara med dem. Det är också möjligt att den som ska läggas till sanktionsförteckningen redan vistas i landet. Ett effektivt genomförande av sanktionerna förutsätter därför att reserestriktionerna beaktas förutom i samband med viseringsförfarandet och vid gränskontrollen också vid prövning av uppehållstillstånd. En person som redan befinner sig i landet och under sin vistelse hamnar på sanktionslistan blir inte nödvändigtvis upptäckt, om den inte av någon annan orsak råkar i kontakt med myndigheterna till exempel i samband med brottsutredningar eller ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Det är också viktigt att beakta att en stor del av utlänningarna och därmed eventuellt också av de sanktionslistade personerna anländer till Finland via de inre gränserna och alltså inte omfattas av gränskontrollen vid ankomsten.

Olika myndigheter ansvarar i samarbete för utlänningsärenden. För utlänningsärenden ansvarar utöver polisen inrikesministeriets migrationsavdelning, utrikesministeriet, Migrationsverket (Migri), Gränsbevakningsväsendet och Tullen. Polisen är allmän myndighet som upprätthållare av den allmänna ordningen och säkerheten och i förebyggande och utredning av brott och bekämpar alltså både brottslighet inom landet och gränsöverskridande brottslighet. Utlänningsövervakningen inom landet och verkställigheten av beslut om utvisning ur landet hör i huvudsak till polisen. Polisen har också andra uppgifter i anknytning till bekämpning av olaglig inresa som föreskrivs i utlänningslagen, såsom att fatta beslut om utvisning och göra framställningar om avvisning och utvisning ur landet, uppgifter i anknytning till asylprocessen samt andra undersökningar som gäller utlämningar. I sitt arbete fokuserar polisen på tillståndstjänster och utredning av lagligheten i utlämningars vistelse i landet. Polisen utfärdar det första uppehållstillståndet till en finsk medborgares utländska familjemedlem som vistas i Finland och dennes minderåriga ogifta barn och nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd (fortsatt tillstånd) till utlämningar som vistas i Finland samt till medborgare i tredje länder EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Migrationsverket handlägger och avgör ärenden som rör inresa och vistelse i landet, flyktingskap och finskt medborgarskap.

Gränsbevakningsväsendet är ledande gränsbevakningsmyndighet som samordnar andra myndigheters verksamhet i gränsbevakningen med avseende på persontrafik. Utöver gränsbevakningen utövar Gränsbevakningsväsendet utlänningsövervakning i enlighet med utlänningslagen. En av Gränsbevakningsväsendets kärnfunktioner är också bekämpning av gränsöverskridande brottslighet.

I enlighet med kodex om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer) avses med gränskontroll verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i denna förordning, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att pas-

sera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning. Med in- och utresekontroller avses kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det. Med gränsövervakning avses övervakning av gränser mellan gränsövergångsställen och övervakning av gränsövergångsställen utanför de fasta tiderna för öppethållande för att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna. Gränsövervakningens huvudsakliga syfte är att förhindra olaglig gränspassage, att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och vidta åtgärder mot dem som passerar gränsen olagligen. Övervakningen riktas till Schengenområdet yttre gränser för att förhindra att gränsen passeras olovligt mellan gränsövergångsställena.

Vid inresa och utresa underkastas tredjelandsmedborgare noggranna kontroller som omfattar kontroll av att den berörda tredjelandsmedborgaren, hans eller hennes transportmedel och de föremål som han eller hon medför inte äventyrar allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna. Denna kontroll ska bland annat omfatta direkt slagning på personer och, vid behov, föremål som registrerats i SIS och i nationella dataregister och de eventuella åtgärder som ska vidtas till följd av en registrering.

En del av Interpolefterlysningarna har också införts i Gränsbevakningsväsendets sökmotor Ulkonet. Sökmotorn tar fram efterlysningar av personer, fordon och resedokument. Av efterlysningarna framgår orsaken till efterlysningen och vilka åtgärder som begärs. Den nationella administrationen av Interpolefterlysningar hör till polisen, så alla upptäckta fall anmäls till centralkriminalpolisens kommunikationscentral. Beroende av efterlysningen kan gränsbevakningsmannen utföra de begärda åtgärderna antingen självständigt eller tillsammans med polisen.

Gränsbevakningsväsendet ska i enlighet med utlänningslagen vidta åtgärder för att neka en utlämning inresa, avvisa eller utvisa en utlämning ur landet. Tillträde till medlemsstaternas territorium ska vägras tredje-

landsmedborgare som inte uppfyller villkoren för inresa. Detta hindrar dock inte tillämpningen av specialbestämmelserna om asylrätt eller internationellt skydd. Gränsbevakningsväsendet kan fatta beslut om avvisning inom tre månader från utlänningsinresa. Efter denna tid ska Gränsbevakningsväsendet göra en framställning till Migrationsverket om avvisning eller utvisning av utlänningen i fråga, om Migrationsverket inte redan har vidtagit åtgärder för att avlägsna utlänningen ur landet.

Inrikesministeriet har tillsatt ett projekt för att effektivisera bekämpningen av olaglig utländsk arbetskraft med hjälp av övervakningen av utlänningar. Projektet anknyter till riktlinjerna i regeringsprogrammet. En av åtgärdsrekommendationerna som föreslås i verksamhetsprogrammet för bekämpning av olaglig invandring 2012–2015 är att befogenheterna i fråga om övervakningen av utlänningar uppdateras. Enligt förslaget ska man föreskriva om befogenhet för tillsynsmyndigheterna att utföra övervakning av utlänningar i lokaler som omfattas av offentlig frid. Ett av målen för projektet är också att modernisera och förtydliga bestämmelserna om befogenheterna i fråga om övervakningen av utlänningar.

Informationsutbytet om utlänningar bör till alla delar vara smidigt. Enligt regeringsprogrammet ska hindren för informationsutbyte mellan myndigheter avvecklas och nödvändiga myndighetsregister smidigt ställas till de myndigheters förfogande som bekämpar grå ekonomi. I syfte att undanröja bristerna i utbytet av information har det i verksamhetsprogrammet för bekämpning av olaglig invandring 2012–2015 både skrivits in en rekommendation om en reform av lagen om utlänningsregistret och om att utveckla samarbetet mellan de sociala myndigheterna, FPA, polisen och andra myndigheter som handlägger utlänningsärenden genom förbättrat utbyte av information. I åtgärdsprogrammet ingår också en rekommendation om utfärdande av inreseförbud för en person som vistas utomlands. Enligt gällande utlänningslag kan inreseförbud för en utlänningsperson endast utfärdas i samband med utvisning ur landet när utlänningspersonen befinner sig i Finland. Det går inte att utfärda inreseförbud för utlänningspersoner som på

en finsk beskickning utomlands ansöker om uppehållstillstånd i Finland i samband med avslag på ansökan, även om den sökande har försökt vilseleda tillståndsmyndigheterna till exempel genom att förevisa förfalskade dokument. En sökande som på olika sätt har försökt vilseleda myndigheterna kan efter att ha fått avslag på sin ansökan genast på nytt ansöka om uppehållstillstånd utan att det tidigare vilseledningsförsöket nödvändigtvis inverkar på prövningen av den nya ansökan. Ett inreseförbud skulle efter ett vilseledningsförsök för en bestämd tid förhindra beviljande av uppehållstillstånd och samtidigt skulle uppgiften om den sökandes vilseledningsförsök också komma till de övriga Schengenbeskickningarnas kännedom.

Det går inte nödvändigtvis att få tillräckliga identifieringsuppgifter om personer som är föremål för sanktioner i den omfattning som fälten för personuppgifter i datasystemen som migrationsmyndigheterna har till sitt förfogande förutsätter.

Utlänningsregistret förs och används enligt 2 § 2 mom. i lagen om utlänningsregistret som underlag för behandling av, beslut om och övervakning av utlänningspersoners inresa och utresa samt vistelse och arbete i Finland, för tryggande av statens säkerhet och för genomförande av sådana normala säkerhetsutredningar och omfattande säkerhetsutredningar som avses i lagen om säkerhetsutredningar (177/2002).

De allmänna förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd fastställs i 36 § i utlänningslagen. I 36 § 1 mom. i utlänningslagen konstateras att uppehållstillstånd kan vägras, om en utlänningsperson anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänningsperson beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänningsperson som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd. Äventyrande av internationella förbindelser kan dock inte anses vara en tillräcklig grund för avslag på ansökan när det upptäcks att personen i fråga är föremål för sanktioner. Därför bör det göras ett tillägg till 36 § 1 mom. i utlänningslagen

med en uttrycklig bestämmelse om att uppehållstillstånd 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. Avslag på ansökan om uppehållstillstånd med anledning av sanktioner bör dock fortsatt prövas från fall till fall. Ordalydelsen "kan vägras" i gällande 36 § 1 mom. i utlänningslagen anses göra en prövning från fall till fall möjlig, alltså att reserestriktionerna i samband med sanktionssystemet inte hindrar beviljande av uppehållstillstånd till exempel på grund av familjeband eller att uppehållstillstånd beviljas en utlännings som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Trafikrestriktioner

Flygförbud. Med beslut av rådet kan olika restriktioner införas i trafiken mellan den sanktionsutsatta staten och EU. Oftast är det restriktioner av flygtrafiken som införs. Det kan bli fråga om ett övergripande förbud att flyga inom en viss stats territorium (vilket med stöd av säkerhetsrådets resolution utfärdades i fallet Libyen) eller till exempel ett landningsförbud på flygplatser inom EU:s territorium för fraktplan som trafikeras av företaget från en specifik stat (så som beslutats med avseende på Syrien).

Den viktigaste rättsliga grunden för internationell luftfart är den s.k. Chicagokonventionen (Konventionen angående internationell civil luftfart, FördrS 11/1949) som är ICAO:s konstituerande fördrag och innefattar de viktigaste luftfartsreglerna. Viktig är också den s.k. transitöverenskommelsen (Transitöverenskommelse angående internationella luftfartslinjer, FördrS 5/1957), vars parter har kommit överens om att tillåta varandras luftfartyg rätt till överflygningar och till landning för andra ändamål än trafikändamål. Det har emellertid också slutits bilaterala avtal om liberalisering av flygtrafiken, liksom även avtal mellan EU och tredjeländer (Schweiz, de baltiska länderna, Förenta staterna). De viktigaste nationella bestämmelserna ingår i 8 kap. i luftfartslagen

(1194/2009) och i den så kallade luftfartsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen).

Med avseende på de delar av flygtrafiken som har liberaliserats internationellt, till exempel så att det inte ens föreligger anmälningsplikt för flygningarna, har myndigheterna endast begränsade övervakningsmöjligheter. I de bilaterala luftfartsavtalen ingår ofta en bestämmelse om att rättigheterna enligt avtalet kan avbrytas, om avtalspartens flygbolag till exempel bryter mot den andra partens nationella lagar. Följaktligen kan sanktionsvidrig verksamhet möjliggöra att tillämpningen av ett bilateralt luftfartsavtal avbryts.

Trafik för så kallade andra ändamål än trafikändamål, där ett civilt luftfartyg inte transporterar frakt eller passagerare mot betalning, får med stöd av Chicagokonventionen handla fritt inom avtalsparternas territorium. Luftfart ska uppfylla de internationella ICAO-kraven för verksamheten i fråga, men för flygningarna i sig krävs inget tillstånd. Däremot övervakas eventuell frakt och personer som passerar finska gränsen i normalt tull- och gränskontrollförfarande.

EU upprätthåller en egen "säkerhetslista" över flygbolag i vilkas verksamhet det har uppdagats brister i flygsäkerheten. Alla bolag på listan trafikerar inte nödvändigtvis inom EU-området. Ett bolag kan inte föras in på listan för att ha handlat sanktionsvidrigt. Listan är dock i praktiken av betydelse också ur den synpunkten, för det har hänt att flygplan som hör till bolag som förhåller sig likgiltigt till flygsäkerheten har använts för smuggling av vapen.

I samband med totalreformen av luftfartslagen som är under beredning är det meningen att det ska tas in en bestämmelse i lagen med stöd av vilken Trafiksäkerhetsverket kan vägra en flygning eller att ett luftfartyg startar, om det enligt internationella förpliktelser som är bindande för Finland eller Europeiska unionens lagstiftning är förbjudet att låta luftfartyget trafikera eller trafikeringen begränsats. Bestämmelsen gör det följaktligen möjligt att begränsa luftfartygs trafike-

ring när FN:s sanktionsresolutioner eller EU:s sanktionsakter kräver det.

Restriktioner i sjötrafik och sjöfrakt. Restriktioner i sjötrafik kan hänföra sig till exempel till lastning och lossning av fartyg i direkt eller indirekt kontroll av ett visst företag. Det kan krävas av parterna som medverkar i en transport att de på förhand lämnar tullmyndigheterna uppgifter om inkommande och utgående fartyg i handeln med sanktionsländer och att de särskilt meddelar om handelsvarorna är sanktions- eller restriktionsbelagda. Genom sanktionsrättsakter kan tillhandahållare av tjänster också åläggas att vägra tillhandahålla tekniska, kompletterande eller underhållstjänster till fartyg och luftfartyg, om det finns skäl att misstänka att lasten står i strid med rättsakterna.

Övervakningen och styrningen av Finlands nationella fartygstrafik grundar sig på lagen om fartygstrafikservice (623/2005). Med stöd av den upprätthålls fartygstrafikservice (Vessel Traffic Service, VTS) inom finskt territorialvatten och på internationellt vatten övervakas det att ruttsystemen som godkänts av IMO (International Maritime Organization) följs. Hela Finlands kust omfattas av fartygstrafikservice och fartygstrafiken på Finska vikens internationella vatten övervakas med hjälp av det obligatoriska rapporteringssystemet (GOFREP = Gulf of Finland Reporting System) för fartyg i Finska viken som upprätthålls i samarbete mellan ryska, estniska och finska myndigheter. Trafikverket är en VTS-myndighet som ger fartygstrafikservice i form av rapporter, navigationsassistans och fartygstrafikreglering. VTS-myndigheten övervakar med hjälp av radar och radio att ruttsystemet och det obligatoriska rapporteringssystemet följs och informerar fartyg inom området om övrig trafik och väderförhållanden samt tillhandahåller vid behov navigationsassistans. VTS-myndigheten kan i vissa lagstadgade fall också begränsa fartygstrafiken inom VTS-området och i detta syfte stänga en farled, förbjuda ett fartyg att avgå från hamn eller beordra fartyg att kasta ankar. Trafikverkets VTS-centraler ser all befintlig och inkommande fartygstrafik inom finskt territorialvatten på sin display och de håller kontakt med fartygen inom sitt område

och kan omedelbart reagera på trafiksituationer och förutse dem.

Genom lagen om fartygstrafikservice har direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen jämte senare ändringar (det s.k. övervakningsdirektivet) samt direktiv 2002/59/EG om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och/eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater (det s.k. rapporteringsformalitetsdirektivet) genomförts nationellt. Med hjälp av SafeSeaNet-systemet som har byggts upp med stöd av övervakningsdirektivet utbyter sjöfartsmyndigheterna uppgifter om fartygens anlöpshamn, position, farligt gods ombord och om tillbud samt andra avvikande situationer. I Finland sker informationsutbytet i huvudsak via Portnet-systemet och det nationella AIS-nätet. Portnet är ett nationellt system för hantering av information inom sjöfarten som upprätthålls gemensamt av Trafikverket som VTS-myndighet och Tullen för att samla in, behandla och registrera den information som avses i direktivet om rapporteringsformaliteter och övervakningsdirektivet. Informationen överförs automatiskt från Portnet till SafeSeaNet. Fartygets befälhavare eller befälhavarens företrädare ska rapportera alla uppgifter som hänför sig till fartygets hamngång delvis redan 24 timmar innan fartyget anlöper hamnen. Olika myndigheter och hamnarna utnyttjar uppgifterna som kommer in via systemet. Genom systemet går det att få förhandsinformation om fartyg på inkommande från hamnar i andra EU-länder.

Trafiksäkerhetsverket gör hamningsinspektioner i fartyg som anlöper en finsk hamn för att säkerställa att de har säkerhetscertifikat och besättning i enlighet med internationella avtal och att fartygens skick är i enlighet med handlingarna. I Finland grundar sig hamningsinspektionerna på lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (370/1995) genom vilken också direktivet om hamnstatskontroll har genomförts. På grund av bristande fartygssäkerhet kan användningen av ett fartyg begränsas eller fartyget förbjudas att lämna hamn eller vägras tillträde till hamnar inom EU:s territorium. Hamnstaternas inspektioner i EU grundar sig på Europaparlamentets och

rådets direktiv 2009/16/EG om hamnstatskontroll. Direktivet fastställer grunderna för inspektioner och tvångsåtgärder samt medlemsstaternas inspektionsplikt. Inspektionsuppgifterna står till alla myndigheters förfogande via inspektionsdatabasen Thetis.

Myndigheterna som övervakar havsområdet samarbetar tekniskt (det s.k. Metosamarbetet) så att respektive myndighet fungerar inom ramen för sina befogenheter och sin budget. Myndigheterna som deltar i samarbetet utbyter sinsemellan information som deras system producerar och de kan utifrån utbytet bilda sig en klar uppfattning om vad som sker ute till sjöss.

Sett ur sanktionsperspektiv är samarbetet mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (PTG-myndigheterna) centralt. Samarbetet föreskrivs i lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (687/2009, nedan PTG-lagen). PTG-kriminalunderrättelse- och brottsanalyserverksamheten är en del av PTG-myndigheternas samverkan enligt PTG-lagen och stödjer dessa myndigheters brottsbekämpning. Samarbetet mellan PTG-myndigheterna producerar information för respektive myndighets brottsbekämpande arbete och i övervakningen av sjötrafiken utnyttjas PTG-myndigheternas bakgrundsinformation i riktade övervakningsåtgärder.

PTG-myndigheterna kan få och skaffa information och analysera den i syfte att stödja genomförandet av sanktionsakterna. Detta förutsätter dock klara skrivningar i lagen både med avseende på anskaffning och på utlämning av information. Myndigheten som är behörig att besluta om verkställande av sanktionsakter och därmed sammanhängande befogenheter måste fastställas entydigt och den behöriga myndigheten ska kunna nås utan dröjsmål. Förfarandet som ska följas när någon som är föremål för ett sanktionsbeslut påträffas måste vara klart och tydligt.

