

Lagutskottet

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

Ärende

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 lagutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Virpi Koivu, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Ville Hinkkanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tanja Innanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Armi Taipale, finansministeriet
- förvaltningsråd Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Outi Siimes, Helsingfors förvaltningsdomstol
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- indrivningsjurist Sakari Haataja, Rättsregistercentralen
- ledande expert Mika Linna, Finansbranschens Centralförbund rf
- specialsakkunnig Kirsi Väättä, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- generalsekreterare Minna Melender, Finlands Advokatförbund
- verkställande direktör Liisa Suvikumpu, Delegationen för stiftelser och fonder rf
- professor Mikko Vuorenmaa.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- marknadsdomstolen
- Valo, Finlands Idrott rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen handlar om de åtgärder som krävs för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 (det fjärde penningtvättsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 (här förordningen om information om betalaren; i andra källor även kallad förordningen om överföring av medel). Målet är att revidera lagstiftningen om förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism så att såväl de rapporteringsskyldiga näringsidkarnas och sammanslutningarnas som tillsynsmyndigheternas verksamhet tydligare ska grunda sig på riskbedömning än vad gällande lagstiftning förutsätter. Statsrådet, tillsynsmyndigheterna, advokatföreningen och de rapporteringsskyldiga sammanslutningarna och näringsidkarna ska göra en bedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Syftet med en riskbaserad styrning av verksamheten är att effektivisera tillämpningen av lagstiftningen. Den största förändringen jämfört med gällande lagstiftning är för myndigheternas del att tillsynsbefogenheterna blir mer enhetliga. Det medför också uttryckliga inspektionsbefogenheter för samtliga tillsynsmyndigheter och advokatföreningen och rätt för tillsynsmyndigheten att påföra administrativa påföljder. Den största förändringen för den privata sektorn är de nya bestämmelserna om identifiering av juridiska personers samtliga ägare och andra verkliga förmånstagare samt registrering av uppgifter om dessa. Syftet med att registrera uppgifterna centralt är att underlätta åtkomsten till uppgifterna.

Med hänvisning till utskottets ansvarsområde fokuserar lagutskottet i sitt utlåtande endast på bestämmelserna om påföljder och överklagande samt på frågor som rör advokater, föreningar och stiftelser. Sammantaget anser utskottet lagförslagen vara behövliga och angelägna. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Påföljder

Bestämmelserna om administrativa påföljder i propositionens lagförslag 1 grundar sig på den genom det fjärde penningtvättsdirektivet ålagda skyldigheten att föreskriva om effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för brott mot direktivets verkställighetsbestämmelser.

För juridiska personer ska ordningsavgiften enligt 8 kap. 1 § 3 mom. i lagförslag 1 vara minst 5 000 och högst 100 000 euro. För fysiska personer ska ordningsavgiften vara minst 500 och högst 10 000 euro. Påföljdsavgifter som påförs kreditinstitut och finansiella institut får uppgå till antingen högst tio procent av kreditinstitutets eller det finansiella institutets omsättning under året före gärningen eller försummelsen, eller fem miljoner euro, beroende på vilket belopp som är större. Påföljdsavgifter som Finansinspektionen påför fysiska personer får vara högst fem miljoner euro. Påföljdsavgiften får dock vara högst dubbelt så stor som den vinning som erhållits genom gärningen eller försummelsen, om vinningen kan bestämmas. En påföljdsavgift som påförs en juridisk eller fysisk person får vara antingen högst dubbelt så stor som den vinning som fåtts genom gärningen eller försummelsen, om vinningen kan bestämmas, eller en miljon euro, beroende på vilket belopp som är större.

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

Enligt den gällande penningtvättslagen (503/2008) ska brott mot kraven på kundkontroll (40 §) och rapporteringsförseelse som gäller penningtvätt (42 §) bestraffas med böter. I lagförslaget har dessa gärningar avkriminaliserats. Enligt 8 kap. 1 § i den föreslagna lagen kan i de här situationerna i stället en ordningsavgift påföras, vilket i praktiken motsvarar de gällande bestämmelserna. En genom direktivet tillåten påföljdsavgift enligt 8 kap. 3 § i lagförslaget kan påföras endast när en näringsidkare eller sammanslutning allvarligt, upprepade gånger eller systematiskt handlar i strid med bestämmelserna i lagen. De situationer där ordningsavgift eller påföljdsavgift kan påföras motsvarar de situationer som anges i direktivet.

Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande (GrUU 2/2017 rd) om propositionen att de föreslagna maximala påföljderna är tämligen stora och att de delvis förutsätts i artikel 59 i det fjärde penningtvättsdirektivet. I utlåtandet konstaterar grundlagsutskottet också att det utifrån lagförslaget med tillhörande motivering blir i viss mån oklart till vilken del det finns nationellt handlingsutrymme i påföljdsbestämmelserna i fråga om typen av påföljd och exempelvis ordningsavgiftens storlek. Grundlagsutskottet säger vidare att det, inom de gränser som direktivet tillåter, finns anledning att ytterligare bedöma om typen av och storleken på påföljderna står i rätt proportion till varandra.

Lagutskottet noterar att de högsta beloppen för de påföljdsavgifter som avses i lagförslag 1 är avsevärda, vilket motsvarar direktivet. Det bedöms ha en avskräckande effekt. I direktivet föreskrivs om ett maximalt belopp för administrativa påföljder, men någon miniminivå fastställs inte. Direktivet förutsätter att en administrativ påföljd enligt dess artikel 59 kan påföras åtminstone för överträdelser som är allvarliga, upprepade och systematiska. Direktivet tar inte närmare ställning till typen av påföljdsavgift. Syftet med propositionen är att göra det möjligt att tillämpa ordningsavgifter, som är lindrigare än påföljdsavgifter. Ordningsavgifter tillämpas redan nu, vid sidan av annan lagstiftning, på Finansinspektionens tillsynsobjekt när det är frågan om klart uppsåtligt och oaktsamt förfarande som likväl inte uppfyller kriterierna för en mer kännbar påföljdsavgift. Förutsättningarna för att påföra ordningsavgift föreslås motsvara kriterierna för att påföra straffrättsliga böter enligt den gällande penningtvättslagen. Bestämmelsen om ordningsavgiftens storlek grundar sig på 38 § 2 mom. i den redan gällande lagen om Finansinspektionen (878/2008). Lagförslaget syftar till en reglering som är enhetlig för de anmälningsskyldiga inom finanssektorn och till att samma intervall för ordningsavgiften kan tillämpas på samtliga anmälningsskyldiga.

Lagutskottet konstaterar att de avsevärda maximala belopp för påföljdsavgifter baserar sig på en skyldighet enligt direktivet. Till övriga delar tillåter direktivet ett nationellt handlingsutrymme. Utskottet anser att det i propositionen föreslagna systemet för administrativa påföljder är motiverat i synnerhet till den del förslaget innefattar en kategori av lindrigare ordningsavgifter där nationellt handlingsutrymme tillämpas. Utifrån inkommen utredning och efter en övergripande bedömning av ärendet menar utskottet att de påföljder som avses i propositionen till sin typ och storlek kan anses vara proportionella och motiverade till den del direktivet tillåter nationellt handlingsutrymme.

I 8 kap. 3 § 2 mom. i lagförslag 1 finns en bestämmelse enligt vilket en fysisk person inte kan påföras påföljdsavgift om det samtidigt är frågan om en gärning som är straffbar. Enligt momentet kan tillsynsmyndigheten dock påföra påföljdsavgift och avstå från att anmäla ärendet till förundersökningsmyndigheten, om gärningen eller försummelsen med hänsyn till dess menlighet, gär-

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

ningsmannens skuld sådan den framgår av gärningen, den vinning som fått och övriga omständigheter i anslutning till gärningen eller försummelsen som helhet betraktad anses vara ringa. Lagutskottet noterar att bestämmelsen är i viss mån problematisk, eftersom ett villkor för påföljdsavgift enligt paragrafens 1 mom. är att verksamheten allvarligt, upprepade gånger eller systematiskt bryter mot bestämmelserna. Samma gärning torde alltså inte samtidigt kunna vara såväl allvarlig som ringa.

