

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, till lag om centralen för utredning av penningtvätt samt till vissa lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, till lag om centralen för utredning av penningtvätt samt till vissa lagar som har samband med dem (RP 228/2016 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör, polisavdelningen Virpi Koivu, inrikesministeriet
- polisdirektör Petri Knape, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Armi Taipale, finansministeriet
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- chefsjurist Maarit Pihkala, Finansinspektionen
- kriminalinspektör Pekka Vasara, Centralkriminalpolisen
- enhetschef Marko Peltonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- teamledare Jouko Koitto, Patent- och registerstyrelsen
- jurist Milla Vihavainen-Kiuru, FRV Evo Oy
- verkställande direktör Pertti Koskenniemi, Fintoto Oy
- teamchef Laura Niemi, OP Gruppen
- expert Santeri Suominen, Finlands näringsliv rf
- direktör Risto Karhunen, Finansbranschens Centralförbund rf
- vicehäradschef Vesa Sainio, FINE Försäkrings- och finansrådgivningen
- forskare och jurist Henri Telkki, Finnwatch rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Kepa rf
- Centralhandelskammaren
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionen – mål och utgångspunkter

Regeringen föreslår en ny lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om penningtvätt och finansiering av terrorism. Ekonomiutskottet har bedömt propositionen med avseende på sitt ansvarsområde, och med särskild hänsyn till konsekvenserna för kampen mot penningtvätt, för företag och konsumenter och för verksamhetsvillkoren inom finansbranschen.

Utskottet menar att det är viktigt att effektivisera och uppdatera åtgärderna för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism. Extra viktigt är detta för ett stabilt och tillförlitligt finansiellt system i EU:s medlemsstater och för en fungerande inre marknad. Det behövs gemensamma instrument för att bekämpa terrorism, internationell brottslighet och hybridhot.

Enligt utskottet är det nödvändigt att revidera lagstiftningen om penningtvätt och genomföra de EU-regler som propositionen bygger på. Samtidigt framhåller utskottet att de föreslagna bestämmelserna är förknippade med vissa problem. Det gäller inte minst den administrativa börda som de medför och det faktum att det nationella tillämpningsområdet är större än tillämpningsområdet i EU-lagstiftningen. På den punkten är konsekvensbedömningarna i propositionen bristfälliga. Dessutom är det oklart hur vissa bestämmelser är relaterade till penningtvätt, framför allt bestämmelserna om skadeförsäkring och vissa typer av spel om pengar med låg risk.

Syftet är att effektivare förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism och att lagstiftningen därför i större utsträckning ska bygga på riskbedömning. Det är en bra utgångspunkt, anser utskottet men påpekar samtidigt att bestämmelserna i vissa hänseenden kan motverka målet med dem. Bestämmelserna ger visserligen de berörda aktörerna rätt och skyldighet att göra en riskbedömning av sina kunder, men det kan innebära att hela branschen kontrolleras rutinmässigt och att det medför en betydande administrativ börda. Risken är att formella övervakningsprocesser blir ett självändamål. Däremot är det osäkert om de föreslagna åtgärderna verkligen medverkar till att spåra penningtvätt på ett kostnadseffektivt sätt. Det riskbaserade angreppssättet bör sättas in redan när regleringsalternativen diskuteras. Behovet av reglering och likaså kostnaderna bör granskas kritiskt i relation till hur sannolika riskerna är och vilka följder realiserade risker kan ha. Även om direktivet kräver att medlemsstaterna utvidgar tillämpningsområdet riskbaserat, anser ekonomiutskottet att kravet inte utan vidare kan tolkas så att tillämpningsområdet måste utvidgas på det sätt som regeringen föreslår.

Enligt regeringsprogrammet åtar sig Finland att inte införa nationella tilläggsregler när EU-bestämmelser genomförs. Propositionen strider därför delvis mot skrivningen i regeringsprogrammet. Direktivet om penningtvätt innehåller minimibestämmelser om harmonisering, vilket betyder att det finns ett visst spelrum för nationella bestämmelser. Ekonomiutskottet anser att regleringen i första hand ska utgå från det som krävs för att genomföra EU-bestämmelserna. Vill man ha mer långtgående nationell lagstiftning, krävs det en mer heltäckande bedömning av konsekvenserna för företagen och samhället än den som ingår i propositionen. Också rådet för bedömning av lagstiftningen lyfter fram bristerna i konsekvensbedömningen i ett yttrande om den föreslagna lagstiftningen.