Den viktigaste bakgrundsinformationen med tanke på hur upprätthållandet av lagen på sjöområdet bör inriktas finns i PTG-myndigheternas underrättelse- och analysverksamhet och -register. Denna information gör det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att ställa aktionskrav på övervakningen till sjöss. För att verkställa sank-

tionerna i sjötrafiken bör den information som krävs för övervakningen ställas till PTG-myndigheternas förfogande.

PSI-initiativet (Proliferation Security Initiative) som inrättades 2003 är ett arrangemang som syftar till att förhindra spridningen av massförstörelsevapen, bärare av sådana vapen och relaterad materiel. Samarbetsarrangemanget stöds av över 90 stater och grundar sig på ett nära nationellt och internationellt myndighetssamarbete och samarbete mellan myndigheter och relaterade privata aktörer. PSI-verksamheten handlar bl.a. om informationsutbyte, övningar, regionala seminarier, arbetsgrupper och projekt. De länder som stödjer verksamheten har förbundit sig att inspektera misstänkta fartyg, luftfartyg eller andra transportmedel för att förhindra olagliga transporter eller planering och förberedelse för transporter av massförstörelsevapen, bärare av sådana vapen och relaterad materiel.

I Finland fungerar Tullen som kontaktmyndighet för PSI och är behörig myndighet i övervakningen av gränsöverskridande trafik och tillsynsåtgärder i samband med den. En av Tullens huvuduppgifter är att skydda samhället. Tullen är också en stark internationell aktör i Världstullorganisationen och i EU. Som PSI-myndighet samordnar Tullen nationellt det relaterade myndighetssamarbetet och säkerställer tillsammans med andra myndigheter, ministerierna och relaterade kommersiella företag och andra organisationer att Finland fungerar i enlighet med PSI-principerna.

Den viktigaste nationella lagstiftningen

Grundlagen

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen (731/1999) "deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter". De internationella sanktionernas betydelse som en del av det internationella samfundets åtgärder för upprätthållande av fred och säkerhet ökar ständigt. EU förfogade 2012 över ungefär 30 olika sanktionsregimer som riktade sig mot stater eller grupper av människor. Exempel på sanktioner som syftar till att främja internationell säker-

het är de sanktioner som FN och EU har infört för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen. Sanktioner införs också ofta i situationer där säkerställandet av de mänskliga rättigheterna är en av de viktigaste målsättningarna. Som exempel kan nämnas sanktionerna som har införts på grund av läget i Vitryssland och i Syrien vilka syftar till att påverka kränkningarna av de mänskliga rättigheterna av staternas ledning. Finland har aktivt deltagit i utvecklandet av EU:s sanktionspolitik på det sätt som förutsätts i grundlagen.

Finland strävar i sin egen sanktionspolitik också till att trygga de mänskliga rättigheterna för dem som är föremål för sanktioner. Under de senaste åren har det skett framsteg särskilt med avseende på rättsskyddet för de personer och sammanslutningar som har listats som föremål för sanktioner mot terrorism. Exempel på denna utveckling är den ombudsperson för sanktioner som FN inrättade i al-Qaida-sanktionsregimen 2011 samt andra processuella förbättringar. Både FN:s och EU:s sanktionssystem bör dock ytterligare utvecklas i en mera transparent och människorättsvänlig riktning och Finland fortsätter det aktiva arbetet för att främja dessa mål.

Sanktionslagen

Den nationella allmänna författningen i det nationella genomförandet av sanktionerna är sanktionslagen. Före medlemskapet i EU genomförde Finland FN:s säkerhetsråds sanktioner genom förordningar som utfärdades med stöd av sanktionslagen. På grund av medlemskapet i unionen och unionens gemensamma genomförandeåtgärder utfärdas sådana förordningar emellertid inte längre. Enligt 4 § i sanktionslagen är brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som någon myndighet har meddelat med stöd av den lagen eller mot EU:s sanktionsförordningar straffbara som regleringsbrott enligt 46 kap. 1–3 § strafflagen. Brott mot EU:s sanktionsförordningar är straffbara från och med den dag då rådets förordning i fråga har trätt i kraft, dvs. när den har publicerats i EU:s officiella tidning. Enligt 2 a § i lagen är det dock utrikesministeriets uppgift att i Finlands författningssamling meddela om ikraft-

trädandet av dessa förordningar och uppgifter om de straffbestämmelser som gäller brott mot förordningarna.

Lagen om export av försvarsmateriel

EU:s sanktionsförordningar omfattar inte alla potentiella slag av internationella sanktioner. Särskilt exportförbud för försvarsmateriel och inrese- och genomreserestriktioner regleras genom beslut av rådet utan genomförandeförordning. Det blir då medlemsstaternas uppgift att stifta de nödvändiga nationella lagarna. I Finland har detta gjorts med avseende på exportförbud för försvarsmateriel genom att stifta en lag om export av försvarsmateriel.

Skjutvapenlagen

Exportrestriktioner kan utfärdas också med avseende på andra vapen och annan ammunition än sådana som kategoriseras som försvarsmateriel. I Finland beaktas de internationella sanktionerna till denna del i tillståndsförfarandet enligt skjutvapenlagen.

Strafflagen

Enligt 4 § i sanktionslagen bestäms om straff för brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som någon myndighet har meddelat med stöd av den lagen eller mot EU:s sanktionsförordningar i 46 kap. 1–3 § strafflagen. I paragraferna det hänvisas till kriminaliseras regleringsbrott (1 §) samt dess grova (2 §) och lindriga (3 §) form. Punkt 1 i paragrafen om regleringsbrott gäller brott mot eller försök till brott mot sanktionslagen eller en regleringsbestämmelse som utfärdats med stöd av den och punkt 11 brott mot eller försök till brott mot EU:s sanktionsförordningar. För regleringsbrott döms till böter eller fängelse i högst två år. För grovt regleringsbrott döms till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands

I avsnitt 2.1 redogörs för internationell rätt och EU-förordningar som gäller internationella sanktioner. I denna proposition är det huvudsakliga syftet med de föreslagna ändringarna att göra det nationella verkställandet av dessa bestämmelser effektivare utifrån förslagen från arbetsgruppen som har utrett myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner (se nedan avsnitt 5.1).

De sanktionsrelaterade myndighetsuppgifterna är ordnade på mycket olika sätt i Europeiska unionens medlemsländer. I Finland fungerar utrikesministeriet som behörig myndighet i sanktionsfrågor. Ett undantag utgör frågor i samband med export av försvarsartiklar, där försvarsministeriet är behörig myndighet, och export av vapen för civilt bruk, där Polisstyrelsen är behörig myndighet.

Av de nordiska länderna ansvarar i *Sverige Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* för de flesta av den behöriga myndighetens uppgifter, såsom beviljande av medelöverföring, och för merparten av undantagstillstånden i samband med finansiella sanktioner samt för exporttillstånd för andra produkter med dubbel användning än kärnämnen. Administrativt hör ISP till utrikesdepartementets förvaltningsområde. Undantag som har samband med tryggnad av den grundläggande försörjningen från frysning av medel beviljas emellertid av den lokala socialförsäkringsmyndigheten *Försäkringskassan*. *Finansinspektionen* tar emot anmälningar om frysta medel. I *Danmark* är den behöriga myndigheten näringsverket *Erhvervsstyrelsen* som till exempel beviljar medelöverföringstillstånd som Iranförordningen kräver och undantagstillstånd från frysning av medel inom olika sanktionsregimer. Utrikesministeriet ansvarar för den allmänna sanktionssamordningen och erbjuder allmän rådgivning i anknytning till sanktionsfrågor. Övriga myndigheter deltar i genomförandet av sanktioner inom respektive verksamhetsområde, liksom i Finland.

I *Nederländerna* har den behöriga myndighetens uppgifter delats upp. Finansministeriet ansvarar för medelöverföringstillstånd och undantag i samband med frysta (penning)medel. På näringsministeriets ansvar ligger merparten av exporttillstånden och un-

dantag i samband med frysta ekonomiska resurser. I *Belgien* ansvarar finansministeriet för den behöriga myndighetens uppgifter med avseende på frysning av tillgångar och näringsministeriet med avseende på exporttillstånd. I *Österrike* är den behöriga myndighetens uppgifter fördelade mellan inrikesministeriet, näringsministeriet och centralbanken. I *Tyskland* ansvarar förbundsministeriet för ekonomi och energi för den allmänna samordningen av sanktioner. Export- och medelöverföringstillstånd utfärdas dock av Ekonomi- och exportkontrollmyndigheten (BAFA).

Arbetsgruppen som nämndes tidigare resonerade uttömmande om alternativa lösningar på hur myndighetsuppgifterna kunde ordnas (se närmare arbetsgruppsbetänkandet *Myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner*, på finska). Arbetsgruppen konstaterade att den arbetsfördelning mellan myndigheterna som anammats i Finland avviker från hur det är ordnat i andra EU-länder, i synnerhet till den del den behöriga myndighetens uppgifter och i särskilt tillståndsmyndighetens uppgifter i samband med finansiella sanktioner har anförtrotts utrikesministeriet. I de referensländer där tillståndsmyndighetsuppgifterna sköts på ministerienivå är detta ministerium i allmänhet ett närings- eller finansministerium. Både i Sverige och i Danmark sköts den behöriga myndighetens uppgifter på ämbetsverksnivå till vilka exportkontrollkompetens har koncentrerats också i större utsträckning. I Österrike och Nederländerna är myndighetsuppgifterna fördelade mellan olika förvaltningsområden i enlighet med områdenas ordinarie befogenheter.

Arbetsgruppen kom dock till den standpunkten att den behöriga och samordnande sanktionsmyndighetens uppgifter också framöver bör anförtros utrikesministeriet, i dagens organisation enheten för folkrätt. Även om det inte är helt problemfritt att dessa uppgifter anförtros utrikesministeriet är varje alternativ lösning förknippad med egna betydande problemställningar. Arbetsgruppen betonade särskilt att utrikesministeriet i dagens omständigheter har större sakkunskap än andra myndigheter när det gäller internationell reglering och reglering på EU-planet

om sanktioner. Tillstånds- och andra uppgifter som hör till den behöriga myndigheten har också hittills skötts med framgång av utrikesministeriet där den sakkunskap och praktiska kompetens som behövs i skötseln av dessa ärenden därför har ackumulerats. Utifrån remissyttrandena och den fortsatta beredningen beslutade man dock föreslå ett förtydligande till nuläget så att de uppgifter som på grundval av EU-sanktionerna hör till utrikesministeriet uttryckligen föreskrivs i sanktionslagen.

Arbetsgruppen ansåg att till exempel den nödvändiga sakkunskapen i anknytning till gränsövervakning, tullverksamhet, reglering av finansmarknaden, exportkontroll och brottsbekämpning bäst kan tryggas genom att se till att samarbetet och informationsutbytet mellan den behöriga myndigheten och de sakkunskapsmyndigheter som deltar i genomförandet fungerar tillräckligt effektivt. För detta ändamål och för att förbättra informationsgången mellan myndigheterna också i vidare utsträckning föreslog arbetsgruppen att en samarbetsgrupp för sanktionsfrågor ska inrättas. En sådan samarbetsgrupp har faktiskt sedermera inrättats genom beslut av utrikesministeriets statssekreterare.

Däremot kvarstår utrikesministeriets problematiska dubbelroll dels som central beredare av sanktionsförfattningar, dels som behörig myndighet. Som helhet sett ansåg arbetsgruppen dock att de andra alternativa modellerna som framförts är förknippade med så många större problem att den behöriga myndighetens uppgifter redan av denna orsak inte bör anförtros någon annan.

Eftersom det inte heller på grundval av den internationella jämförelsen har ansetts ändamålsenligt att ändra grundlösningarna om fördelningen av myndighetsuppgifter föreslås det inga ändringar till denna del i denna proposition. Arbetsgruppen ansåg att det även om grundlösningen kvarstår oförändrad bör satsas på effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna och vissa myndigheters behörighet i någon mån utvidgas för att säkerställa ett effektivt verkställande av internationella sanktioner.

2.3 Bedömning av nuläget

Tillsammans med EU-lagstiftningen uppfyller den gällande nationella lagstiftningen i regel väl kraven i Finlands internationella förpliktelser och utgör en tillräcklig grund för det nationella genomförandet av FN:s och EU:s sanktioner. Ett beaktansvärt undantag från detta är genomförandet av förpliktelserna som gäller frysning av medel för personer och sammanslutningar som deltar i terrorism enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) med avseende på så kallade EU-interna terrorister. Av den anledningen stiftades i Finland den så kallade lagen om frysning av tillgångar och i det sammanhanget kompletterades till nödvändiga delar lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Lagarna trädde i kraft den 1 juni 2013.

Genomförandet av internationella sanktioner och myndighetsarbetet i samband med det har i regel fungerat bra i Finland. Man kan dock inte betrakta de mekanismer som finns till förfogande i Finland för att leta fram och frysa egendom som tillhör personer och sammanslutningar som är föremål för sanktioner som tillfredsställande. Även om de från sanktionssynpunkt centrala möjligheterna att frysa finansiella tillgångar och kontotillgångar tack vare kredit- och finansinstitutens aktiva åtgärder i princip är goda har letandet efter annan egendom inte organiserats lika systematiskt. Samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna och särskilt utnyttjandet av myndighetsregister bör därför bli effektivare för att säkerställa att inte fysiska och juridiska personer som är föremål för sanktioner ska kunna gömma sina tillgångar i Finland eller här i landet genomföra sanktionsvidriga affärstransaktioner.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås ändringar i lagstiftningen som gäller det nationella verkställandet av sanktioner. Syftet med de föreslagna ändringarna är att göra letandet efter egendom som på grund av EU:s sanktioner ska frysas effektivare i Finland för att säkerställa att inte de personer och sammanslut-

ningar som är föremål för sanktionerna ska kunna gömma sina tillgångar i Finland eller här i landet genomföra sanktionsvidriga affärstransaktioner.

Frysning av tillgångar. Förslagen fokuserar särskilt på att myndighetsregister ska utnyttjas effektivare i genomförandet av internationella sanktioner. Väsentliga i den meningen är till exempel uppgifter som Skatteförvaltningen samlar in för beskattningsändamål om förvärvs- och kapitalinkomster, räntor som kan dras av i beskattningen, inkomster från näringsverksamhet samt inkomster, tillgångar och skulder som hänför sig till jord- och skogsbruk eller närings- och beskattningssammanslutningar. Ytterligare har Skatteförvaltningen för beskattningsändamål insamlade uppgifter om en del förmögenhetsposter, såsom fastigheter, bostadsaktier och värdepapper. Det verkar som om en jämförelse av beskattningsuppgifterna med personer som är sanktionslistade av EU gör att det i större omfattning än i dagsläget går att finna egendom som ska frysas som tillhör privatpersoner. Dessutom har man nytta av uppgifter om fastigheter och utdelningar i sökande efter och frysning av listade juridiska personers tillgångar.

När registren börjar utnyttjas effektivare bör de registrerade personernas rättigheter beaktas fullt ut, däribland integritetsskyddet och skyddet av personuppgifter. Likaså bör utnyttjandet av register i så stor utsträckning som möjligt ordnas så att det låter sig göras inom befintliga arrangemang och befintlig reglering. Av den orsaken är det mest ändamålsenligt att anförtro de praktiska verkställighetsuppgifterna som hänför sig till letandet efter och frysningen av tillgångar till utmätningsmannen. Utmätningssmannen fungerar som verkställande myndighet som ska verkställa de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas beslut samt myndigheternas beslut i förvaltningsprocessuella ärenden och andra särskilt föreskrivna förvaltningsuppgifter. För detta ändamål har utmätningsmannen getts mycket omfattande rättigheter att få uppgifter av andra myndigheter och också av privatpersoner och sammanslutningar. Rätten gäller också uppgifter som annars är sekretessbelagda. Utmätningssmannen har också den specialkompe-

tens och befogenhet som krävs för att leta fram och ta i besittning egendom. Utmätningssmannen har rätt att få beskattningsuppgifter med hjälp av en teknisk anslutning och för närvarande ges de i regel i elektronisk form. Utmätningssmannen kunde utnyttja samma tekniska anslutning också för att reda ut beskattningsuppgifterna för personer som är sanktionslistade av EU.

Eftersom utmätningsmannen är en opartisk verkställande myndighet behöver den alltid en i lag fastställd verkställighetsgrund av någon annan myndighet för sina åtgärder. Även om frysningsförpliktelsen grundar sig på direkt tillämpliga förordningar av rådet bör det därför anses mest naturligt att de relaterade verkställighetsåtgärderna kopplas till en uttrycklig verkställighetsbegäran av en annan myndighet för att kunna vidtas. Effektivast kan verkställigheten ordnas så att utrikesministeriet när EU utfärdar en förordning där en frysningsförpliktelse ingår lämnar den till utmätningsmannen för åtgärder.

Utmätningssmannen ska när egendom som ska frysas påträffas vidta verkställighetsåtgärder enligt utsökningsbalken (705/2007). I praktiken handlar det om åtgärder enligt 8 kap. i utsökningsbalken. Enligt den verkställs kvarstad av lös eller fast egendom med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna om utmätning i 4 kap.

För att ett sådant system ska kunna genomföras krävs det en del ändringar i gällande lagstiftning. För det första bör uppgifter som anförtros utmätningsmannen föreskrivas på lagnivå. Det naturligaste är sanktionslagen där det också i övrigt föreskrivs om nationella frågor i anknytning till sanktioner. Därför är förslaget i denna regeringsproposition att det föreskrivs att en frysningsförpliktelse som ingår i en sanktionsförordning ska verkställas av utmätningsmannen på ansökan av utrikesministeriet. För att säkerställa ett effektivt genomförande av frysningen och förhindra att tillgångar göms undan bör det föreskrivas i lagen att en frysning verkställs omedelbart oberoende av ändringssökande. Det bör ytterligare föreskrivas i lagen om utmätningsmannens och centralkriminalpolisens rätt att få de uppgifter de behöver för att fullfölja de uppgifter som har anförtrots dem.