Den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 3 § i lagförslag 1 grundar sig på gällande 40 § 3 mom. i lagen om Finansinspektionen. Utskottet konstaterar att det mellan å ena sidan det inledande stycket i 8 kap. 3 § 1 mom. och å andra sidan 2 mom. finns en inbördes konflikt. Någon liknande konflikt förekommer inte i bestämmelserna i lagen om Finansinspektionen, där villkoren endast är uppsåt och oaktsamhet. Utskottet noterar att det inledande stycket i 1 mom. grundar sig på artikel 59.1 i penningtvättsdirektivet, så till den delen vore det problematiskt att slopa omnämnandet av hur allvarlig gärningen är som kriterium för påföljdsavgift. Enligt utskottets uppfattning kan däremot 2 mom. ändras genom strykning av kriteriet att gärningen kan anses vara ringa. Därför föreslår lagutskottet att 8 kap. 3 § 2 mom. i lagförslag 1 får följande lydelse:

Tillsynsmyndigheten kan inte påföra en fysisk person påföljdsavgift för en gärning eller försumelse som enligt lag är straffbar. Tillsynsmyndigheten kan dock, med hänsyn till gärningens eller försummelsens menlighet, gärningsmannens skuld sådan den framgår av gärningen, den vinning som fått och övriga omständigheter i anslutning till gärningen eller försummelsen som helhet betraktad, påföra påföljdsavgift och avstå från att anmäla ärendet till förundersökningsmyndigheten.

I 8 kap. 4 § 4 mom. i lagförslag 1 finns en bestämmelse enligt vilket den vinning som erhållits genom gärningen eller försummelsen ska beaktas vid påförandet av påföljdsavgift. Enligt momentet får påföljdsavgiften, trots det som föreskrivs tidigare i paragrafen, emellertid vara högst dubbelt så stor som den vinning som erhållits genom gärningen eller försummelsen, om vinningen kan bestämmas. Lagutskottet föreslår av tydlighetsskäl att formuleringen ”kaksi kertaa suurempi” i den finska språkdräkten ersätts med formuleringen ”kaksi kertaa niin suuri”. Ändringen påverkar inte den svenska språkdräkten. I den form lagutskottet föreslår får således 8 kap. 4 § 1 mom. i lagförslag 4 följande lydelse i den finska språkdräkten:

Edellä tässä pykälässä säädetyn estämättä seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos se on määritettävissä.

Utskottet föreslår att en motsvarande språklig justering i den finska språkdräkten görs även i 8 kap. 5 § 2 mom. i lagförslag 1. Ändringen påverkar inte den svenska språkdräkten. Enligt utskottets förslag får momentet följande lydelse i den finska språkdräkten:

Valvontaviranomaisen oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle määräämä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi.

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

Vilka som påför påföljder och utövar tillsyn

De behöriga myndigheterna ska enligt direktivet ha alla befogenheter som krävs för tillsynen och för utredningen av överträdelser. Regeringen har i propositionen stannat för att föreslå den decentraliserade modellen för påförande av administrativa påföljder. Behöriga myndigheter är enligt 7 kap. 1 § i lagförslag 1 Finansinspektionen, Polisstyrelsen, Patent- och registerstyrelsen och regionförvaltningsverket. Advokatföreningen utövar tillsyn över advokaterna. Den föreslagna lösningen tar hänsyn till att tillsynsmyndigheterna sedan tidigare är grundligt insatta i den verksamhet som utövas av de näringsidkare och sammanslutningar som står under deras tillsyn och därför har de bästa förutsättningarna för att bedöma tillsynsobjektens verksamhet. Tanken är att det ska säkerställas att sakkunskapen om de rapporteringsskyldigas verksamhet bibehålls genom hela tillsyns-, undersöknings- och sanktionsförfarandet. I propositionen föreslås det att samtliga tillsynsmyndigheter ska få behörighet att påföra administrativa påföljder. Advokatföreningen, dvs. Finlands Advokatförbund, har enligt förslaget inte rätt att påföra administrativa påföljder eller meddela offentlig varning, utan förbundet ska göra en framställning till regionförvaltningsverket i sådana ärenden. Finlands Advokatförbund ska dock i det första skedet bedöma om det finns anledning att påföra en påföljd eller meddela offentlig varning.

Lagutskottet har inget att anmärka på propositionens lösning angående vilka som ska påföra påföljder och utöva tillsyn.

Utskottet vill dock för tydlighetens skull fästa uppmärksamheten vid att det i enlighet med 7 kap. 3 § i lagförslag 1 är advokatföreningen, inte regionförvaltningsverket, som har inspektionsrätt i samband med tillsynen över advokaterna. Den inspektionsrätt i hemfridsskyddade lokaler som avses i paragrafens 3 mom. gäller inte advokater. I 3 § 3 mom. i lagförslaget avses inte heller att regionförvaltningsverket skulle kunna utföra inspektioner i advokaters hemfridsskyddade lokaler.

