Utlåtande GrUU 8/2016 rd– RP 4/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 10 kap. i strafflagen och av 6 och 7 kap. i tvångsmedelslagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 10 kap. i strafflagen och av 6 och 7 kap. i tvångsmedelslagen (RP 4/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- referendarieråd Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsråd Jaakko Rautio, justitieministeriet
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Mikko Vuorenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i strafflagens 10 kap., som gäller förverkandepåföljder. Genom ändringarna genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 4 oktober 2016, den dag då direktivet senast ska ha genomförts nationellt.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms förslaget med tanke på bestämmelserna om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i grundlagen och om rättvis rättegång i 21 § i grundlagen.

Klart
5.3

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De föreslagna ändringarna och de konstitutionella utgångspunkterna för bedömningen

Regeringen föreslår ändringar i strafflagens 10 kap., som gäller förverkandepåföljder. Genom de föreslagna ändringarna genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

Förverkandepåföljd (nedan också konfiskation) grundar sig på strafflagen och innebär att egendom döms förverkad till staten på grund av brott. Det föreslås att användningsområdet för förverkandepåföljd utvidgas till vissa delar.

Av konstitutionell betydelse i propositionen är för det första den allmänna bestämmelsen om förverkande av vinning av brott (10 kap. 2 § i strafflagen) och bestämmelserna om utvidgat förverkande av vinning (10 kap. 3 § i strafflagen). Till dessa delar ska förslaget bedömas med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. Också den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen är av betydelse.

Enligt det föreslagna 4 mom. i 10 kap. 9 § i strafflagen har svaranden i vissa fall bevisbördan för att en viss egendom inte härrör från brottslig verksamhet. Det handlar om s.k. omvänd bevisbörda. Bestämmelserna måste till dessa delar granskas också med avseende på kraven på en rättvis rättegång i 21 § i grundlagen.

En liknande bestämmelse om bevisbörda som den som föreslås nu föreslogs i strafflagen i samband med totalreformen av bestämmelserna om förverkandepåföljder 2000 (RP 80/2000 rd). Grundlagsutskottet konstaterade då (GrUU 33/2000 rd) att omvänd bevisbörda inte obetingat står i samklang med garantierna för en rättvis rättegång i 21 § 2 mom. i grundlagen och närmare bestämt kravet på att en person har rätt att bli betraktad som oskyldig tills skuld lagligen har bevisats (se RP 309/1993 rd, s. 79/I). Bestämmelserna utelämnades ur strafflagen på förslag av lagutskottet (se LaUB 14/2001 rd, s. 4).

Förverkande av egendom och egendomsskyddet

Det gällande 10 kap. i strafflagen stiftades 2001 med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 33/2000 rd). Regeringen föreslår nu en del preciseringar och utvidgningar av bestämmelserna om konfiskation av vinning i 10 kap. 2 § i strafflagen. Enligt den gällande bestämmelsen kan ekonomisk vinning av ett brott dömas förverkad till staten, men det preciseras inte i bestämmelsen vilken slags egendom som betraktas som vinning. I förarbetena till lagen hänvisas det till den direkta vinningen av ett brott samt avkastningen av vinning (RP 80/2000 rd, s. 22/II). Bestämmelsen har i allmänhet tolkats så att ersättande egendom för vinningen (s.k. surrogat) inte ska dömas förverkad.

Nu preciseras bestämmelsen i 10 kap. 2 § i strafflagen så att med vinning av ett brott framöver avses egendom som härrör direkt från ett brott och surrogat för sådan egendom samt avkastning på egendomen och på ersättande egendom samt värdet av egendom och avkastning. Också värdet av inbesparing som härrör från brottet är vinning. Grundlagsutskottet anser att förslaget är motiverat

till dessa delar med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § och det krav på exakthet som kan härledas ur den bestämmelsen.

Den gällande 3 § i 10 kap. i strafflagen gäller s.k. utvidgat förverkande av vinning. Det handlar om att döma egendom helt eller delvis förverkad till staten i vissa särskilt angivna brott som är av sådan art att de kan medföra avsevärd ekonomisk vinning. I de fallen kan vinning redan i dag dömas förverkad hos vissa i förhållande till brottet utomstående personer, om egendomen har överförts till dem i syfte att undgå förverkandepåföljd eller skadeståndsskyldighet. Det krävs då att personen i fråga visste eller hade grundad anledning att misstänka att egendomen utgjorde vinning av ett brott (se GrUU 33/2000 rd, s. 3/I).