På det redogjorda sättet ligger det en avsevärd fördel i att anförtro uppgifterna i anknytning till att leta fram och frysa egendom till utsökningen är att utmätningsmannens rätt till uppgifter redan i dagsläget är relativt omfattande. Den nya uppgiften kräver således inte utöver den föreslagna ändringen i sanktionslagen några större ändringar i regleringen för detta. Lagen om Finansinspektionen bör dock ändras så att där uttryckligen föreskrivs om Finansinspektionens rätt att till utmätningsmannen, utrikesministeriet och Centralkriminalpolisen lämna ut de uppgifter dessa behöver i verkställandet av sanktionerna. Därför föreslås en ny 11 d-punkt till 71 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen, enligt vilken Finansinspektionen har rätt att oberoende av sekretessbestämmelser lämna ut uppgifter till myndigheter i Finland eller EES-stater som har i uppgift att delta i frysningen av en fysisk eller juridisk persons tillgångar enligt en förordning som utfärdats med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) eller lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism, i den utsträckning det behövs för att fullgöra uppgifterna som hänför sig till frysningen.

Reserestriktioner. De allmänna förutsättningarna för att utfärda ett uppehållstillstånd fastställs i 36 § i utlänningslagen, men paragrafen ger inte en tillräcklig grund för avslag på ansökan om uppehållstillstånd när det konstateras att någon är föremål för sanktionsgrundade reserestriktioner. Därför föreslås ett tillägg till 36 § 1 mom. i utlänningslagen med en uttrycklig bestämmelse om att uppehållstillstånd kan vägras, om en persons inresa och genomresa i enlighet med en för Finland bindande internationell förpliktelse eller ett beslut som fattats med stöd av fördraget om Europeiska unionen ska vägras. Beredningen har dock ansett det viktigt med tanke på rättsskyddet för den som är föremål för reseförbud att avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av sanktioner fortsatt bör prövas från fall till fall. Ordalydelsen "kan vägras" i gällande 36 § 1 mom. i utlännings-

ningslagen anses göra prövningen från fall till fall möjlig.

Ändringar i lagen om penningtvätt. I propositionen föreslås en del ändringar i lagen om penningtvätt som särskilt syftar till att precisera uppgifterna som åligger centralen för utredning av penningtvätt vid centralkriminalpolisen så att de föreslagna ändringarna bättre stödjer verkställandet av sanktioner och förbättrar verksamhetsmöjligheterna för centralen för utredning av penningtvätt.

Statsrådets principbeslut om regeringens handlingsprogram för minskning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2012–2015 antogs den 19 januari 2012. Beslutet är en fortsättning på fem tidigare bekämpningsprogram och ska fullfölja målet i programmet för statsminister Jyrki Katainens regering att bekämpa grå ekonomi. Enligt regeringsprogrammet ska möjligheten att tillämpa omvänd bevisbörda när vinning av brott drivs in utredas och beredas. Vidare ska hinder för informationsutbyte mellan myndigheterna avvecklas och användningen av de myndighetsregister som behövs smidigt införas hos myndigheterna som bekämpar grå ekonomi. De ändringar i lagen om penningtvätt som föreslås ska fullfölja regeringsprogrammet med avseende på avveckling av hinder för informationsutbyte mellan myndigheter så att uppgifter kan lämnas ut till utrikesministeriet och utmätningsmannen i syfte att verkställa sanktioner effektivt. Enligt förslaget ska befogenheten för centralen för utredning av penningtvätt att lämna ut uppgifter i syfte att förhindra och avslöja regleringsbrott och andra brott samtidigt läggas till.

Under beredningen av propositionen var det känt att Europeiska unionen bereder ett så kallat fjärde direktiv om penningtvätt (förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism) som kommer att kräva ändringar i den nationella lagstiftningen när det träder i kraft. För att målsättningarna med denna proposition ska uppnås måste de nödvändiga ändringarna i lagen om penningtvätt göras redan innan direktivet genomförs nationellt. Det är inte bekant att de föreslagna ändringarna vore problematiska

eller felinriktade i ljuset av det kommande direktivet.

I 35 § i lagen om penningtvätt föreskrivs om centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter. Förslaget är att 1 punkten i 1 mom. i den paragrafen ändras så att det till uppgifterna för centralen för utredning av penningtvätt vid Centralkriminalpolisen läggs till, utöver att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism, avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom att begreppet "avslöjande" läggs till bestämmelsen som fastställer uppgifterna för centralen för utredning av penningtvätt blir det möjligt att i ett så tidigt skede som möjligt använda och lämna ut uppgifter centralen förfogar över.

Enligt gällande 35 § 2 mom. avses med förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism endast undersökning av det brott genom vilket de tillgångar eller den vinning har fått som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det föreslås att 35 § 2 mom. ändras så att definitionen av förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism dessutom omfattar förhindrande och avslöjande av brott genom vilka de tillgångar eller den vinning har fått eller kan fås som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Centralen för utredning av penningtvätt utför i regel inte förundersökning av brott och därför är avsikten med den föreslagna ändringen av 2 mom. i paragrafen att det klart ska framgå av bestämmelsen att det handlar om att inleda förundersökning av ett brott som avslöjats vid utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I praktiken är det enligt den nuvarande definitionen inte möjligt att lämna ut uppgifter exempelvis till utmätningsmannen med stöd av 37 § i lagen, om det när uppgifterna lämnas ut ännu inte finns fog att misstänka brott. Det kan dock vara nödvändigt att lämna ut uppgifter till exempel för att förhindra eller avslöja regleringsbrott eller för att effektivera utmätningsmannens verkställighetsåtgärder som rör sanktioner. Ändringen fullföljer för sin del också ett effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna så som förutsätts i regeringsprogrammet 2011.

I 37 § i lagen om penningtvätt föreskrivs om rätten för centralen för utredning av penningtvätt att få, använda och lämna ut uppgifter. I betänkandet av arbetsgruppen som utredde myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner konstateras att rätten för centralen för utredning av penningtvätt att lämna ut uppgifter bör preciseras genom ändringar i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Det föreslås att momentet om centralens rätt att lämna ut uppgifter preciseras så att 5 mom. i paragrafen ändras så att uppgifter trots sekretessbestämmelser endast får användas och lämnas ut i syfte att förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare får uppgifter lämnas ut för det första till utrikesministeriet för skötsel av uppgifter enligt 9 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Enligt paragrafen ska utrikesministeriet underrätta den behöriga arbetsgruppen eller kommittén vid Europeiska unionens råd eller Förenta nationernas säkerhetsråd om frysningsbeslut som Centralkriminalpolisen har fattat med stöd av den lagen (se motiveringarna till bestämmelsen i RP 61/2012 rd, s. 30-32). För det andra får uppgifter lämnas ut till utmätningsmannen för skötsel av uppgifter enligt 14 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och 2 b § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen. I den förstnämnda paragrafen föreskrivs om utmätningsmannens skyldighet att verkställa frysningsbeslut av Centralkriminalpolisen och i den senare om dess skyldighet att verkställa frysning av tillgångar som grundar sig på en förordning av rådet. Det föreslås ett nytt 6 mom. till paragrafen, enligt vilket beslut om utlämnande av uppgifter som avses i 5 mom. så som beskrivits ovan fattas av en polisman som hör till befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt.

Till 37 § föreslås ett nytt 8 mom. enligt vilket lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan kallad offentlighetslagen) ska tillämpas på rätten för den som är föremål för en anmälan om en misstänkt affärstransaktion att få veta vem som har gjort anmälan. Det är fråga om en rent

förtydligande hänvisningsbestämmelse, eftersom det enligt 8 § 4 mom. i personuppgiftslagen (523/1999) om rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister och om annat utlämnande av personuppgifter ur dessa personregister gäller vad som föreskrivs om offentlighet för myndighetshandlingar. Det behövs dock en separat hänvisningsbestämmelse för att framhäva att det i vissa situationer kan vara nödvändigt att hemlighålla anmälarens identitet för den som är föremål för anmälan för att garantera anmälarens säkerhet. Hänvisningen till offentlighetslagen klargör att en begäran om uppgifter angående anmälarens identitet alltid också ska bedömas i ljuset av 11 § 2 mom. 1 punkten i offentlighetslagen, vilket gör det möjligt att vägra att lämna ut uppgifter bland annat när detta kan leda till ett hot mot anmälarens liv och hälsa.

Restriktioner i 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. Typiska sanktioner som gäller fartyg är förbud som hänför sig till gods (till exempel vapenembargon) eller förbud att tillhandahålla hamntjänster för fartyget. Med sanktioner kan också stater förpliktats att till exempel vägra ett specifikt fartyg att anlöpa hamn. I propositionen föreslås självständiga befogenheter för Gränsbevakningsväsendet, Tullen och VTS-myndigheter att verkställa sanktioner som hänför sig till fartyg. I praktiken bestäms arbetsfördelningen mellan myndigheterna enligt föremålet för sanktionerna. Syftet med myndigheternas överlappande befogenheter är att underlätta samarbetet i en verklig situation, när ett fartyg som är föremål för sanktioner försöker ta sig in på Finlands inre territorialvatten. Tullen, VTS-myndigheterna och Gränsbevakningsväsendet har ett nära samarbete i övervakningen av sanktioner, liksom i andra havsrelaterade övervakningsuppdrag. Eftersom var och en av dessa myndigheter enligt förslaget har behörighet att övervaka sanktioner bör de sinsemellan komma närmare överens om den praktiska övervakningen och hur den ändamålsenligast låter sig samordnas bland annat för att säkerställa att olika

myndigheter inte i tur och ordning lämnar fartyget besked om hur det ska gå till väga.

I praktiken är det Tullen som först får besked om att ett handelsfartyg är på väg till Finland när det har gjort en s.k. ankomstmälan, vilken i princip ska göras 24 timmar innan fartyget anlöper en finsk hamn. Informationen förs in i Portnet-systemet. Är fartyget föremål för sanktioner, synas det närmare. När fartyget närmar sig finskt territorialvatten får det besked om förbudet att komma till Finland, om det är fråga om ett inreseförbud. Är fartyget inte behäftat med inreseförbud och det befinner sig inom VTS-området är det enligt grundregeln VTS-myndigheten som kommunicerar myndighetsanvisningarna till fartyget. Beroende på sanktionerna kan VTS-myndigheten vägra fartyget tillträde till VTS-området eller bestämma att det ska anlöpa hamn eller att det inte får avgå från hamn. Följer fartyget inte VTS-myndighetens order är det i sista hand Gränsbevakningsväsendet som fördriver det från de inre territorialvattnen eller tvingar det att stanna i hamn. När det gäller fritidsbåtar kan man få uppgifter om en båt till exempel via informationsutbytet inom Östersjöregionens gränsövervakningssamarbete (BSRBCC), vilket samarbete Gränsbevakningsväsendet deltar i, eller genom Gränsbevakningsväsendets övervakning av vattenstrafiken eller gränskontroll.

I propositionen föreslås det ytterligare att vissa föräldrade bestämmelser som hänför sig till verkställighet av sanktioner och en del andra bestämmelser uppdateras i samband med de redogjorda lagförslagen. Ändringarna hänför sig till 46 kap. 1 § 1 mom. i strafflagen från vilken hänvisningen till den redan upphävda lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika stryks och hänvisningarna till EU-fördragen uppdateras. Motsvarande hänvisningar uppdateras enligt förslaget också i sanktionslagen. I samband med att 46 kap. 1 § 1 mom. i strafflagen ändras är det ändamålsenligt att också stryka 2 punkten i momentet där det hänvisas till lagen om tryggnad av landets utrikeshandel och ekonomiska tillväxt (157/74) som har upphävts genom lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning och att ändra 6 punkten i momentet där det hänvisas till den

tidigare beredskapslagen (1080/91) som har upphävts genom beredskapslagen från 2011 (1552/2011).

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna

Så som redogjorts ovan föreslås det att åtgärderna för att effektivera verkställigheten av sanktionerna så långt som möjligt genomförs inom ramen för befintliga strukturer och resurser. Det föreslagna systemet orsakar dock i någon mån tilläggssarbete särskilt för utsökningsmyndigheterna. Merparten orsakas av arbetet med att jämföra sanktionslistningarna med databaser för att leta fram egendom och att när egendom påträffas förvara den och ta hand om den under frysningen. Åtgärderna för att förvara den kan variera avsevärt i mängd beroende på den frysta egendomens kvalitet och kvantitet och på om egendomen behöver realiseras under frysningen. Enligt propositionen ska dock den stå för kostnaderna för verkställigheten och för förvaringen och skötseln av tillgångarna som den frysta egendomen tillhör. Utmätningssmannen kan täcka sina kostnader från den frysta egendomen.

Letandet efter egendom med hjälp av myndighetsdatabaser låter sig för sin del göras genom automatisk databehandling och de databaser som undersöks är då sådana som utsökningsmannen redan nu har rätt att använda och teknisk anslutning till. Utmätningssmannen kan som stöd för sitt arbete också utnyttja Enheten för utredning av grå ekonomi som har specialiserat sig på databassökningar om juridiska personers ekonomiska ställning med hjälp av automatisk databehandling.

Utmätningssmannen ska enligt förslaget börja leta fram egendomen och i förekommande fall frysa den efter att utrikesministeriet till myndigheten har lämnat rådets förordning med krav på frysning av medel och ekonomiska resurser som tillhör där angivna fysiska eller juridiska personer. I praktiken är utrikesministeriets ställning i verkställighets-

processen jämförbar med sökandens ställning i utsökningsprocessen. Utrikesministeriet ska i det fallet avgöra framställningar av personer eller sammanslutningar som är föremål för sanktionerna, som överlämnas av utmätningssmannen, om frigörande av egendom för något ändamål som är tillåtet enligt EU-förordningarna. Utrikesministeriet har emellertid en motsvarande uppgift redan i nuläget direkt med stöd av EU-förordningarna. I praktiken ökar dock arbetsmängden relaterad till undantagstillstånd, om egendom som ska frysas påträffas i större utsträckning.

Tullen övervakar utrikeshandeln av varor, att restriktioner och sanktioner som i samband med det föreskrivits Finland följs och tar emot och behandlar fartygsanmälningar över Portnet. VTS-myndigheten kommunicerar med fartygen och ansvarar för fartygstrafiken inom VTS-området. Gränsbevakningsväsendet har god marin aktionsberedskap och mångsidig kompetens och utrustning för övervakningsuppgifterna. De föreslagna lagändringarna för inte med sig dess större ändringar i Tullens, VTS-myndighetens eller Gränsbevakningsväsendets verksamhet, utan bara klargör den nuvarande verksamheten och arbetsfördelningen mellan myndigheterna.

Som helhet sett bedöms det föreslagna systemet dock inte ha betydande kostnadskonsekvenser.

4.2 Samhälleliga konsekvenser

Internationella sanktioner införs för att upprätthålla internationell fred och säkerhet, såsom för att bekämpa hotet från terrorism och massförstörelsevapen samt till exempel för att främja tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen. Finland har betonat sanktionernas användbarhet som en del av det övergripande utrikespolitiska greppet vid olika internationella säkerhetshot och ansett det nationella verkställandet av sanktionerna i FN:s och EU:s medlemsländer viktigt. Det är inte att vänta att det i Finland påträffas några större mängder egendom som tillhör fysiska eller juridiska personer som är föremål för sanktioner. Det är dock viktigt att frysningens förpliktelserna

verkställs effektivt för att säkerställa att Finland inte heller framöver ska kunna användas som gömställe för egendom som ska frysas eller för placeringsverksamhet med tillgångarna. Propositionen och lagarna i samband med den möjliggör när de förverkligas att den information centralen för utredning av penningtvätt förfogar över används i större utsträckning än i dagsläget och minskar därigenom avsevärt hindren för myndighetssamarbete. Strävan med ändringsförslagen till lagen om penningtvätt är särskilt att förbättra verksamhetsförutsättningarna för centralen för utredning av penningtvätt så att de motsvarar behoven i det praktiska arbetet med att verkställa sanktionerna. Ändringarna följer regeringsprogrammets riktlinjer om att främja informationsutbytet mellan myndigheterna och är också i samklang med målet för lagen om penningtvätt och den nya polislagen som trädde i kraft den 1 januari 2014. Ändringsförslagen förbättrar särskilt användbarheten hos den information som centralen för utredning av penningtvätt förfogar över för verkställighet av sanktioner. Därmed avvecklas också onödiga hinder för informationsutbytet mellan myndigheterna. Ytterligare stärks skyddet för rapporteringsskyldiga avsevärt, för att de inte ska bli föremål för hot mot liv och hälsa eller eventuella hämndaktioner, och det blir tryggare att göra anmälningar.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och -material

Utrikesministeriet tillsatte den 3 februari en arbetsgrupp för att bereda ett administrativt system som gör det möjligt att frysa tillgångar som kan användas för terroristverksamhet och för att utreda myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner. Arbetsgruppen hade i det första skedet i uppgift att bereda ett nationellt administrativt frysnings-system för att fullt ut kunna verkställa internationella förpliktelser som binder Finland. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande beträffande det första skedet den 1 februari 2012. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om frysnings 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 (RP 61/2012 rd) som grundade sig på betänkandet överlämnades till riksdagen i juni 2012 och de föreslagna lagarna trädde i kraft den 1 juni 2013.

I det andra skedet hade arbetsgruppen i uppgift att täckande utreda myndighetsansvaret i samband med det nationella verkställandet av och rådgivningen om sanktioner. Enligt uppdraget skulle arbetsgruppen i sin granskning bedöma hur den behöriga myndighetens uppgifter i samband med sanktionsakter kunde skötas ändamålsenligt. Arbetsgruppen hade också i uppgift att utreda eventuella behov av att se över sanktionslagstiftningen och vid behov vidta åtgärder för att bereda omarbetningen. Den 8 februari 2013 överlämnade arbetsgruppen till utrikesministeriet sitt betänkande om det andra skedet inklusive ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den.