Utlåtande EkUU 5/2017 rd

Tillämpningsområde och skadeförsäkringens roll för att bekämpa penningtvätt

Vid utfrågningen av de sakkunniga anfördes kritik mot bestämmelserna om skadeförsäkringar, i synnerhet mot de extra bestämmelser som är mer genomgripande än vad EU-lagstiftningen kräver. Regeringen föreslår att skyldigheten att kontrollera kunder och identifiera inhemska personer i politiskt utsatt ställning ska gälla skadeförsäkring över hela linjen.

Redan nu ingår skadeförsäkringsbestämmelserna i tillämpningsområdet för den nationella lagen om penningtvätt, och lagstiftningen innefattar effektiva möjligheter till riskhantering inom området. Utskottet anser dock att detta inte betyder att tillämpningsområdet för alla bestämmelser om penningtvätt, exempelvis om skyldigheten att utföra kundkontroll, per automatik ska utsträckas fullt ut till hela försäkringssektorn. I stället bör kostnader och nytta vägas särskilt för de nya bestämmelserna. Det har regeringen dock inte gjort i tillräckligt hög grad i propositionen. Dessutom skulle ett stort antal försäkringar beröras av de nya bestämmelserna. Enligt uppgifter till ekonomiutskottet finns det nästan 20 miljoner giltiga skadeförsäkringar i Finland. Hela skadeförsäkringssektorn skulle ingå i tillämpningsområdet, också sedvanliga konsumentförsäkringar som hem-, trafik- och kaskoförsäkring.

På grundval av utfrågningen av de sakkunniga anser utskottet att det inte går att investera stora belopp i sådana försäkringar i syfte att hemlighålla deras ursprung. Utskottet har inte heller fått någon exakt information med konkreta exempel om att skadeförsäkringar har använts eller kunde användas som ett effektivt verktyg för penningtvätt. Därmed kan det anses vara utrett att skadeförsäkring är lågriskverksamhet med avseende på penningtvätt. Dessutom skulle det i de flesta fall vara fråga om försäkringsbedrägeri. Den eventuella nytta det kan vara för kampen mot penningtvätt att identifieringsskyldigheten utsträcks till skadeförsäkring är inte tillräckligt stora i jämförelse med den börda som åsamkas företagen och konsumenterna, enligt information till utskottet. I och med att EU-lagstiftningen inte kräver att identifieringsskyldigheten utsträcks till skadeförsäkringssektorn föreslår utskottet nedan att skadeförsäkring inte ska ingå i tillämpningsområdet.

Skyldighet att identifiera personer i politiskt utsatt ställning

En följd av det föreslagna tillämpningsområdet är att den skärpta skyldigheten att identifiera personer i politiskt utsatt ställning kommit i fokus. Enligt uppgifter till utskottet skulle skyldigheten ha konsekvenser för skadeförsäkringssektorn och eventuellt också för spel om pengar. Reglerna bygger på det fjärde direktivet om penningtvätt, som kräver att inhemska personer i politiskt utsatt ställning identifieras. Det föreslagna tillämpningsområdet gör emellertid att reglerna blir strängare än i själva direktivet. Tillämpningen skulle nämligen kräva att så kallade PEP-frågor, det vill säga frågor om kontakter med personer i politiskt utsatt ställning, ställs när konsumenterna tecknar sedvanliga hem-, trafik-, kasko- och reseförsäkringar. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det inte fram tillräckligt tungt vägande argument för hur frågorna i sådana fall kunde medverka till att bekämpa penningtvätt.

Utskottet menar att det i linje med direktivet är befogat att identifieringsskyldigheten inom försäkringssektorn fullt ut täcker in livförsäkring och investeringsförsäkring. Vad gäller skadeförsäkring föreslår utskottet att tillämpningsområdet för 3 kap. 13 § om kundkontroll av personer i

Utlåtande EkUU 5/2017 rd

politiskt utsatt ställning avgränsas och att bestämmelsen tillåter förenklade åtgärder för kundkontroll vid skadeförsäkring.

Med den nuvarande formuleringen kan bestämmelsen rentav förhindra att vissa försäkringar beviljas, påpekar utskottet. Detta hänger samman med att beslutet om försäkring måste fattas av den högsta ledningen i försäkringsbolaget, alltså styrelsen, om kunden svarar ja på frågorna. Den gällande lagen har uttrycket ”den högre ledningen”. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att formuleringen ”den högsta ledningen” kan vara ett tekniskt fel i propositionen och att avsikten eventuellt inte har varit att ändra rättsläget. Oberoende av tillämpningsområdet föreslår ekonomiutskottet att bestämmelsen korrigeras och följer det nuvarande rättsläget, eftersom det skulle leda till stora praktiska problem inom försäkringssektorn om det krävs att den högsta ledningen samtycker till försäkringar.