Också den grundläggande bestämmelsen om förverkande av vinning i 10 kap. 2 § i strafflagen föreslås nu bli kompletterad med ett nytt 4 mom. med anledning av direktivet. Om den som beretts vinning genom ett brott överför vinningen till tredje man i syfte att undgå förverkandepåföljd eller skadeståndsskyldighet eller om tredje man förvärvar sådan vinning, kan enligt momentet även den personen dömas att förverka egendomen eller dess värde till staten.

Förslaget måste bedömas utifrån det i grundlagens 15 § 1 mom. tryggade egendomsskyddet, enligt vilket vars och en egendom är tryggad. I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att grundlagens 15 § 1 mom. inte skyddar egendom som någon har skaffat genom ett brott eller som annars direkt knyter till hans eller hennes brottsliga verksamhet (se t.ex. GrUU 65/2010 rd, GrUU 53/2006 rd och GrUU 33/2000 rd).

Den föreslagna ändringen av definitionen av vinning av ett brott gäller egendom som har en direkt anknytning till vinningen av ett brott. Den föreslagna bestämmelsen om att tredje man kan dömas att förverka vinningen av ett brott påverkar inte i sak den personens lagliga tillgångar, eftersom det inte är möjligt att döma något annat eller mer än den egendom som härrör från ett brott eller dess värde förverkat. Vinningen av ett brott döms förverkad till staten för att det inte får vara ekonomiskt lönsamt att begå brott. De föreslagna bestämmelserna är i grunden godtagbara och även i övrigt oproblematiska med tanke på grundlagen (se också GrUU 33/2000 rd).

Omvänd bevisbörda och rättvis rättegång

Enligt det föreslagna 4 mom. i 10 kap. 9 § i strafflagen ska käranden (i praktiken åklagaren) åberopa de omständigheter som yrkandet om förverkandepåföljd grundar sig på, samt styrka dem. När det gäller utvidgat förverkande av vinning har käranden dock inte bevisbördan för egendomens ursprung. Sådan egendom kan dömas förverkad om inte svaranden gör sannolikt att egendomen har sitt ursprung i annan än brottslig verksamhet. I propositionen föreslår regeringen således att man inför så kallad omvänd bevisbörda när det gäller ursprunget till egendom som är föremål för ett yrkande om förverkandepåföljd. Omvänd bevisbörda har tidigare varit främmande i den straffprocessuella regleringen.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Bestämmelsen i 21 § 2 mom. i grundlagen gäller

de olika dimensionerna av en rättvis rättegång. I momentet räknas upp de viktigaste delarna av en rättvis rättegång, dvs. offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring. Förteckningen är inte uttömmande. Till en rättvis rättegång hör utöver de rättigheter som nämns i momentet också bl.a. oskyldighetspresumtionen, dvs. rätten att bli betraktad som oskyldig tills skuld lagligen har bevisats (GrUU 60/2010 rd, s. 5/II).

Enligt artikel 6.2 i Europakonventionen ska envar som anklagats för ett brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts. Det betyder att åklagaren måste kunna bevisa åtalet och att ingen får behandlas som skyldig förrän hans eller hennes skuld har fastställts genom en dom (se t.ex. Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien 6.12.1988, punkt 77). Europakonventionen har å andra sidan inte ansetts förbjuda sådana legala presumtioner om fakta eller rättsfrågor som är ofördelaktiga för den åtalade. Denna typ av presumtioner som det föreskrivs om i lag ska dock vara rimliga och beakta försvarets rättigheter på behörigt sätt.