5.2 Utlåtanden och hur de har beaktats

Remissyttrandena om arbetsgruppens betänkande har sammanställts separat och behöver inte som sådana upprepas här. I det följande redogörs dock för huvudpunkterna i remissresponsen främst till den del samma teman återkom i responsen från flera remissinstanser och särskilt till den del det föreslogs ändringar eller preciseringar till propositionsutkastet som bifogades arbetsgruppens betänkande.

Förfarandet vid frysnings av tillgångar. Finansbranschens Centralförbund fäste i sitt yttrande uppmärksamhet vid problemen inom finanssektorn i samband med verkställigheten av frysningsförpliktelserna på grund av EU-sanktionerna. Svårigheterna har bland annat samband med att föremålen för sanktionerna är bristfälligt specificerade i EU:s rättsakter och med skyldigheten att "omgående" frysa

tillgångarna även om det ofta föreligger ett behov att göra tilläggsutredningar innan åtgärden kan vidtas. Finansbranschens Centralförbund fäste också uppmärksamhet vid att tolkningen av undantagen vid frysning är problematisk och att myndigheterna bör ta entydigt ställning till om tillgångar, och till vilken del, ska frysas omgående. Enligt förbundet är det väsentligt att bedömningen av frågan under inga omständigheter blir den rapporteringsskyldigas uppgift. Riksfogdeämbetet fäste för sin del i sitt yttrande uppmärksamhet vid att det i propositionen bland annat inte togs ställning till hur man ska förhålla sig till egendom som ska frysas och som riskerar att minska i värde eller där kostnaderna för förvaringen är betydande.

Strävan har varit att beakta remissresponsen med avseende på förfarandet särskilt i motiveringstexten genom att där öppna tillämpningen av utsökningsbalken i fall som har samband med verkställighet av sanktioner. De föreslagna ändringarna bör dock på lagnivå anses delvis förbättra läget på det sätt som Finansbranschens Centralförbund framför, eftersom det faktum att utsökningsmyndigheten tas med i frysningprocessen är ägnat att underlätta finansinstitutens ställning. Även om skyldigheten att frysa tillgångar som påträffas direkt grundar sig på en EU-förordning och finansinstutens också framöver på eget initiativ bland annat måste frysa kon-ton som tillhör listade personer eller sammanslutningar, kan de i den faktiska tillämpningen i ett senare skede stödja sig på utmätningens anvisningar.

Utlämnande av uppgifter och andra rätts-skyddsaspekter. Åbo universitet fäste i sitt yttrande uppmärksamhet vid att eventuella konsekvenser för de grundläggande rättigheterna genomgående bör beaktas i propositionen. Även i övrigt togs det i remissresponsen ofta fram att särskilt förslagen till bestämmelser om utlämnande av uppgifter och motiveringarna till dem bör preciseras och förtydligas också i ljuset av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis.

Dataombudsmannen fäste särskild uppmärksamhet vid frågor som har samband med konsekvenserna för privatlivet och skyddet för personuppgifter när myndighetsregister utnyttjas effektivare och ansåg att

dessa frågor bör utvärderas närmare i propositionen. Även Skatteförvaltningen fäste uppmärksamhet vid samma sak. Skatteförvaltningen ansåg särskilt att det på lagnivå borde förtydligas vem utlämnings-skyldigheterna hänför sig till.

Finlands Advokatförbund betonade att, om myndighetsregistren börjar utnyttjas effektivare, det samtidigt bör fästas uppmärksamhet vid medborgarnas rättsskydd så att registrerade personers rättigheter beaktas korrekt. Förbundet fäste också uppmärksamhet vid den rättsliga ställningen för utomstående i den situationen och föreslog att frågan kunde preciseras i propositionens motiveringar.

Finansbranschens Centralförbund ansåg att de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av uppgifter i lagen om penningtvätt bör preciseras och att de bör ha närmare koppling till uppgifter som anknyter till verkställighet av internationella sanktioner. Lagrummen i fråga har i den fortsatta beredningen bearbetats i den riktning som framförs också i detta yttrande. Yttrandet uppmärksammade även i övrigt behovet att noga föreskriva bland annat om karaktären hos de uppgifter som ska lämnas ut och om mottagarna av uppgifterna samt att ordna lämpliga rättskydds-garantier.

Strävan har varit att beakta responsen både i de föreslagna lagtexterna och i regeringspropositionens motiveringar. Bestämmelserna om utlämnande och mottagande av information har i den fortsatta beredningen klart avgränsats och precisats såväl med avseende på sanktionslagen som på lagen om penningtvätt. Frågorna i anknytning till utlämnande av information har utvärderats noggrannare både i detaljmotiveringen för dessa bestämmelser och i den allmänna motiveringen för behandlingsordningen.

Dataombudsmannen fäste uppmärksamhet vid att den som lämnar ut information alltid har ansvaret för att inte överlåta uppgifter utan rätt till utomstående. För att uppgifter lagligt ska kunna lämnas ut till en tredje part, till exempel till en annan myndighet, ska utlämnaren bland annat försäkra sig om att mottagaren har en laglig grund att hantera de uppgifter som begärts och att uppgifterna är nödvändiga för det uppgivna ändamålet. Dataombudsmannen konstaterade också att det i allmänhet har föreskrivits noggrant i lag om

utlämnande av personuppgifter ur polisens register, till vem och vilka uppgifter som får lämnas ut. Dataombudsmannen ansåg det exceptionellt att utlämnandet av uppgifter endast är kopplat till en på förhand obestämmd annan myndighets skötsel av en lagstadgad uppgift, särskilt när myndigheternas lagstadgade uppgifter ofta i lag har fastställts på en mycket allmän nivå. Finansbranschens Centralförbund lyfte, liksom dataombudsmannen, i sitt yttrande fram att utlämnandet av uppgifter till "myndigheter för skötseln av deras lagstadgade uppgifter" inte uppfyller kraven på noggrann avgränsning, proportionalitet, nödvändighet och berättigande. Responsen har beaktats så att förslaget om utlämnande av uppgifter i lagen om penningtvätt har avgränsats så att uppgifter som centralen för utredning av penningtvätt har fått endast får användas och lämnas ut oavsett sekretessbestämmelser i syfte att förhindra, avslöja, utreda och inleda förundersökning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare får uppgifter lämnas ut för det första till utrikesministeriet för skötsel av uppgifter enligt 9 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Enligt paragrafen ska utrikesministeriet underrätta den behöriga arbetsgruppen eller kommittén vid Europeiska unionens råd eller Förenta nationernas säkerhetsråd om frysningsbeslut som Centrakriminalpolisen har fattat med stöd av den lagen (se motiveringarna till bestämmelsen i RP 61/2012 rd, s. 30-32). För det andra

får uppgifter lämnas ut till utmätningsmannen för skötsel av uppgifter enligt 14 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och 2 b § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen. I den förstnämnda paragrafen föreskrivs om utmätningsmannens skyldighet att verkställa frysningsbeslut av Centrakriminalpolisen och i den senare om dess skyldighet att verkställa frysning av tillgångar som grundar sig på en förordning av rådet. Beslut om utlämnande av uppgifter som avses i 5 mom. fattas av en polisman som hör till befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt. Därmed har såväl uppgiftsmottagarna som vad de utlämnade uppgifterna ska användas till definierats och rätten att använda och lämna ut uppgifter fastare knutits till sådana situationer där denna rätt är nödvändig för verkställigheten av internationella sanktioner som är bindande för Finland.

Inreserestriktioner. Inrikesministeriet fäste uppmärksamhet vid att verkställigheten av inreserestriktioner som grundar sig på sanktioner och myndighetsansvaret i samband med det bör utvärderas närmare i propositionen. Yttrandet har beaktats i den fortsatta beredningen där propositionens beskrivning av myndighetsuppgifterna har preciserats och ett förslag till precisering av utlänningslagen har införts.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen

2 a §. I 2 a § 1 mom. i lagen föreskrivs att det genom förordning av statsrådet vid behov kan meddelas närmare bestämmelser om genomförandet av de 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. Enligt 2 mom. i paragrafen ska ikraftträdandet av de i 1 mom. avsedda förordningarna och uppgifter om de straffbestämmelser som gäller brott mot dem kungöras i Finlands författningssamling genom ett meddelande av utrikesministeriet.

Det föreslås att paragrafens *1 mom.* ändras så att de genom Lissabonfördragets ikraftträdande föräldrade hänvisningarna till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ersätts med uppdaterade hänvisningar till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande utgår EU:s behörighet inom sanktionspolitiken från fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Enligt artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionen ska

[u]nionens åtgärder i internationella sammanhang [] utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen:

demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet

samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.

Enligt artikel 21.2 ska

[u]nionen [] utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

[...]

b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,

c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna[.]

Enligt artikel 29 i fördraget ska

[r]ådet ska anta beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Medlemsstaterna ska se till att deras nationella politik överensstämmer med unionens ståndpunkter.

I artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs:

1. Om ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs. Rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta.

2. Om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen, får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

3. De akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.

Utöver sanktionerna som hör till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har EU efter de godkända ändringarna i Lisabonfördraget behörighet att rikta ekonomiska sanktioner också mot aktörer inom unionen. Enligt artikel 75.1 i fördraget ska

[o]m det är nödvändigt för att uppnå målen i artikel 67, när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa en ram för administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater.

Hittills har ingen sekundärlagstiftning utfärdats med stöd av artikeln.

Rådets sanktionsförordningar utfärdas alltså i nuläget med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2 b §. Till lagen föreslås en ny 2 b § som föreskriver om de förfaranden som är nödvändiga för att effektivisera framletandet och frysningen av tillgångar tillhörande fysiska eller juridiska personer som grundar sig på EU:s sanktionsförordningar. Enligt *1 mom.* i paragrafen ska utmätningssmannen på ansökan av utrikesministeriet verkställa en frysningsförpliktelse med iakttagande av bestämmelserna i 8 kap. 5–10 och 12–15 § i utskökningsbalken.

EU:s sanktionsförordning som utskökningsgrund. I 1 kap. 2 § 5 punkten i utskökningsbalken föreskrivs att "[i] enlighet med vad som föreskrivs i andra lagar iaktas förfarandet enligt denna lag även vid verkställighet som avser - - domar och beslut av vissa institutioner och organ inom Europeiska unionen". Termen "beslut" som används i bestämmelsen hänvisar inte till formen för EU:s rättsliga instrument som avses i paragrafen utan kan anses omfatta även de förpliktelser om frysning som utfärdas i form av förordning. Ur verkställighetssynvinkel är rådets sanktionsförordning alltså jämförbar med dessa andra domar och beslut av institutioner och organ inom EU.

Däremot ska på verkställighet av frysning inte lagen om stadganden om rättsvård som ansluter sig till medlemskapet i Europeiska unionen (1554/1994) tillämpas, där det föreskrivs om verkställigheten av vissa beslut av rådet, kommissionen, Europeiska centralbanken och Euratoms skiljedomskommitté. Till den lagens tillämpningsområde hör enligt 1 § 1 mom. dock endast domar och beslut som är verkställbara med stöd av artikel 280 eller 299 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller med stöd av artikel 18 tredje stycket i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. I artikel 299 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt bestäms att "[a]kter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken som medför betalningsskyldighet för andra än stater ska vara verkställbara". Vid frysning är det inte fråga om en sådan betalningsskyldighet.

I praktiken inleds ett verkställighetsförfarande enligt utskökningsbalken i och med att utrikesministeriet lämnar rådets förordning, som föreskriver om frysning av tillgångar som tillhör de fysiska och juridiska personer som finns förtecknade i bilagan till förordningen, till utmätningssmannen för åtgärder. Utmätningssmannen jämför då förteckningen i bilagan med uppgifterna i de databaser utmätningssmannen har till sitt förfogande. I det fallet att det inte upptäcks någon egendom som tillhör listade, meddelar utmätningssmannen detta till utrikesministeriet. Om någon som finns i förteckningen upptäcks ha egendom i Finland, vidtar utmätningssmannen verkställighetsåtgärder i enlighet med 8 kap. i utskökningsbalken.

Enligt 8 kap. 7 § 1 mom. i utskökningsbalken verkställs kvarstad av lös eller fast egendom med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna om utmätning i 4 kap. Enligt 4 kap. 31 § 1 mom. i utskökningsbalken tar utmätningssmannen om hand utmäta 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 utmäta eller utan märkning. Vidare konstateras det i momentet att om den utmäta egendomen finns hos en utomstående, ska

utmätningssmannen ta hand om egendomen eller förbjuda den utomstående att överlämna den till någon annan än utmätningssmannen. Ytterligare finns det i kapitlet bestämmelser till exempel om registeranmälan (exempelvis utmätning av fastigheter eller registrerade immateriella rättigheter). Gälldenären får inte efter utmätningssmannens tillstånd överlåta eller pantsätta utmätt egendom eller på annat sätt förfoga över den (4 kap. 37 §).

Icke-tillämpning av 8 kap. 1, 2, 3, 4 och 11 § i utsökningsbalken. På verkställigheten av en frysningsskyldighet tillämpas enligt den föreslagna paragrafen inte 8 kap. 1, 2, 3, 4 eller 11 § i utsökningsbalken. I kapitlets 1 § föreskrivs att kvarstad och andra säkringsåtgärder om vilka det finns bestämmelser i 7 kap. i rättegångsbalken verkställs i enlighet med detta kapitel. Följaktligen finns det inga grunder för att hänvisa till 1 § när det gäller verkställighet av sanktioner. I 8 kap. 2 § i utsökningsbalken föreskrivs om den sökandes skyldighet att ställa säkerhet hos utmätningssmannen för den skada som kan tillfogas svaranden genom säkringsåtgärden. Enligt 44 § i 3 kap. med allmänna bestämmelser om förfarandet krävs säkerhet inte, om sökanden är ett offentligt samfund. Av syftet med en frysning, och eftersom den i princip omfattar alla tillgångar som uppdragas, följer att föremålet för beslutet för det första inte kan ställa någon s.k. avvärjningssäkerhet enligt 8 kap. 3 § i utsökningsbalken för att förhindra verkställighet. Eftersom en skyldighet att frysa tillgångar inte är subsidiär 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 skyldigheten.

En avvikelse från utsökningsbalkens bestämmelser föreslås också med avseende på 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, medan det i samband med behandlingen av huvudsaken avgörs vem som i sista hand ska stå för kostnaderna. I 6 kap. 11 § i tvångsmedelslagen finns med avseende på

kostnaderna en hänvisning till 7 kap. 11 § i rättegångsbalken, enligt vilken en sökande som i onödan har utverkat en säkringsåtgärd ska ersätta kostnaderna verkställigheten har orsakat. I den föreslagna lagen avviker man från dessa lösningar och omfattar i stället en lösning enligt vilken den som är föremål för beslutet själv står för kostnaderna. Verkställigheten av en sanktionsförordning sker i enlighet med 8 kap. i utsökningsbalken och frysning av tillgångar kan ses som en åtgärd med karaktären av en säkringsåtgärd. Vid verkställighet av sanktionsförordningar är det dock inte fråga om att säkra fullgörandet av en skyldighet som senare eventuellt fastställs genom en dom utan om verkställighet jämförbar med en slutlig verkställighetsgrund. Hur verkställighetskostnaderna ska täckas kan bedömas på samma sätt som också anmars i ett utsökningsförfarande (utom vid säkringsåtgärder). Enligt 9 kap. 1 § i utsökningsbalken är den svarande skyldig att betala behövliga kostnader som vid verkställighet av en betalningsskyldighet eller annan skyldighet föranleds av transport, förvaring eller försäljning av egendom eller av utmätningssmannens övriga verkställighetsåtgärder. I andra hand svarar sökanden för kostnaderna. I detta skede av processen är utrikesministeriets roll främst att till utmätningssmannen vidarebefordra rådets förordning inklusive namnförteckningen i bilagan. Utrikesministeriet har alltså inte prövningsrätt med avseende på inledandet av verkställighetsprocessen, och har heller inte några tillgodohavanden att säkra i ärendet genom verkställigheten. Det finns alltså inte sådana grunder att hänföra kostnaderna till utrikesministeriet som i allmänhet vid säkringsåtgärder. Vidare bör det observeras att verkställigheten av en frysningsskyldighet inte handlar om en process där tillgångar som tillhör föremålet för beslutet i sista hand kan realiseras till förmån för någon annan eller där föremålet för beslutet kan förlora sin egendom på samma sätt som vid lösöreskonfiskation exempelvis till staten. Hela förmögenheten kvarstår i den i sanktionsförordningens bilaga förtecknade personens eller sammanslutningens ägo och återgår till dennes exklusiva förvaltning när förordningen till denna del upphävs. Verkställighetskostnaderna under frysningstiden

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. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll 14 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Frysning av tillgångar utifrån EU-sanktioner påminner till rättsverkningarna närmast om frysning av tillgångar med stöd av ovan nämnda nationella lag om frysning och därför talar en konsekvent reglering för den föreslagna formuleringen.

Kostnaderna för förvaltning av frysta tillgångar torde i sin enklaste form gälla arvoden för upprätthållande av ett fryst konto. Med avseende på andra egendomsposter är det möjligt att egendom måste säljas för att värdet ska hållas intakt eller på grund av höga kostnader för fortsatt förvaring. I sådana fall kan utmätningsmannen sälja egendom i enlighet med 8 kap. 7 § i utsökningsbalken och på de villkor där föreskrivs.

Undantag från frysning av tillgångar. I rådets sanktionsförordningar med frysningsförpliktelser föreskrivs grunder utifrån vilka en medlemsstat kan ge tillåtelse till att frigöra frysta tillgångar eller till att överlåta tillgångar till en sådan person eller sammanslutning vars tillgångar har frysts. Grunderna för undantag syftar å ena sidan till att garantera den som är föremål för frysningen att själv använda den frysta egendomen för bestämda ändamål, däribland för att tillgodose grundläggande behov och, å andra sidan, till att skydda en tredje part som har handlat i god tro från konsekvenserna av frysningen. I de av rådet den 15 juni 2012 uppdaterade riktlinjerna för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) (rådets dokument 11205/12, nedan kallade "*Sanktionsriktlinjer*") har man enats om standardiserade formuleringar för sanktionsförordningarna. I regel används dessa i nya förordningar, om det inte föreligger grundad anledning att avvika från dem.