Vad gäller spel om pengar anser ekonomiutskottet att bestämmelserna måste garantera att förenklade åtgärder kan tillämpas på lågriskspel. Med hänvisning till inkommen information anser utskottet att det är detta som också är målet med de föreslagna bestämmelserna. I 3 kap. 2 § gäller skyldigheterna att identifiera kunder bara när ett fast kundförhållande etableras. Enligt motiven till propositionen avser det i spelsammanhang exempelvis att öppna ett spelkonto. Dessutom gäller skyldigheten fall som avser tröskelbelopp över 2 000 euro. Utskottet vill dock framhålla att den nuvarande formuleringen ger rum för flera tolkningar vad gäller i vilka situationer de så kallade PEP-frågorna enligt 3 kap. 13 § måste ställas. För att klarlägga rättsläget föreslår utskottet att exempelvis tillämpningsområdet för 3 kap. 13 § avgränsas på samma sätt som tillämpningsområdet för 3 kap. 2 §.

Kundidentifiering och förenklade åtgärder för kundkontroll

I 3 kap. 8 § föreskrivs det om förenklade åtgärder för kundkontroll. Målet är att åtgärderna ska vara så enkla som möjligt vid exempelvis kundförhållanden, produkter eller tjänster där risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism anses vara liten. Tanken är att företagen ska ha större spelrum att bestämma vilka åtgärder de anser vara nödvändiga. Paragrafen föreskriver också att det genom förordning av statsrådet kan utfärdas närmare bestämmelser om den här typen av lågrisksituationer och förfarandena där. Med tanke på en helhetsbild av läget är det enligt utskottet problematiskt att ett förslag till förordning inte är tillgängligt när riksdagen behandlar propositionen. Det är viktigt att förordningen förtydligar rättsläget, förbättrar företagens rättssäkerhet och minskar den administrativa bördan av de föreslagna bestämmelserna. Enligt uppgifter till utskottet kan de målen uppnås bara i begränsad omfattning med en förordning. I propositionen är tillämpningsområdet för 3 kap. 13 § om kundkontroll i fråga om personer i politiskt utsatt ställning formulerat allmängiltigt och absolut och det täcker in alla försäkringsprodukter utom de undantag som finns i den uttömmande uppräkningslistan i 4 mom., nämligen lagstadgad arbetspensionsförsäkring, företagarpensionsförsäkring, arbetsolycksfallsförsäkring och yrkessjukdomsförsäkring. Bestämmelsen ger således inga möjligheter att göra avsteg från skyldigheten vad gäller skadeförsäkring uteslutande på grundval av en förordning. Detta inskräpper betydelsen av att tillämpningsområdet avgränsas.

Utlåtande EkUU 5/2017 rd

Övrigt

Målet med förslaget är att förbättra offentligheten när det gäller uppgifter om de verkliga förmånstagarna. Det är ett viktigt medel för att öka öppenheten i samhället och förtroendet mellan företagen. Regeringen föreslår att uppgifter ska samlas in i förmånstagarregistret om förmånstagare om de har ett aktieinnehav eller en rösträtt över 25 procent.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att förmånstagartröskeln antagligen lätt kan kringgås och att tröskeln bör sänkas till ett innehav på exempelvis 10 procent. I juli 2016 föreslog kommissionen att gränsen för innehav i vissa företag sänks till 10 procent i det fjärde direktivet om penningtvätt. Frågan behandlas fortfarande i EU. Ekonomiutskottet påpekar att det behövs större insyn i företagens uppgifter om ägare och förmånstagare och att förmånstagartröskeln både i EU och nationellt bör formuleras så att den inte kan kringgås så lätt. De sakkunniga framhöll också att förmånstagarregistret bör vara tillförlitligt och lätt tillgängligt. Tillgängligheten skulle förbättras om man också kunde göra sökningar i registret på förmånstagarens namn. Vidare skulle det öka tillförlitligheten om det antecknades i registret att förmånstagaren inte är känd när det inte finns uppgifter om den faktiska förmånstagaren, i stället för att någon i företagsledningen antecknas i registret. Lagstiftningen bör också ta hänsyn till den internationella utvecklingen och samstämmigheten med bland annat skattebestämmelserna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.2.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen saf
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Harry Harkimo saml
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Markus Lohi cent
medlem Martti Mölsä saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd

Utlåtande EkUU 5/2017 rd

medlem Joakim Strand sv
medlem Antero Vartia gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.