I Europadomstolens fall Phillips mot Förenade konungariket (5.7.2000) handlade det om nationell lagstiftning enligt vilken domstolen när den bedömde frågan om konfiskation var skyldig att presumera att all egendom som en person som dömts för narkotikahandel förvärvat efter domen, liksom all egendom som den åtalade förvärvat sex år innan brottmålet inleddes, härrörde från narkotikabrottslighet. Beslutet om förverkandepåföljd grundade sig på en presumtion i lagen om tillgångarnas brottsliga ursprung och därmed på omvänd bevisbörda. Europadomstolen prövade inte om regleringen generellt stod i samklang med Europakonventionen utan endast dess tillämpning i det enskilda fallet. Det nationella förfarandet var förenat med rättssäkerhetsgarantier som gällde utredningen av egendomens ursprung så att konfiskation inte dömdes ut, om svaranden med hjälp av principen om bevisövervikt kunde styrka att egendomen hade lagligt ursprung. Den nationella domaren hade meddelat en motiverad dom om de olika egendomsposternas ursprung. Europadomstolen ansåg att konfiskationsförfarandet – i detta fall den omvända bevisbördan – inte kränkte rätten till en rättvis rättegång.

Det väsentliga vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen av det föreslagna 4 mom. i 10 kap. 9 § i strafflagen är enligt grundlagsutskottet att den omvända bevisbördan inte alls gäller det avgörande som upphäver oskyldighetspresumtionen, dvs. tillräknandet. Grundlagen och Europakonventionen förutsätter att åklagaren har bevisbördan inte bara för själva brottet utan också för att svaranden har fått tillgångar vid brottstidpunkten. När åklagaren har fullgjort sin bevisskyldighet kan bevisbördan flyttas över till svaranden som genom lag kan åläggas en skyldighet att ge en trovärdig alternativ förklaring till de ökade tillgångarna. Denna typ av presumtioner som det föreskrivs om i lag ska enligt Europadomstolens praxis vara rimliga och beakta försvarets rättigheter på behörigt sätt. Förslaget ryms till dessa delar inom ramen för grundlagens 21 § och artikel 6.2 i Europakonventionen.

Grundlagsutskottet anser att det i sig är klart att det vanligen är den som en viss egendom har påträffats hos som bäst kan bevisa ägarskap och ursprung. Med tanke på svarandens rättssäkerhet är det ändå skäl att understryka att bevisbördan inte bör lyftas över på svaranden, om inte påståendet om egendomens brottsliga ursprung är objektivt sett motiverat och underbyggt med adekvata fakta (se också GrUU 33/2000 rd, s. 3/II). Utskottet anser att det föreslagna 4 mom. i 10 kap. 9 § i strafflagen bör preciseras så att det bättre stämmer överens med detta. Utskottet anser också att

det är viktigt att man inte vid förfarandet ställer orimliga krav på när svaranden ska anses ha gjort sannolikt att egendomen har ett lagligt ursprung.

Trots att förslaget om omvänd bevisbörda håller sig inom de ramar som Europadomstolen har satt upp och också grundlagen möjliggör förslaget, finns det utifrån de allmänna straffprocessuella rättsprinciperna starka grunder för att domar om förverkande av vinning av brott – till skillnad från vad regeringen föreslår – också framöver ska följa de vanliga straffprocessuella reglerna om fördelningen av bevisbördan, menar utskottet.

Självinkrimineringsskyddet

Skyddet mot självinkriminering handlar fundamentalt om rätten att i brottmål vägra vittna mot sig själv samt rätten att låta bli att medverka till att ens egen skuld bekräftas. Detta skydd är ett av kriterierna för en rättvis rättegång i linje med 21 § i grundlagen (GrUU 34/2012 rd, s. 3, RP 309/1993 rd, s. 79/I). Även Europadomstolen har i sin praxis ansett att självinkrimineringsskyddet hänför sig till kärnområdet för en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (t.ex. i fallet Saunders mot Förenade konungariket, 17.12.1996).

Som det sades ovan gäller förslaget om omvänd bevisbörda vid förverkandepåföljder inte skuldfrågan. Förslaget är således inte problematiskt med tanke på självinkrimineringsskyddet. Regleringen kan trots det i rättspraxis leda till situationer där självinkrimineringsskyddet åberopas. Om svaranden i ett konfiskationsmål till exempel inte kan fullgöra sin bevisbörda enligt förslaget, kan denna omständighet påstås ha viss bevisverkan vid behandlingen av det egentliga åtalet. Det är också möjligt att svaranden efter en rättegång som gäller utvidgat förverkande av vinning åtalas för något annat brott än det som åtalet i konfiskationsprocessen gällde. Grundlagsutskottet framhåller att regleringen inte får leda till kränkningar av självinkrimineringsskyddet i praktiska tillämpningssituationer av det slag som anges ovan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 9.3.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf

medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Elsi Katainen cent

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.