Enligt sanktionsriktlinjernas standardiserade formulering (stycke 83) får medlemssta-

terna tillåta undantag från frysning eller förbud att ställa tillgångar till förfogande "på villkor som de anser vara ändamålsenliga", om tillgångarna

- a) är nödvändiga för att täcka grundläggande behov för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga X och för sådana fysiska personers anhöriga, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,
- b) endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning av utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster,
- c) endast är avsedda för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinemässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller frysta ekonomiska resurser,
- d) är nödvändiga för extraordinära kostnader, förutsatt att den relevanta behöriga myndigheten åtminstone två veckor före tillståndsgivningen har anmält till de andra medlemsstaternas behöriga myndigheter och kommissionen på vilka grunder den anser att ett särskilt tillstånd ska beviljas,
- e) är avsedda att betalas in på eller från ett konto tillhörande en diplomatisk beskickning eller konsulär myndighet eller en internationell organisation som åtnjuter immunitet enligt internationell rätt, i den mån sådana betalningar är avsedda att användas för den diplomatiska beskickningens eller konsulära myndighetens eller den internationella organisationens officiella ändamål,
- f) är nödvändiga för att garantera människors säkerhet eller miljöskyddet."

Syftet med det första undantaget (a-punkten) är att säkerställa att frysningsåtgärden inte hindrar tillgodoseendet av de grundläggande behoven hos den person eller sammanslutning som är föremål för åtgärden. Som sådana grundläggande utgifter anges "betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster". Av formuleringen framgår likväl att uppräkningsen inte ska anses vara uttömmande, utan att undantag kan tillåtas för vilken utgift som helst som den behöriga myndighe-

ten i en medlemsstat anser att hänför sig till grundläggande behov.

Följande undantag (b-punkten) strävar efter att säkerställa att den person eller sammanslutning som är föremål för åtgärden trots frysningen ska kunna använda sig av juridiska tjänster. Bakgrunden till formuleringen torde speciellt vara behovet att se till att den listade effektivt kan överklaga listningsbeslutet hos EU-domstolen. Formuleringen säger dock inte att en förutsättning för tillåtelse är att kostnaderna uttryckligen har samband med sådana juridiska tjänster. Villkoret att arvoden ska vara "rimliga" syftar till att säkerställa att den som är föremål för en frysning åtgärd inte ska kunna frigöra frysta tillgångar genom att hänvisa till uppdiktade kostnader.

Den tredje grunden för undantag (c-punkten) syftar till att säkerställa att frysningen inte orsakar den berörda egendomen onödigt skada. Avsikten med frysningen är inte att påverka egendomens värde negativt och det är därför befogat att det ska gå att betala kostnaderna för tillbörlig förvaring och förvaltning av egendomen trots frysningen.

Den fjärde grunden för undantag (d-punkten) ger medlemsstaternas myndigheter befogenhet att bevilja också andra undantag när det finns särskilda grunder för det. Formuleringen begränsar inte dessa grunder på annat sätt än att de till karaktären ska vara "extraordinära". Vad "extraordinär" innefattar har inte definierats. Med hänsyn till att frysningen mycket hårt ingriper i möjligheterna för föremålet för frysningen att använda sin egendom och därmed i de grundläggande rättigheterna bör denna grund likväl ges en vid tolkning. Det exceptionella i förfarandet framhävs dock av att alla tillstånd som beviljas på denna grund ska anmälas till kommissionen och medlemsstaterna två veckor innan tillgångarna frigörs.

Den femte grunden för undantag (e-punkten) syftar till att säkerställa att sanktionerna inte orsakar onödiga problem för skötseln av medlemsstaternas och unionens internationella relationer och särskilt att inte diplomatiska beskickningars verksamhet försvåras mer än nödvändigt.

Den sjätte grunden för undantag (f-punkten) är snarast tillämplig när föremålet

för frysningen är företagsegendom. Tack vare undantaget går det att säkerställa att frysningen inte medför hinder för ett företag att på ett lämpligt sätt sköta hanteringen av de risker för människor och miljön som dess verksamhet ger upphov till.

Grunderna för undantag som ingår i EU-förordningarna ger de yttre ramarna för de behöriga myndigheternas prövningsrätt i medlemsstaterna när de överväger att avvika från en frysningsförpliktelse i en EU-förordning. Undantagsgrunderna har dock till exempel med avseende på de grundläggande behoven definierats vagt så att en medlemsstat har omfattande prövningsrätt med avseende på vad den anser vara sådana utgifter.

Enligt 8 kap. 7 § 1 mom. i utsökningsbalken verkställs kvarstad av lös eller fast egendom med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna om utmätning i 4 kap. Enligt den föreslagna lagen ska denna bestämmelse också tillämpas vid verkställighet av en frysningsförpliktelse som grundar sig på en EU-förordning. Vid verkställigheten ska utmätningssmannen iaktta de skyddade belopp, begränsningar och förbud som gäller utsökning. Den grundläggande utkomsten för den som är föremål för frysning är följaktligen tryggt med stöd av bestämmelserna i utsökningsbalken. Vid ett utsökningsförfarande kan den sökande dock begränsa sin fordran till ett visst eurobelopp i stället för beloppet i den dom som utgör utmätningsgrund. När det gäller lön och annan periodisk inkomst kan den sökande och gäldenären ingå ett betalningsavtal enligt 4 kap. 60 § i utsökningsbalken. I det fallet kan det bli kvar en större del av lönen för gäldenären själv än vid en vanlig utsökningsinnehållning. Den sökande har inte i sig rätt att bestämma vilken egendom som ska utmätas, utan utmätningens ordning bestäms i 4 kap. 24 § i utsökningsbalken. Parterna kan dock enligt 25 § i samma kapitel komma överens om att avvika från utmätningens ordning. Utsökningsbalkens bestämmelser trygger följaktligen den grundläggande utkomsten för den som är föremål för frysning på samma sätt som också annars i ett utsökningsförfarande. Å andra sidan kan den sökande och gäldenären vid behov inom de beskrivna ramarna också komma överens

om att frigöra andra tillgångar när det finns grund för det i en EU-förordning.

Tredje parters rättigheter tryggas för sin del av undantagsklausulerna. De standardiserade formuleringarna för dem ingår i stycke 85 och 86 i sanktionsriktlinjerna. Frysningen omfattar enligt den standardiserade formuleringen i stycke 82 tillgångar som "tillhör, ägs, förvaras eller kontrolleras" av personer eller sammanslutningar som är föremål för sanktioner. Avsikten är likväl inte avsedd att omfatta egendom som tillhör en tredje person. Följaktligen får den behöriga myndigheten i en medlemsstat enligt den standardiserade formuleringen i stycke 86 ge tillstånd för avvikelse från frysning, förutsatt att en betalning som ska göras från tillgångarna [...] har uppkommit i samband med ett avtal eller en överenskommelse som har ingåtts av, eller en förpliktelse som har uppkommit för, den berörda personen, den berörda enheten eller det berörda organet [som är föremål för sanktioner] före den dag då personen, enheten eller organet [blev föremål för sanktioner]. Med stöd av den bestämmelsen får endast de personer skydd vilkas rätt har uppkommit innan sanktioner riktades mot gäldenären. Utifrån den standardiserade formuleringen i stycke 85 görs det också möjligt att frigöra tillgångar när de är föremål för "ett rättsligt eller administrativt beslut som meddelats i EU, eller för ett rättsligt beslut som är verkställbart i den berörda medlemsstaten" eller för ett skiljedomsbeslut som meddelats innan den berörda personen eller sammanslutningen blev föremål för sanktioner. Utrikesministeriet är alltså även framöver den behöriga myndighet som avses i EU:s sanktionsförordning och kan vid behov ge tillstånd för sådana betalningar inom den tillåtna ramen för respektive sanktionsförordning.

I paragrafens 2 *mom.* föreskrivs att en frysning ska verkställas oavsett om en fysisk eller juridisk person som avses i bilagan till förordningen har väckt talan i EU-domstolen om upphävande av förordningen. Det är nödvändigt att tillgångarna blir frysta omedelbart när en förordning träder i kraft för att man inte ska hinna gömma undan dem eller flytta dem utom räckhåll för myndigheterna. Skyldigheterna enligt förordningen att frysa till-

gångar som tillhör sådana som är förtecknade i bilagan till förordningen upphör inte heller, trots att en talan om upphävande av förordningen är anhängig i domstolen.

I paragrafens 3 *mom.* föreskrivs om informationsrätten för utmätningssmannen som ansvarar för verkställigheten i fråga om frysning av tillgångar som grundar sig på EU-sanktioner.

Enligt första meningen är rapporterings-skyldiga som avses i 2 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism skyldiga att på eget initiativ till de myndigheter som anges i momentet anmäla egendom de har som tillhör personer eller sammanslutningar som är föremål för sanktioner. Rapporteringsskyldighet på eget initiativ är i princip en atypisk lagstiftningslösning. Rapporteringsskyldiga är dock redan i dagsläget tvungna att i enlighet med 23 § i lagen om penningtvätt följa och anmäla misstänkta affärstransaktioner till myndigheterna. Rapporteringsskyldigheten med avseende på egendom som ska frysas på grund av sanktioner utgår i allmänhet direkt från EU:s sanktionsförordningar där det föreskrivs om rapporteringsskyldighet till myndigheterna: sådana skyldigheter ställer bland annat rådets förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (artikel 40), rådets förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (artikel 29), rådets förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland (artikel 5) och rådets förordning (EG) nr 329/2007 om restriktiva åtgärder mot Demokratiska folkrepubliken Korea (artikel 10). För att fullgöra förpliktelser som utgår direkt från EU-förordningar tillämpar finansinstituten redan i nuläget en praxis som går ut på att de rapporterar egendom de fryser till utrikesministeriet och Centralkriminalpolisen. Den föreslagna bestämmelsen befäster detta handlingsmönster, dock så att uppgifterna framöver ska delges utmätningssmannen som enligt förslaget anförtros uppdraget att sköta myndighetsuppgifterna i anknytning till verkställighet av frysning. Utrikesministeriet ska dock även framöver sköta anmälningarna enligt EU-förordningarna till kommissionen och andra medlemsländer. Detta är oproblematiskt också i det föreslagna systemet efter-

som utrikesministeriet i enlighet med utskökningsbalken i egenskap av sökande av utmätning har rätt att få de uppgifter om de frysta tillgångarna av utmätningsmannen som behövs. Utrikesministeriets informationsrätt behöver därför inte regleras särskilt.

Så som konstaterats påminner verkställigheten av ett frysningsbeslut mycket om verkställigheten av vissa beslut som avses i utskökningsbalken. Också de uppgifter som behövs för verkställigheten av dessa beslut påminner därför om varandra och det är därför naturligt att definiera uppgifternas omfattning i överensstämmelse med 3 kap. 66 § i utskökningsbalken. I den paragrafen föreskrivs:

66 §

Skyldighet för utomstående att lämna uppgifter

En utomstående ska på förfrågan meddela utmätningsmannen

- 1) om han i sin besittning har eller annars har bestämmanderätt över egendom som tillhör gäldenären samt egendomens art,
 - 2) om gäldenären har en fordran på honom eller han har en fordran på gäldenären, grunden för fordringarna och deras belopp samt betalningsrörelsen på de konton som gäller fordran och gäldenärens rätt att använda kontona,
 - 3) om han med gäldenären eller för denne har företagit en sådan rättshandling som kan vara av betydelse vid eftersökande av egendom som tillhör gäldenären samt rättshandlingens innehåll,
 - 4) uppgifter som han har i egenskap av gäldenärens arbetsgivare eller annan utbetalare av inkomst och som gäller gäldenärens inkomst och naturaförmåner, arbetstider och grunderna för betalningarna till gäldenären samt gäldenärens kontaktinformation,
 - 5) uppgifter som han har i egenskap av utövare av tele- eller postverksamhet och som gäller gäldenärens adress- och telefonuppgifter samt annan kontaktinformation.
- Vad som bestäms i 1 mom. 2 punkten gäller också fordringar som i framtiden förfaller till betalning, om en förbindelse har givits eller någon annan rättsgrund har uppstått beträffande en sådan, liksom också fordringar vilka till grund eller belopp är

oklara eller villkorliga. Vad som bestäms i 1 mom. 3 punkten gäller också förfaranden, arrangemang eller andra åtgärder som till sina verkningar är jämförbara med rättshandlingar.

En utomstående är skyldig att på uppmaning av utmätningsmannen visa upp avtal eller andra handlingar som gäller sådana omständigheter som avses i 1 mom. samt annat material som har direkt samband med dem. Utmätningsmannen har rätt att kopiera handlingar och material. Kreditinstitut, finansiella institut och försäkringsanstalter får inte för andra än myndigheter uppge om utmätningsmannen har gjort en förfrågan enligt denna paragraf.

Rapporteringskyldiga enligt 2 § i lagen om penningtvätt ska alltså på eget initiativ till utmätningsmannen lämna ut de uppgifter som avses ovan. För tydlighetens skull föreslås till paragrafen ytterligare en hänvisning, enligt vilken bestämmelser om skyldigheten för utomstående och myndigheter att lämna ut uppgifter finns i 3 kap. 64–68 § i utskökningsbalken.

I paragrafens 4 mom. föreslås en allmän bestämmelse om skötseln i Finland av de uppgifter som enligt EU:s sanktionsförordningar hör till den behöriga myndigheten. Uppgifter i anknytning till verkställigheten sköts i Finland hos flera olika myndigheter i enlighet med deras ansvarsområden och de specialbestämmelser som gäller dem. I sanktionsförordningarna ingår emellertid sådana uppgifter som åläggs de nationella myndigheterna och som inte med stöd av någon nationell lagstiftning uppenbart hör till någon specifik myndighet. Sådana är i de gällande förordningarna särskilt uppgifter i anknytning till finansiella sanktioner, såsom att ge tillstånd för medelöverföring enligt artikel 30 och 30a i rådets förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran eller att till kommissionen och de andra medlemsstaterna rapportera verkställighetsåtgärder som hänförs till finansiella sanktioner. Dessa uppgifter har främst utifrån befogenhetsfördelningen i reglementet för statsrådet ansetts hör till utrikesministeriet. Det är dock med tanke på en tydlig reglering önskvärt att uppgifterna regleras uttryckligen på lagnivå.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska utrikesministeriet ansvara för sådana myndighetsuppgifter som utgår från EU:s sanktionsförordningar och som inte utifrån nationell lagstiftning hör till någon annan myndighetsansvarsområde. Det föreslås att bestämmelsen ska stå i en rätt allmän form, eftersom de uppgifter som i nuläget ingår i sanktionsförordningarna och de som eventuellt senare läggs till inte uttömmande kan beskrivas eller förutses i nationell lag. I bestämmelsen hänvisas enligt förslaget förutom till EU-rättsakter också till skötseln av uppgifter som resolutioner om sanktioner av FN:s säkerhetsråd medför. Bestämmelsen syftar särskilt till beredskap inför situationer där en resolution av säkerhetsrådet medför en aktionskyldighet för myndigheterna, men resolutionen i fråga inte har hunnit genomföras i unionslagstiftningen.

4 §. Det föreslås ändringar i 4 § om straffbestämmelser så att de föråldrade hänvisningarna till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen uppdateras. Framdeles hänvisas det i paragrafen till de förordningar som omfattas av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och som utfärdas med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och alltså gäller avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. Motsvarande uppdatering föreslås också i 46 kap. 1 § i strafflagen som det hänvisas till i 4 § i sanktionslagen. Det är fråga om en rent teknisk uppdatering som inte ändrar det kriminaliserade området.

Skadeståndsfrågor. Frysningsskyldigheten enligt EU:s sanktionsförordningar påminner till innehållet om skyldigheterna som Centrankriminalpolisen med stöd av lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013) kan bestämma. I 16 § i den lagen föreskrivs om statens skyldighet att ersätta den som är föremål för ett frysningsskyldighetsbeslut av Centrankriminalpolisen för den skada som frysningen har orsakat, om tillgångar har frysts utan grund. I förarbetena till lagen (RP 61/2012 rd, s. 38) motiveras behovet av en specialbestämmelse med de potentiellt

mycket påtagliga konsekvenserna när det gäller skyddet av egendom för den som berörs av ett beslut.

Trots den innehållsmässiga likheten i åtgärderna föreslås inte någon motsvarande bestämmelse till sanktionslagen. Sådan reglering kan inte anses ändamålsenlig när beslutet fattas av ett EU-organ. Den som är föremål för EU-sanktioner kan av EU-domstolen begära att domstolen förpliktar EU att ersätta skada (artikel 268 och 340 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Finska staten kan emellertid under vissa förutsättningar bli skadeståndsskyldig, om det anses att en myndighet har brutit mot EU-rätten. Dessutom är 3 kap. 2 § i skadeståndslagen och 3 kap. 111 § i utsökningsbalken tillämpliga på ersättning av skada vid verkställighetsförfarande.

Ytterligare bör det observeras att ersättnings- och ansvarsfrågor regleras också i själva förordningarna. De gäller emellertid inte EU-organens eller medlemsstaternas ansvar för sanktioner de har utfärdat, utan de syftar till att skydda särskilt europeiska exportföretag och finansinstitut som deltar i finansieringen av utrikeshandel, dels från krav med anledning av fördragsbrott på grund av iakttagande av sanktioner, dels från ansvar för brott mot sanktionerna när företagen har handlat omsorgsfullt. I sanktionsriktlinjerna (s. 38) ges en standardiserad formulering för den klausul om ansvarsfriskrivning som ingår i de flesta sanktionsförordningar, enligt vilken

1. Om en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ, i god tro om att åtgärden är förenlig med denna förordning, fryser tillgångar eller ekonomiska resurser eller vägrar att göra dem tillgängliga, ska detta inte medföra ansvar av något slag för den personen eller enheten eller det organet, eller för dess ledning eller anställda, såvida det inte kan bevisas att tillgångarna och de ekonomiska resurserna frystes eller hölls inne på grund av vårdslöshet.

2. Handlingar som utförs av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ ska inte medföra ansvar av något slag för dem, om de inte kände till och inte hade någon rimlig anledning att misstänka att deras

handlande stred mot bestämmelserna i denna förordning.

Det första stycket skyddar alltså en sådan aktör som trots omsorgsfullt agerande har fryst eller vägrat att lämna ut tillgångar, även om det i verkligheten inte har funnits fog för en sådan skyldighet enligt förordningen. Det primära syftet med bestämmelsen torde vara att skydda dels exportföretag som bedriver utrikeshandel och vägrar att utföra en avtalsenlig leverans efter misstanke av grundad anledning till exempel om sanningsenligheten i uppgifterna om köparen, dels banker som iakttar försiktighet och vägrar att genomföra en affärstransaktion på grund av att de inte har lyckats försäkra sig om dess lagenlighet. Det andra stycket syftar för sin del till att begränsa ansvaret i fall där någon har råkat bryta mot en förordning – till exempel "indirekt" råkat lämna ut tillgångar till en persons förfogande som är föremål för sanktioner – utan att ha grundad anledning att misstänka någon lagstridighet i sitt förfarande.

I sanktionsriktlinjerna (s. 39) ingår det också en standardiserad formulering till "frikrivningsklausul". Enligt första stycket får inga krav beviljas i samband med ett kontrakt eller en transaktion, vars genomförande har påverkats direkt eller indirekt, helt eller delvis, av de åtgärder som införs genom denna förordning, inbegripet krav på kompensation eller andra anspråk av detta slag, till exempel kvittningsanspråk eller anspråk enligt en garanti, särskilt krav på förlängning eller betalning av särskilt en finansiell garanti eller motgaranti, oavsett form, om kraven ställs av

- a) personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga X eller Y eller Z
- b) någon annan xxx person, enhet eller organ, inbegripet xxxx
- c) någon annan person, enhet eller organ som agerar via eller till förmån för någon av de personer, enheter eller organ som avses i led a eller b.

Det primära syftet med denna klausul är att skydda företag som deltar i utrikeshandel och dess finansiering särskilt från krav från företag som är etablerade i stater som är föremål för sanktioner. Ansvarsbegränsningen är mycket omfattande, då enligt den inga krav får beviljas som "indirekt" eller "delvis" har

bakgrund i effekter av sanktioner i genomförandet av någon affärstransaktion.

1.2 Lagen om Finansinspektionen

71 §. Rätt och skyldighet att lämna ut information. I 71 § i lagen om Finansinspektionen föreskrivs om rätten och skyldigheten att lämna ut information trots sekretessbestämmelser. I paragrafen finns det inte bestämmelser om utlämnande av uppgifter till utmätningsmannen för verkställighetsåtgärder enligt utsökningsbalken eller överhuvudtaget till myndigheterna när uppgifterna behövs för verkställande av internationella sanktioner. Finansinspektionen ska samarbeta med centralen för utredning av penningtvätt, polisen, Enheten för utredning av grå ekonomi, Skatteförvaltningen och andra behöriga myndigheter för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet i enlighet med 3 c § i lagen.

Enligt 3 kap. 67 § ska myndigheter och de som sköter offentliga uppdrag på begäran meddela utmätningsmannen alla uppgifter de har om gäldenärens egendom och förmögenhet, inkomster, skulder och ekonomiska ställning i övrigt samt bankförbindelse eller annan motsvarande förbindelse samt gäldenärens arbetsavtalsförhållanden och andra anställningar, pensioner och ekonomiska verksamhet. Till 71 § i lagen om Finansinspektionen föreslås emellertid en ny 11 d-punkt om Finansinspektionens rätt att lämna ut uppgifter till utmätningsmannen som genom den ovan redogjorda ändringen av sanktionslagen ska anförtros verkställigheten av frysningar enligt EU-sanktioner och som genom lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism har anförtrots verkställigheten av frysningsbeslut enligt den lagen. Det är inte nödvändigtvis möjligt att lämna ut uppgifter till exempel med stöd av 71 § 5 mom., om inte tillsynsmyndigheten eller någon annan myndighet i den stat som har lämnat ut de sekretessbelagda uppgifterna har gett sitt uttryckliga samtycke.

1.3 Strafflagen

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

1 §. *Regleringsbrott.* Det föreslås att lagens nummer i författningssamlingen i enlighet med etablerad lagstiftningsteknik läggs till hänvisningen till lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen i 1 punkten i paragrafens 1 mom. I 2 punkten i momentet hänvisas det till lagen om tryggnad av landets utrikeshandel och ekonomiska tillväxt som har upphävts genom lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996) och i 4 punkten till lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika (1104/85) som har upphävts genom lag 415/1993. Enligt förslaget ska dessa punkter strykas. Det föreslås att hänvisningen som ingår i 6 punkten i momentet ska uppdateras med en hänvisning till beredskapslagen (1552/2011) som ersatte beredskapslagen från 1991. Den föråldrade hänvisningen i 9 punkten till Europeiska gemenskapen ersätts enligt förslaget med en hänvisning till Europeiska unionen. Vidare föreslås att hänvisningarna i momentet till författningssamlingen korrigeras i enlighet med nuvarande lagstiftningsteknik. Punktnumreringen i momentet ändras på motsvarande sätt.

I remissresponsen om arbetsgruppens betänkande framfördes också att regleringen i 46 kap. i strafflagen bör ändras så att ett brott mot EU:s sanktionsförordningar kriminaliseras med en särskild beteckning för "sanktionsbrott". I den fortsatta beredningen ansågs det dock inte ändamålsenligt att utvärdera den frågan i samband med denna regeringsproposition.

Hänvisningarna i paragrafens 1 mom. 11 punkt till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ersätts enligt förslaget med uppdaterade hänvisningar till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I paragrafen hänvisas det framdeles till de förordningar om avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater som omfattas av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och sä-

kerhetspolitik och har utfärdats med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Motsvarande uppdatering föreslås också till 4 § i sanktionslagen där det hänvisas till 46 kap. 1 § i strafflagen. Det handlar om en rent teknisk uppdatering som inte ändrar det kriminaliserade området.

1.4 Utlänningslagen

36 §. *Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd.* Enligt villkoren för inresa i 11 § i utlänningslagen är en förutsättning för en utlännings inresa att han eller hon inte har meddelats inreseförbud. I lagens förarbeten, i detaljmotiveringen, konstateras att ett sådant inreseförbud kan vara nationellt eller utfärdat i ett annat nordiskt land eller i en annan Schengenstat (RP 28/2003 rd, s. 125). Inreseförbud utifrån rådets sanktioner förs in i en Schengendatabas. Villkoren för inresa för en utlännings som är föremål för reserestriktioner som grundar sig på sanktioner uppfylls alltså inte. I EU:s sanktionsbeslut ingår det konsekvent en bestämmelse som redan internationella standarder för de mänskliga rättigheterna kräver, enligt vilken reserestriktioner som grundar sig på sanktioner inte förpliktar en medlemsstat att hindra egna medborgare från att återvända till hemlandet.

EU-besluten möjliggör i allmänhet en avvikelse från ett inreseförbud med tillstånd av den berörda medlemsstatens myndighet också på andra grunder som bestäms särskilt i rådets beslut. Dessa kan till exempel gälla tvingande humanitära orsaker eller att den berörda personen deltar i internationella konferenser som syftar till att söka en lösning på de bakomliggande orsakerna till sanktionerna eller som är sammankallade av FN. Som villkor för ett undantagstillstånd kan ställas att de övriga medlemsländerna inte motsätter sig tillståndet. I tvistefall kan tillstånd dock i allmänhet beviljas, om en kvalificerad majoritet av medlemsländer förordar tillstånd. En person som är föremål för EU-sanktioner och försöker ta sig till Finland kan alltså vid behov beviljas ett undantag som grundar sig på ett EU-beslut från ett inreseförbud i samma beslut. I det fallet bör det anses att personen med avseende på denna resa inte heller är föremål för inreseförbud på det sätt som avses i 11 § i utlänningslagen.

I de fall som avses i 11 § i utlänningslagen är bedömningen alltså att den finska lagstiftningen möjliggör ett tillbörligt genomförande av sanktionsgrundade inreseförbud som är bindande för Finland. Det fallet bör dock bedömas separat, att en person som redan vistas i Finland söker uppehållstillstånd och upptäcks vara föremål för resebegränsande sanktioner. Ett sådant fall kan uppkomma till exempel om rådet utfärdar reseförbud för en person som redan vistas i Finland.

Enligt den standardiserade formuleringen i Europeiska unionens beslut ”ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorium [för personer som är föremål för sanktioner]”. Även i FN:s säkerhetsrådsresolutioner används en motsvarande formulering ”[Member States shall] prevent the entry into or transit through their territories by designated individuals”. Följaktligen kan de rättsliga förpliktelser som är bindande för Finland utifrån formuleringen åtminstone inte entydigt anses förutsätta att Finland ska avlägsna en lagligen inrest person ur landet som sedermera har blivit föremål för reserestriktioner. Bestämmelsens syfte och mål kan dock bedömas förutsätta detta till exempel i det fallet att den berörda personen på ett eller annat sätt har lyckats ta sig in i landet, trots redan gällande inreseförbud. Likaså måste bedömningen vara att åtminstone en person som endast kortvarigt befinner sig i landet inte alltid bör beviljas fortsatt uppehållstillstånd i det fallet att personen under vistelsen i Finland blivit föremål för sanktioner. Å andra sidan verkar det i brist på en klar rättslig förpliktelse inte befogat, och i ljuset av de grundläggande fri- och rättigheterna som tryggas i grundlagen inte heller möjligt, att hindra någon som kanske rentav länge har bott i landet eller annars har knutit nära band hit att fortsätta sin vistelse. Finland bör dock i vissa situationer vid behov ha möjlighet att vägra uppehållstillstånd för personer som är föremål för reserestriktioner också när sådana påträffas i Finland.

De allmänna förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd fastställs i 36 § i utlänningslagen. Enligt 1 mom. i paragrafen kan uppehållstillstånd vägras, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller sä-

kerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att uppehållstillstånd beviljas på grund av familjeband eller att uppehållstillstånd beviljas en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Äventyrande av internationella förbindelser kan dock inte anses vara en tillräcklig grund för avslag på ansökan när det upptäcks att personen i fråga är föremål för sanktioner. Av anförda skäl föreslås ett tillägg till 36 § 1 mom. i utlänningslagen med en uttrycklig bestämmelse om att uppehållstillstånd kan vägras, om en persons inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande internationell förpliktelse eller enligt ett beslut som antagits med stöd av fördraget om Europeiska unionen. Vägran att utfärda uppehållstillstånd med anledning av sanktioner bör dock på samma sätt som vid äventyrande av Finlands internationella förbindelser lämnas till prövning från fall till fall. Reserestriktioner i samband med sanktionssystemet hindrar alltså inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd till exempel på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd. Ordalydelsen ”kan vägras” i gällande 36 § 1 mom. i utlänningslagen anses göra prövningen från fall till fall möjlig.

1.5 Lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

35 §. *Centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter.* I 35 § i lagen om penningtvätt föreskrivs om centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter. I 1 mom. 1 punkten i paragrafen konstateras att centralen för utredning av penningtvätt har till uppgift att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. Förslaget är att denna punkt ändras så att det till uppgifterna för centralen för utredning av penningtvätt, utöver att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism, läggs till avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom att begreppet

”avslöjande” läggs till bestämmelsen som fastställer centralens uppgifter blir det möjligt att i ett så tidigt skede som möjligt i syfte att förebygga brott använda och lämna ut uppgifter som centralen förfogar över. I dagsläget är centralens uppgifter inte i linje med 1 kap. 1 § 1 mom. i polislagen (872/2011), enligt vilken det är polisens uppgift bland annat att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Centralen för utredning av penningtvätt får inte i nuläget lämna ut uppgifter den har för att förhindra att ett brott förövas och kan därmed inte fullfölja en av polisens lagstadgade grunduppgifter. Vidare konstateras det i 1 kap. 1 § i lagen om penningtvätt att syftet med lagen är att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, bidra till att dessa avslöjas och utreds samt effektivisera spårning och återtagande av vinningen av brott. Regleringen och innehållet i begreppen är därmed framöver till nödvändiga delar i samklang både med syftet för lagen om penningtvätt och med polisens uppgifter enligt 1 kap. 1 § 1 mom. i polislagen. I 5 kap. 1 § 2 mom. i polislagen sägs det att med förhindrande av brott avses åtgärder som syftar till att förhindra brott, försök till brott och förberedelse till brott, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet finns grundad anledning att anta att personen i fråga kommer att göra sig skyldig till brott, samt åtgärder som syftar till att avbryta ett redan påbörjat brott eller begränsa den direkta skada eller fara som brottet medför. Vidare sägs det i 5 kap. 1 § 3 mom. i polislagen att med avslöjande av brott avses åtgärder som syftar till att klarlägga om det för inledande av förundersökning finns en i 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen avsedd grund, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet kan antas att ett brott har begåtts.

Dessutom är en utvidgning av uppgifterna för centralen för utredning av penningtvätt utöver att förhindra och utreda till att också omfatta avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism samt den nedan närmare redogjorda ändringen i centralens rätt att få, använda och lämna ut uppgifter befo-

gade också i ljuset av 5 kap. 54 § 4 mom. i polislagen. Enligt momentet får överskottsinformation dessutom alltid användas för förhindrande av brott, för inriktning av polisens verksamhet och som en utredning som stöder det att någon är oskyldig. Enligt 5 mom. i samma paragraf får överskottsinformation också användas för att förhindra betydande fara för någons liv, hälsa eller frihet eller betydande miljö-, egendoms- eller förmögenhetsskada.

Enligt 35 § 2 mom. i gällande lag om penningtvätt avses med förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism mottagande, registrering och utredning av anmälningar som gäller misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism samt undersökning av penningtvätt och finansiering av terrorism och undersökning av det brott genom vilket de tillgångar eller den vinning har fåtts som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt gällande 2 mom. avses med förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism endast undersökning av det brott genom vilket de tillgångar eller den vinning har fåtts som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det föreslås att 35 § 2 mom. ändras så att definitionen av förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism dessutom omfattar förhindrande och avslöjande av brott genom vilka de tillgångar eller den vinning har fåtts eller kan fås som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I praktiken är det enligt den nuvarande definitionen inte möjligt att lämna ut uppgifter till exempel med stöd av 37 §, om det när uppgifterna lämnas ut ännu inte finns fog att misstänka brott. Det kan dock vara nödvändigt att lämna ut uppgifter till exempel för att förhindra eller avslöja regleringsbrott eller för att effektivisera utmätningens verkställighetsåtgärder som rör sanktioner. Ändringen fullföljer för sin del också ett effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna så som förutsätts i regeringsprogrammet 2011.

37 §. Rätten att få, använda och lämna ut uppgifter. I 37 § i lagen om penningtvätt föreskrivs om rätten för centralen för utredning

av penningtvätt att få, använda och lämna ut uppgifter. Enligt gällande 5 mom. i paragrafen får uppgifterna användas och lämnas ut endast i syfte att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. I betänkandet av arbetsgruppen som utredde myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner konstateras att rätten för centralen för utredning av penningtvätt att lämna ut uppgifter bör preciseras genom ändringar i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Det föreslås att momentet som gäller rätten att lämna ut uppgifter ska ändras så att information som centralen har fått får användas och lämnas ut oberoende av sekretessbestämmelser för förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt för förhindrande, avslöjande och utredning av brott i samband med det. Dessutom får uppgifter lämnas ut för det första till utrikesministeriet för skötsel av uppgifter enligt 9 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Enligt den paragrafen ska utrikesministeriet underätta den behöriga arbetsgruppen eller kommittén vid Europeiska unionens råd eller Förenta nationernas säkerhetsråd om frysningsbeslut som Centralkriminalpolisen har fattat med stöd av den lagen (se motiveringarna till bestämmelsen i RP 61/2012 rd, s. 30□32). För det andra får uppgifter lämnas ut till utmätningsmannen för skötsel av uppgifter enligt 14 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och uppgifter enligt 2 b § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen. I den förstnämnda paragrafen föreskrivs om utmätningsmannens skyldighet att verkställa frysningsbeslut av Centralkriminalpolisen och i den senare om dess skyldighet att verkställa frysning av tillgångar som grundar sig på en förordning av rådet.

Ändringsförslaget grundar sig på att det i den gällande bestämmelsen inte har skrivits in någon uttrycklig befogenhet om utlämnande av uppgifter till utmätningsmannen för verkställighet av en förpliktelse om frysning av tillgångar utifrån lagen om frysning av tillgångar eller internationella sanktioner.

Regleringen omfattar också avslöjande av penningtvätt och stämmer överens med uppgifterna som enligt polislagen åläggs polisen. I praktiken möjliggör den nuvarande regleringen inte utlämnande av uppgifter till utmätningsmannen, om det när uppgifterna lämnas ut ännu inte finns fog att misstänka brott. Det kan dock vara nödvändigt att lämna ut uppgifter till exempel för att förhindra eller avslöja regleringsbrott eller för att effektivisera utmätningsmannens verkställighetsåtgärder.

Det bestäms särskilt om utlämnande av uppgifter till utrikesministeriet i lagen om frysning av tillgångar. För beredningen av ansökningarna enligt 2 b § i sanktionslagen och för att trygga verkställigheten bör det i den föreslagna paragrafen föreskrivas om utlämnande av uppgifter. Det förutsätts i regeringsprogrammet att informationsutbytet mellan myndigheterna intensifieras. Av dessa orsaker föreslås att momentet som gäller rätten för centralen för utredning av penningtvätt att lämna ut uppgifter preciseras så att centralen oavsett sekretessbestämmelser får använda och lämna ut uppgifter den har i syfte att förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism.

Till paragrafen föreslås ett nytt 6 mom., enligt vilket beslut om utlämnande av uppgifter fattas av en polisman som hör till befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt. Centralen för utredning av penningtvätt ska separat för varje enskilt fall bedöma när det är nödvändigt att lämna ut uppgifter. Nuvarande 6 mom. blir ett nytt 7 mom.

Till 37 § föreslås ett nytt 8 mom. enligt vilken lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska tillämpas på rätten för den som är föremål för en anmälan om en misstänkt affärstransaktion att få veta vem som har gjort anmälan. Det är fråga om en rent förtydligande hänvisningsbestämmelse, eftersom det enligt 8 § 4 mom. i personuppgiftslagen om rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister och om annat utlämnande av personuppgifter ur dessa personregister gäller vad som föreskrivs om offentlighet för myndighetshandlingar. Det behövs dock en separat hänvisningsbestämmelse för att framhäva att det i vissa situationer

kan vara nödvändigt att hemlighålla anmäla-rens identitet för föremålet för anmälan för att garantera anmälares säkerhet.

Den föreslagna hänvisningen till offentlighetslagen klargör att en begäran om uppgift om anmälares identitet alltid också ska ses i ljuset av 11 § 2 mom. 1 punkten. Enligt den har en part inte rätt att ta del av en myndighetshandling "när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt - - enskilt intresse". I förarbetena till offentlighetslagen (RP 30/1998 rd) konstateras att "[e]tt synnerligen viktigt enskilt intresse kan gälla - - tryggnad av individens säkerhet" och att "[e]tt synnerligen viktigt enskilt intresse äventyras, om yppande av vissa uppgifter medför fara för uppgiftslämnaren." I förarbetena sägs ytterligare: "Att klarlägga huruvida utlämnandet av upplysningar ur en handling står i strid med ett särskilt viktigt allmänt eller enskilt intresse, kräver alltid värdering från fall till fall. Vid en myndighets helhetsbedömning från fall till fall bör eftersträvas att sammanjämka det för individens rättsskydd centrala kravet att få reda på grunderna för ett avgörande som gäller en själv och viktiga intressen som gäller andra och å andra sidan att centrala samhällliga målsättningar och syftena med regleringen förverkligas." Följaktligen ska centralkriminalpolisen alltid vid en begäran om uppgift om anmälares identitet från fall till fall bedöma huruvida ett utlämnande står i strid med ett ovan beskrivet särskilt viktigt enskilt intresse. Detta gör det möjligt att vägra att lämna ut uppgifter bland annat när detta kan leda till ett hot mot anmälares liv och hälsa.

Särskilt befogat att lägga till en bestämmelse som hänvisar till anmälares ställning är det för att det enligt 42 § i lagen om penningtvätt är straffbart att inte göra anmälan. Rapporteringsskyldiga är också skyldiga att göra anmälan i fall där de misstänker att affärstransaktionen kan ha samband med finansiering av terrorism. Om en förundersökning om finansiering av terrorism eller något annat brott enligt 34 a kap. i strafflagen inleds på grund av en anmälan ska undersökningsledaren eller åklagaren underrätta centralen för utredning av penningtvätt om den pågående processen i enlighet med lagen om frysning av tillgångar. Rapporteringsskyldiga

kan när de gör en anmälan bli föremål för hämndaktioner. Rädslan för hämndaktioner kan leda till att en anmälan överhuvudtaget inte görs.

Särskilt är privata näringsidkare i en mera sårbar situation än till exempel stora kreditinstitut och kan av rädsla för att förlora kunder eller för hämndaktioner låta bli att göra en anmälan. En strävan med förslaget är i själva verket att framhäva skyddet av anmälares och att säkerställa att rapporteringsskyldigheten uppfylls och på det sättet också bidra i synnerhet till effektiv verkställighet av internationella sanktioner i samband med terrorismbekämpning. Därtill är det att märka att artikel 27 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (det s.k. tredje direktivet om penningtvätt) förutsätter att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda anställda vid de institut eller hos de personer som omfattas av detta direktiv från att utsättas för hot eller fientliga åtgärder till följd av att de rapporterat misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism antingen internt eller till centralen för utredning av penningtvätt. Direktivet förutsätter alltså uttryckligen att medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att skydda rapporteringsskyldiga.

1.6 Tullagen

14 §. Föremål för internationella sanktioner är inte enbart varor utan även fartyg och personer. Fartyg ska via Portnetsystemet anmäla sig till Tullen som sedan behandlar uppgifterna. Tullen är den första myndigheten som får dessa uppgifter om fartyg och utifrån dem kan Tullen kontrollera huruvida det fartyg som gjort anmälan, dess passagerare eller frakt är föremål för sanktioner. För att förtydliga Tullens befogenheter med avseende på sanktionsövervakningen föreslås till 14 § ett helt nytt 4 mom. med ett omnämnande om Tullens administrativa befogenhet att i syfte att verkställa sanktioner förhindra import och export av varor till och från Finland, om det går att påvisa att fartyget, dess last eller personerna där har samband med en sanktionsöverträdelse. Denna föreslagna ändring om-

fattas av den allmänna definitionen av tullåtgärd enligt tullagen.

Enligt förslaget hänvisas det i paragrafen till Europeiska unionens sanktionslagsstiftning, men också framför allt till de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Med dessa avses i synnerhet sanktionsresolutioner av FN:s säkerhetsråd som är bindande för medlemsländerna. Resolutionerna genomförs i EU genom beslut och förordningar av rådet, men det tar ofta några veckor att förbereda rättsakterna. Hänvisningen till internationella förpliktelser behövs för att trygga de finska myndigheternas förutsättningar att agera på det sätt som säkerhetsrådet kräver också när lagstiftning på EU-nivå ännu inte har utfärdats. För det andra hänvisas det i paragrafen också till den så kallade sanktionslagen, enligt vilken föreskrifter om åtgärder av ekonomisk natur och åtgärder som gäller data- och annan kommunikation som behövs för att uppfylla säkerhetsrådets resolutioner vid behov nationellt kan utfärdas genom förordning. En sådan förordning blir aktuell närmast i sådana situationer som beskrivits ovan, där Finland i brist på EU-lagstiftning är skyldig att agera på det sätt som FN:s säkerhetsråd förutsätter, medan det krävs närmare föreskrifter för att genomföra resolutionen. Tullen bör i dessa situationer ha samma befogenheter som när nödvändig EU-lagstiftning har hunnit utfärdas. För det tredje hänvisas det till lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Genom den lagen genomförs nationellt vissa förpliktelser enligt säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) om sanktioner mot terrorism som det har ansetts att lagstiftningen på EU-nivå inte helt täcker. Centralkriminalpolisen kan enligt den lagen bestämma om frysning av tillgångar på ett sätt som till sin rättsverkan mycket påminner om frysningsförpliktelser enligt EU:s sanktionsförordningar. Eftersom det i lagen huvudsakligen är fråga om genomförande av internationella sanktioner mot terrorism och eftersom där föreskrivs om likadana rättsverkningar, är det befogat att Tullen också till denna del ska ha motsvarande befogenhet.

1.7 Gränsbevakningslagen

24 a §. Övervakning av sanktioner och andra restriktioner inom Finlands havsområde

Till gränsbevakningslagen föreslås en ny 24 a § som föreskriver som uppgift för Gränsbevakningsväsendet att övervaka verkställigheten inom Finlands havsområde av internationella förpliktelser som är bindande för Finland eller sanktioner som genomförts i enlighet med Europeiska unionens lagstiftning med avseende på fartyg som ankommer till eller avgår från Finland. Detta gäller i lika mån handels- som fritidsfartyg. Bland annat sanktioner som utfärdats av Förenta nationernas säkerhetsråd genomförs gemensamt i Europeiska unionen genom beslut och förordningar av rådet. Rådet kan utöver det också besluta om så kallade autonoma restriktiva åtgärder, dvs. sanktioner som inte grundar sig på resolutioner av Förenta nationernas säkerhetsråd. Europeiska unionens behörighet inom sanktionspolitiken utgår från fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Sanktionerna grundar sig på EU:s gemensamma utrikes- och försvarspolitik.

Enligt förslaget hänvisas det i paragrafen till Europeiska unionens lagsstiftning, men också framför allt till de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Med dessa avses i synnerhet sanktionsresolutioner av FN:s säkerhetsråd som är bindande för medlemsländerna. Resolutionerna genomförs i EU genom beslut och förordningar av rådet, men det tar ofta några veckor att förbereda rättsakterna. Hänvisningen till internationella förpliktelser behövs för att trygga de finska myndigheternas förutsättningar att agera på det sätt som säkerhetsrådet kräver också när lagstiftning på EU-nivå ännu inte har utfärdats. För det andra hänvisas det i paragrafen också till den så kallade sanktionslagen, enligt vilken föreskrifter om åtgärder av ekonomisk natur och åtgärder som gäller data- och annan kommunikation som behövs för att uppfylla säkerhetsrådets resolutioner vid behov nationellt kan utfärdas genom förordning. En sådan förordning blir aktuell närmast i sådana situationer som beskrivits ovan, där Finland i brist på EU-lagstiftning är skyldig att agera på det sätt som FN:s säker-

hetsråd förutsätter, medan det krävs närmare föreskrifter för att genomföra resolutionen. Gränsbevakningsväsendet bör i dessa situationer ha samma befogenheter som när nödvändig EU-lagstiftning har hunnit utfärdas. För det tredje hänvisas det till lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Genom den lagen genomförs nationellt vissa förpliktelser enligt säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) om sanktioner mot terrorism som det har ansetts att lagstiftningen på EU-nivå inte helt täcker. Centralkriminalpolisen kan enligt den lagen bestämma om frysning av tillgångar på ett sätt som till sin rättsverkan mycket påminner om frysningsförpliktelser enligt EU:s sanktionsförordningar. Eftersom det i lagen huvudsakligen är fråga om genomförande av internationella sanktioner mot terrorism och eftersom där föreskrivs om likadana rättsverkningar, är det befogat att gränsbevakningsväsendets uppgifter vid behov också omfattar övervakningen av denna lag inom havsområdet.

34 b §. *Befogenheter vid övervakning av sanktioner och andra restriktioner inom Finlands havsområde.* Gränsbevakningsväsendet har i de uppgifter som anges ovan i 24 a § rätt att vägra ett utländskt fartyg tillträde till Finlands inre territorialvatten. På samma grunder får Gränsbevakningsväsendet hindra ett utländskt fartyg som har avgått från finsk hamn att lämna Finlands territorialvatten och ett fartyg under finsk flagg att lämna Finlands territorialvatten eller ekonomiska zon.

Gränsbevakningsväsendet deltar i det marina myndighetssamarbetet och har dessutom en central roll i PTG-myndigheternas brottbekämpande arbete som hänför sig till havsområdet. I och med att informationsgången i samband med sanktionsövervakningen eventuellt förbättras enligt förslaget i propositionen kommer myndigheterna som deltar i genomförandet av sanktionslagstiftningen att ha bättre tillgång än i nuläget till information som övervakningen kräver. Gränsbevakningsväsendet har god marin aktionsberedskap och mångsidig kompetens och utrustning och är därför en central aktör också i marin övervakning av sanktioner. Gränsbevakningsväsendet ansvarar redan i nuläget för verkställigheten av reserestriktioner i Fin-

land. Till denna del har det inte föreskrivits någon särskild uppgifts- eller befogenhetsbestämmelse för Gränsbevakningsväsendet, utan övervakningen av inreserestriktioner anses ingå i Gränsbevakningsväsendets gränsbevakningsuppgift. Ett fartyg kan vara föremål för sanktioner på de mångahanda grunder som framförs i betänkandet, antingen utifrån en person ombord på fartyget, lasten, fartygets flaggstat eller utifrån dess ägare. Av den orsaken föreslås det att befogenheter att övervaka sanktioner inom Finlands havsområde inte endast läggs till gränsbevakningslagen utan också till tullagen och med avseende på VTS-myndigheten till lagen om fartygstrafikservice.

1.8 Lagen om fartygstrafikservice

17 a §. *VTS-myndighetens förbuds rätt.* VTS-myndigheten får vägra ett fartyg att anlöpa eller lämna VTS-området, att anlöpa hamn eller kasta ankar samt att avgå från hamn eller ankarplats, om detta är nödvändigt för att verkställa sanktioner. Enligt förslaget hänvisas det i paragrafen till Europeiska unionens sanktionslagsstiftning, men också framför allt till de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Med dessa avses i synnerhet sanktionsresolutioner av FN:s säkerhetsråd som är bindande för medlemsländerna. Resolutionerna genomförs i EU genom beslut och förordningar av rådet, men det tar ofta några veckor att förbereda rättsakterna. Hänvisningen till internationella förpliktelser behövs för att trygga de finska myndigheternas förutsättningar att agera på det sätt som säkerhetsrådet kräver också när lagstiftning på EU-nivå ännu inte har utfärdats. För det andra hänvisas det i paragrafen också till den så kallade sanktionslagen, enligt vilken föreskrifter om åtgärder av ekonomisk natur och åtgärder som gäller data och annan kommunikation som behövs för att uppfylla säkerhetsrådets resolutioner vid behov nationellt kan utfärdas genom förordning. En sådan förordning blir aktuell närmast i sådana situationer som beskrivits ovan, där Finland i brist på EU-lagstiftning är skyldig att agera på det sätt som FN:s säkerhetsråd förutsätter, medan det krävs närmare föreskrifter för att genomföra resolutionen. VTS-myndigheten bör i dessa situationer ha

samma befogenheter som när nödvändig EU-lagstiftning har hunnit utfärdas. För det tredje hänvisas det till lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Genom den lagen genomförs nationellt vissa förpliktelser enligt säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) om sanktioner mot terrorism som det har ansetts att lagstiftningen på EU-nivå inte helt täcker. Centralkriminalpolisen kan enligt den lagen bestämma om frysning av tillgångar på ett sätt som till sin rättsverkan mycket påminner om frysningsförpliktelsen enligt EU:s sanktionsförordningar. Eftersom det i lagen huvudsakligen är fråga om genomförande av internationella sanktioner mot terrorism och eftersom där föreskrivs om likadana rättsverkningar, är det befogat att VTS-myndighetens uppgifter omfattar åtgärder för att vid behov verkställa också denna lag.

Den föreslagna paragrafen ska förtydliga VTS-myndighetens befogenheter. VTS-myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ansvara för fartygstrafikens säkerhet och effektivitet. Redan i dagsläget har VTS-myndigheten befogenhet att ingripa i fartygstrafiken under de förutsättningar och med de åtgärder som bestäms i 17 §. VTS-myndigheten upprätthåller också en lägesbild över fartygstrafiken inom VTS-området och står i kontakt med de enskilda fartygen och informerar dem om omständigheter som påverkar deras rörelser och varnar för potentiella faror. Vidare är det VTS-myndigheten som inom VTS-området på framställning av sjöräddningsledaren fattar beslut om att avspärra ett efterspanings- och räddningsområde.

För att undvika farliga situationer är det nödvändigt att VTS-myndigheten så fort som möjligt efter att ett fartyg anmält sin avsikt att anlöpa VTS-området meddelar det om åtgärder fartyget är föremål för. Om ett fartyg är föremål för en sådan trafikrestriktion utfärdad av myndigheterna som till exempel ett beslut av tullen att ingripa i ett fartygs passage, är det ändamålsenligt att VTS-myndigheten kan fatta beslut eller för verkställande av en annan myndighets beslut meddela fartyget nödvändiga föreskrifter för att säkerställa att fartygets passage förhindras, med beaktande av rådande omständigheter och utan att äventyra annan fartygstrafik.

Ytterligare föreslås det en bestämmelse till paragrafen, enligt vilken handräckningsmyndigheterna enligt 24 § vid behov omedelbart ska underrättas om åtgärder som avses i 1 mom. Det är befogat att underrätta inte endast de egentliga handräckningsmyndigheterna, utan även utrikesministeriet om dessa åtgärder på grund av de verkställighets- och samordningsuppgifter som hör till ministeriet.

2 Ikraftträdande

De föreslagna lagarna avses träda i kraft våren 2015.

3 Förhållande till grundlagen och behandlingsordning

Finland har genom fördragen om Europeiska unionen och Europeiska unionens funktionssätt förbundit sig att följa och genomföra sanktionsbeslut och -förordningar av rådet. De föreslagna lagändringarna syftar till att bidra till att dessa förpliktelser verkställs effektivt i Finland. De föreslagna ändringarna handlar inte om förutsättningarna för frysning eller andra åtgärder (jfr GrUU 38/2012 rd) utan om förfarandebestämmelser. Grundlagsutskottet konstaterade vid behandlingen av regeringens proposition 262/1996 rd att Finland redan genom anslutningsfördraget förband sig att följa de sanktionsförordningar som EG utfärdar inom ramen för sina befogenheter och att lagförslaget inte innebar något nytt undantag från grundlagarna i relation till ikraftträdandelagen för anslutningsfördraget (GrUU 4/1997 rd).

Förfarandebestämmelserna kan ha betydelse med tanke på hur rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen tillgodoses. I propositionen ingår ett förslag om att lägga till EU:s sanktionsförordningar till listan över utökningsgrunder samt en bestämmelse om utökningsförfarandet som ska följas i dessa fall. Den, vars rätt en åtgärd eller ett beslut berör, får anföra besvär hos tingsrätten över utmätningsmannens verkställighetsbeslut. En person eller sammanslutning som är föremål för sanktioner får hos EU-domstolen kräva att listningen upphävs.

De föreslagna ändringarna i lagen om penningtvätt syftar till bättre verksamhetsförutsättningar för centralen för utredning av penningtvätt och bidrar därigenom till att internationella sanktioner genomförs effektivare i Finland. I propositionen föreslås att paragrafen om uppgifterna för centralen för utredning av penningtvätt ändras så att utöver att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism också avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism anges som en uppgift för centralen. Utvidgningen av uppgifterna till att också gälla avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism står i samklang med det uttalade målet för lagen om penningtvätt. Syftet med lagen är att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, bidra till att dessa avslöjas och utreds samt effektivisera spårning och återtagande av vinningen av brott. Utvidgningen av uppgifterna är också i linje med den nya polislagen som trädde i kraft den 1 januari 2014, enligt vilken polisens uppgift är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalprövning. Regleringen och begreppssubstansen är därigenom framöver till nödvändiga delar enhetlig och ändrar inte vad som redan har reglerats i polislagen med avseende på polisens uppgifter.

I propositionen föreslås också en ändring som gäller rätten för centralen för penningtvätt att få, använda och lämna ut information. Momentet om utlämnande av information ska preciseras så att erhållen information får användas och lämnas ut oavsett sekretessbestämmelser endast i syfte att förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare får uppgifterna lämnas ut för det första till utrikesministeriet för skötsel av uppgifter enligt 9 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Enligt paragrafen ska utrikesministeriet underrätta den behöriga arbetsgruppen eller kommittén vid Europeiska unionens råd eller Förenta nationernas säkerhetsråd om frysningsbeslut som Centralkriminalpolisen har fattat med stöd av den lagen (se motiveringarna till bestämmelsen i RP 61/2012 rd, s. 30–32). För det andra får uppgifter lämnas ut till utmätningsmannen för skötsel av upp-

gifter enligt 14 § i lagen om frysning av tillgångar och 2 b § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen. I den förstnämnda paragrafen föreskrivs om utmätningsmannens skyldighet att verkställa frysningsbeslut av Centralkriminalpolisen och i den senare om dess skyldighet att verkställa frysning av tillgångar som grundar sig på en förordning av rådet. Utvidgningen av användning och utlämnande av erhållna uppgifter till att omfatta avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism är konsekvent med det redogjorda ändringsförslaget som gäller uppgifterna för centralen för utredning av penningtvätt. Ändringsförslaget grundar sig på att regleringen i nuläget inte i alla fall tillåter att uppgifter lämnas ut, om det i det skedet ännu inte finns fog att misstänka brott. Det kan dock vara nödvändigt att lämna ut uppgifter till exempel för att avslöja ett regleringsbrott i samband med verksamhet som bryter mot sanktionerna. Uppgifter som centralen för utredning av penningtvätt har kan också ha samband med brott genom vilka de tillgångar eller den vinning har fått eller kan fås som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att verksamheten ska vara effektiv behöver rätten att använda och lämna ut uppgifter utvidgas också till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Ändringarna syftar i första hand till ett effektivare brottsförebyggande.

Behovet av att lämna ut uppgifter till utrikesministeriet och utmätningsmannen redogörs närmare i detaljmotiveringen. Detta utlämnande av uppgifter är bundet till användningsändamålet, dvs. till verkställandet av sanktioner. Dessutom finns det för dessa myndigheter i egenskapen av uppgiftsmottagare en klar behörighetsbestämmelse att hantera personuppgifter.

De föreslagna ändringarna i sanktionslagen syftar till effektivare frysning av tillgångar i Finland utifrån EU-sanktioner för att säkerställa att Finlands folkrättsliga och EU-rättsliga skyldigheter verkställs korrekt. Därför föreslås det i propositionen att utmätningsmannen anförtros en roll i framletandet och frysningen av tillgångar. Detta görs genom att koppla frysningen med avseende på

myndighetsverksamhet till förfarandet enligt utsökningsbalken och genom att till sanktionslagen foga en bestämmelse, enligt vilken rapporteringsskyldiga enligt lagen om penningtvätt på eget initiativ ska lämna uppgifter som behövs vid frysningen till utmätningsmannen och centralen för utredning av penningtvätt. De uppgifter som ska lämnas ut specificeras uttömmande genom en hänvisning till 3 kap. 66 § i utsökningsbalken. När det gäller skyldigheten för utomstående och för myndigheter att lämna ut uppgifter hänvisas det till 3 kap. 64–68 § i utsökningsbalken som är allmänt tillämplig på utsökningsförfaranden. Ändringarna syftar inte till att utvidga skyldigheterna att lämna ut uppgifter utifrån verkställighet av sanktioner från vad som redan i nuläget föreskrivs i EU:s direkt tillämpliga sanktionsförordningar. Enligt förordningarna ska var och en som har uppgifter som behövs för att verkställa en frysning utan dröjsmål lämna ut dem till den nationellt behöriga myndigheten. Syftet med den före-

slagna ändringen är i själva verket att precisera vilka myndigheter i Finland som är behöriga att ta emot dessa uppgifter och att förtydliga vilka uppgifter som ska lämnas. Enligt förslaget ska frysningsförfarandet som verkställs av myndigheter kopplas till utsökningsbalken där det finns särskilda bestämmelser om utmätningsmannens rätt att använda och lämna ut information. I det här avseendet bör de föreslagna ändringarna snarast ses som förtydliganden av redan befintliga skyldigheter utifrån direkt tillämpliga EU-förordningar.

Ändringarna till strafflagen är lagtekniska till karaktären och utvidgar alltså inte till exempel det kriminaliserade området.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lagförslag

1.

Lag**om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) 2 a § 1 mom. och 4 §, sådana de lyder i lag 364/2002, samt

fogas till lagen en ny 2 b § som följer:

2 a §

Närmare bestämmelser om verkställigheten av de förordningar som med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt antagits om avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater utfärdas vid behov genom förordning av statsrådet.

2 b §

Utöver vad som föreskrivs i de i 2 a § 1 mom. avsedda förordningar som antagits med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt verkställs frysning av tillgångar som tillhör i förordningarnas bilagor nämnda fysiska eller juridiska personer av utmätningsmannen på utrikesministeriets ansökan med iakttagande av 8 kap. 5–10 och 12–15 § i utsökningsbalken (705/2007). För de kostnader som frysningen av tillgångarna och förvaringen och förvaltningen av de frys-ta tillgångarna orsakar svarar den som är föremål för beslutet.

En förordning om frysning av tillgångar eller upphävande av frysning verkställs omedelbart oberoende av ändringssökande.

Rapporteringskyldiga som avses i 2 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) ska trots sekretessbestämmelser på eget initiativ meddela utmätningsmannen sådana i 3 kap. 66 § i utsökningsbalken av-

sedda uppgifter som de har om fysiska eller juridiska personer som avses i 1 mom. Bestämmelser om skyldigheten för utomstående och myndigheter att lämna ut uppgifter till utmätningsmannen finns i 3 kap. 64–68 § i utsökningsbalken.

För skötseln av uppgifter som åläggs nationella behöriga myndigheter i de i 2 a § avsedda förordningar som antagits med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i rådets beslut om restriktiva åtgärder som antagits med stöd av artikel 29 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller i resolutioner om sanktioner av Förenta nationernas säkerhetsråd ansvarar i Finland utrikesministeriet, om inte uppgifterna hör till någon annan myndighets behörighet.

4 §

Om straff för brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av denna lag samt för brott eller försök till brott mot de förordningar som omfattas av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och har antagits med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs i 46 kap.1–3 § i strafflagen (39/1889).

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av 71 § i lagen om Finansinspektionen**

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till 71 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen (878/2008), sådant momentet lyder delvis ändrat i lagarna 194/2011, 752/2012, 611/2014 och 651/2014, en ny 11 d-punkt som följer:

71 §

Rätt och skyldighet att lämna ut information

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) har Finansinspektionen utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att lämna ut information till

fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt antagen förordning, enligt lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) eller enligt lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013), i den utsträckning som det behövs för fullgörande av uppgifter som hänför sig till frysningen,

11 d) de myndigheter i Finland eller EES-stater som har i uppgift att medverka vid frysning av fysiska eller juridiska personers tillgångar enligt en med stöd av artikel 215 i

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

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

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (38/1889) 46 kap.1 § 1 mom., sådant det lyder i lagarna 1522/1994, 563/1996, 706/1997 och 365/2002, som följer:

46 KAP.

Brott som har samband med införsel och utförsel

1 §

Regleringsbrott

Den som bryter mot eller försöker bryta mot en i

1) lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967),

2) valutalagen (954/85),

3) lagen om prisstopp (717/1988),

4) beredskapslagen (1552/2011),

5) lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om ett internationellt energiprogram och om tillämpningen av avtalet (1682/1991),

6) lagen om förvaltningen av utrikeshandeln samt om kontroll- och skyddsåtgärder i vissa fall (1521/1994),

7) Europeiska unionens förordningar om import och export,

8) lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996), eller

9) en med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt antagen förordning som omfattas av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och gäller avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater

föreskriven eller med stöd av nämnda författningar eller rättsakter meddelad regleringsföreskrift, ska för *regleringsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

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

Upphållstillstånd kan vägras, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse

eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag**om ändring av 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. 1 punkten och 2 mom. samt 37 § 5 mom. och fogas till 37 §, sådan den lyder i lag 1185/2013, ett nytt 6 mom., varvid det nuvarande 6 mom. blir 7 mom., och ett nytt 8 mom. 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

1) förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism,

Med förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism avses mottagande, registrering och annan handläggning av anmälningar som gäller misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism samt förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt, av finansiering av terrorism och av det brott genom vilket de tillgångar eller den vinning har fått eller kan fås som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

37 §

Rätten att få, använda och lämna ut uppgifter

De uppgifter som centralen för utredning av penningtvätt fått får användas och lämnas

ut oberoende av sekretessbestämmelserna endast för förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Dessutom får uppgifter lämnas ut till utrikesministeriet för skötsel av uppgifter enligt 9 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och till utmätningsmannen för skötsel av uppgifter enligt 14 § i den lagen och uppgifter enligt 2 b § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967).

Beslut om utlämnande av uppgifter som avses i 5 mom. fattas av en polisman som hör till befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt.

Bestämmelser om rätt för den som är föremål för en anmälan om en misstänkt affärstransaktion att få uppgift om vem som har gjort anmälan finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Denna lag träder i kraft den 20 .

6.

Lag**om ändring av 14 § i tullagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 14 § i tullagen (1466/1994), sådan paragrafen lyder delvis ändrad i lag 961/2012,
ett nytt 4 mom. som följer:

14 §

Tullen har rätt att förhindra varuimport till och varuexport från Finland för verkställande av internationella förpliktelser som är bindande för Finland, av beslut som antagits med stöd av artikel 29 i fördraget om Europeiska unionen, av förordningar som antagits med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, av förordningar som utfärdats med stöd av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar

sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) eller av frysningsbeslut som meddelats med stöd av lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013).

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till gränsbevakningslagen (578/2005) nya 24 a och 34 b § som följer:

24 a §

Övervakning av sanktioner och andra restriktioner inom Finlands havsområde

Gränsbevakningsväsendet övervakar med avseende på till Finland ankommande och från Finland avgående fartyg verkställandet av internationella förpliktelser som är bindande för Finland, av beslut som antagits med stöd av artikel 29 i fördraget om Europeiska unionen, av förordningar som antagits med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, av förordningar som utfärdats med stöd av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) eller av frysningsbeslut som meddelats med stöd av lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013).

34 b §

Befogenheter vid övervakning av sanktioner och andra restriktioner inom Finlands havsområde

Gränsbevakningsväsendet har vid skötseln av uppgifter enligt 24 a § rätt att vägra ett utländskt fartyg tillträde till Finlands inre territorialvatten. På samma grunder får Gränsbevakningsväsendet hindra ett utländskt fartyg som har avgått från finsk hamn att lämna Finlands territorialvatten och ett fartyg under finsk flagg att lämna Finlands territorialvatten eller ekonomiska zon.

Denna lag träder i kraft den 20 .

8.

Lag

om ändring av lagen om fartygstrafikservice

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om fartygstrafikservice (623/2005) en ny 17 a § som följer:

17 a §

VTS-myndighetens förbuds rätt

VTS-myndigheten har för verkställande av internationella förpliktelser som är bindande för Finland, av beslut som antagits med stöd av artikel 29 i fördraget om Europeiska unionen, av förordningar som antagits med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, av förordningar som utfärdats med stöd av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och

Europeiska unionen (659/1967) eller av frysningens beslut som meddelats med stöd av lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013) eller för verkställande av restriktioner som andra myndigheter meddelat i fråga om ett fartygs passage rätt att förbjuda ett fartyg

- 1) att anlöpa eller lämna VTS-området,
- 2) att anlöpa hamn eller kasta ankar,
- 3) att avgå från hamn eller ankarplats.

Handräckningsmyndigheter som nämns i 24 § och utrikesministeriet ska vid behov omedelbart underrättas om dessa åtgärder.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 4 december 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Ambassadråd Satu Suikkari-Kleven

1.

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förplikterser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) 2 a § 1 mom. och 4 §, sådana de lyder i lag 364/2002, samt

fogas till lagen en ny 2 b § som följer:

Gällande lydelse

2 a §

Genom förordning av statsrådet meddelas vid behov närmare bestämmelser om genomförandet av de 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.

Föreslagen lydelse

2 a §

Närmare bestämmelser om verkställigheten av de förordningar som med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt antagits om avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater utfärdas vid behov genom förordning av statsrådet

2 b §

Utöver vad som föreskrivs i de i 2 a § 1 mom. avsedda förordningar som antagits med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt verkställs frysning av tillgångar som tillhör i förordningarnas bilagor nämnda fysiska eller juridiska personer av utmätningssmannen på utrikesministeriets ansökan med iakttagande av 8 kap. 5–10 och 12–15 § i utsökningsbalken (705/2007). För de kostnader som frysningen av tillgångarna och förvaringen och förvaltningen av de frysta tillgångarna orsakar svarar den som är föremål för beslutet.

En förordning om frysning av tillgångar eller upphävande av frysning verkställs omedelbart oberoende av ändringssökande.

Rapporteringskyldiga som avses i 2 § i lagen om förhindrande och utredning av pen-

ningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) ska trots sekretessbestämmelser på eget initiativ meddela utmätningsmannen sådana i 3 kap. 66 § i utskökningsbalken avsedda uppgifter som de har om fysiska eller juridiska personer som avses i 1 mom. Bestämmelser om skyldigheten för utomstående och myndigheter att lämna ut uppgifter till utmätningsmannen finns i 3 kap. 64–68 § i utskökningsbalken.

För skötseln av uppgifter som åläggs nationella behöriga myndigheter i de i 2 a § avsedda förordningar som antagits med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i rådets beslut om restriktiva åtgärder som antagits med stöd av artikel 29 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller i resolutioner om sanktioner av Förenta nationernas säkerhetsråd ansvarar i Finland utrikesministeriet, om inte uppgifterna hör till någon annan myndighets behörighet.

4 §

Om straff för brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som någon myndighet har meddelat med stöd av denna lag 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 bestäms i 46 kap. 1–3 § strafflagen (39/1889).

4 §

Om straff för brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av denna lag samt för brott eller försök till brott mot *de förordningar som omfattas av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och har antagits med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs* i 46 kap. 1–3 § i strafflagen (39/1889).

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

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

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (38/1889) 46 kap.1 § 1 mom., sådant det lyder i lagarna 1522/1994, 563/1996, 706/1997 och 365/2002, som följer:

Gällande lydelse

46 KAP.

Brott som har samband med införsel och utförsel

1 §

Regleringsbrott

Den som bryter mot eller försöker bryta en i
1) lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen,
2) lagen om tryggande av landets utrikeshandel och ekonomiska tillväxt (157/74),

3) valutalagen (954/85),
4) lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika (1104/85)
5) lagen om prisstopp (717/88),
6) beredskapslagen (1080/91),
7) lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om ett internationellt energiprogram och om tillämpningen av avtalet (1682/91),

8) lagen om förvaltningen av utrikeshandeln samt om kontroll- och skyddsåtgärder i vissa fall (1521/94),
9) Europeiska gemenskapernas förordningar om import och export,

Föreslagen lydelse

46 KAP.

Brott som har samband med införsel och utförsel

1 §

Regleringsbrott

Den som bryter mot eller försöker bryta *mot* en i
1) lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967),

2) valutalagen (954/1985),
3) lagen om prisstopp (717/1988),
4) beredskapslagen (1552/2011),
5) lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om ett internationellt energiprogram och om tillämpningen av avtalet (1682/1991),

6) lagen om förvaltningen av utrikeshandeln samt om kontroll- och skyddsåtgärder i vissa fall (1521/1994),
7) Europeiska *unionens* förordningar om import och export,

10) lagen om kontroll av export av produkter med dukter med dubbel användning (562/96) eller

11) 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 (2002/365)

stadgad eller med stöd av nämnda stadganden eller rättsakter meddelad regleringsföreskrift, skall för *regleringsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

8) lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996), eller

9) *en med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt antagen förordning som omfattas av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och gäller avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater*

föreskriven eller med stöd av nämnda *författningar* eller rättsakter meddelad regleringsföreskrift, *ska* för *regleringsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

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

Upphållstillstånd kan vägras, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att uppehållstillstånd beviljas på grund av familjeband eller att uppehållstillstånd beviljas en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

36 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd

Upphållstillstånd kan vägras, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, *eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut*. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att *en utlänning beviljas uppehållstillstånd* på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta *beviljas uppehållstillstånd*.

Denna lag träder i kraft den 20.

4.

Lag**om ändring av 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. 1 punkten och 2 mom. samt 37 § 5 mom. och
fogas till 37 §, sådan den lyder i lag 1185/2013, ett nytt 6 mom., varvid det nuvarande 6 mom. blir 7 mom., och ett nytt 8 mom. 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

- 1) förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism,

Med förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism avses mottagande, registrering och utredning av anmälningar som gäller misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism samt undersökning av penningtvätt och finansiering av terrorism och undersökning av det brott genom vilket de tillgångar eller den vinning har fåtts som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

37 §

Rätten att få, använda och lämna ut uppgifter

Uppgifterna får användas och lämnas ut endast i syfte att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism.

35 §

Centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter

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

- 1) förhindra, *avslöja* och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism,

Med förhindrande, *avslöjande* och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism avses mottagande, registrering och *annan handläggning* av anmälningar som gäller misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism samt *förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt, av finansiering av terrorism och av det brott genom vilket de tillgångar eller den vinning har fåtts eller kan fås* som är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

37 §

Rätten att få, använda och lämna ut uppgifter

De uppgifter som centralen för utredning av penningtvätt fått får användas och lämnas ut oberoende av sekretessbestämmelserna endast för förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Dessutom får uppgifter lämnas ut till utrikesministeriet för skötsel av uppgif-

ter enligt 9 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism och till utmätningsmannen för skötsel av uppgifter enligt 14 § i den lagen och uppgifter enligt 2 b § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967).

Beslut om utlämnande av uppgifter som avses i 5 mom. fattas av en polisman som hör till befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt.

Bestämmelser om rätt för den som är föremål för en anmälan om en misstänkt affärstransaktion att få uppgift om vem som har gjort anmälan finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Denna lag träder i kraft den 20 .