Advokathemligheten

Enligt 7 kap. 1 § 2 mom. i lagförslag 1 ska Finlands Advokatförbund utöva tillsyn över advokaterna, vilket motsvarar bestämmelserna i den gällande penningtvättslagen. Det föreslås att advokatförbundet i likhet med tillsynsmyndigheterna ska få inspektionsrätt. Däremot får förbundet inte rätt att påföra påföljdsavgifter. På tillsynen över advokater tillämpas enligt förslaget dessutom lagen om advokater, i vilken det föreslås en ändring (lagförslag 27) genom vilket det beaktas att advokatföreningen ska göra framställningar till regionförvaltningsverket om påförande av administrativa påföljder till den del det är frågan om gärningar och försummelser som avses i lagförslag 1.

Lagutskottet har bedömt propositionen med beaktande av behovet att säkerställa att omständigheter som omfattas av advokathemligheten hålls hemliga också när de administrativa påföljderna behandlas vid regionförvaltningsverket.

Lagutskottet noterar att lagförslag 1 enligt dess 1 kap. 3 § 3 mom. inte alls tillämpas i situationer där en advokat företräder sin klient vid en rättegång, inklusive förberedande åtgärder inför en rättegång. I 8 kap. 10 § 4 mom., som berör det skede då framställning om påförande av administrativ

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

påföljd görs, finns en hänvisning till 22 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999; nedan offentlighetslagen). Enligt nämnda 4 mom. ska regionförvaltningsverket iaktta sekretessplikten enligt 22 § i offentlighetslagen då verket behandlar uppgifter som omfattas av tystnadsplikten enligt lagen om advokater.

Utskottet har i sin bedömning fäst uppmärksamhet vid frågan om till vilka delar regionförvaltningsverkets tystnadsplikt motsvarar den tystnadsplikt som föreskrivs i lagen om advokater. I detta avseende konstaterar utskottet att det i 22 § i offentlighetslagen redan har beaktats att sekretess och tystnadsplikt kan grunda sig också på andra lagar än offentlighetslagen. Till exempel lagen om advokater är en sådan lag. Regionförvaltningsverket skulle i egenskap av myndighet tillämpa lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och dess 22 § också utan hänvisningen i 8 kap. 10 § 4 mom. I propositionen föreslås dock att nämnda 4 mom. intas av informationsskäl för att framhäva att tystnadsplikt i fråga om uppgifter som omfattas av advokathemligheten råder också vid behandling av administrativa påföljder. Lagutskottet menar att den föreslagna lösningen är korrekt med hänsyn till advokathemligheten.

Ändringssökande

Bestämmelser om sökande av ändring i tillsynsmyndighetens beslut finns i 9 kap. 4 § i lagförslag 1. Enligt huvudregeln i 1 mom. får ett beslut överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. I 4 mom. finns dock en undantagsbestämmelse för de fall där Finansinspektionen är tillsynsmyndighet. Likaså finns i 5 mom. en undantagsbestämmelse för Patent- och registerstyrelsens del.

Enligt undantagsbestämmelsen i 9 kap. 4 § 4 mom. i lagförslaget ska 73 § i lagen om Finansinspektionen tillämpas på överklagande av Finansinspektionens beslut. Formuleringen i propositionen är avsedd att betyda att när Finansinspektionen är tillsynsmyndighet ska beslutet överklagas hos marknadsdomstolen i stället för hos förvaltningsdomstolen. Något som talar för den nämnda lösningen är att Finansinspektionen har också andra lagfästa befogenheter som berör samma rapporteringsskyldiga. Det är möjligt att samma lagstridiga gärning eller försummelse samtidigt uppfyller kriterierna för överträdelse på grundval av någon annan tillämplig författning än lagförslag 1. Utan undantagsbestämmelsen i 4 mom. vore det möjligt att samma gärning då skulle behandlas i två olika domstolar.

Med hänsyn till säkerställandet av en enhetlig rättspraxis ser utskottet det likväl inte som lämpligt att de beslut av tillsynsmyndigheter som avses i lagförslag 1 i första instans överklagas hos olika domstolar beroende på huruvida tillsynsmyndigheten är Finansinspektionen eller någon annan tillsynsmyndighet. Enligt lagförslag 1 ska de myndigheter som utövar tillsyn över att lagen efterlevs ha samma befogenheter att påföra administrativa påföljder. Det är enligt utskottet önskvärt att bestämmelserna om ändringssökande i lagförslag 1, till den del de gäller påförande av administrativa påföljder, är så enhetliga som möjligt, eftersom det i dessa situationer uttryckligen är frågan om överträdelse av skyldigheter enligt penningtvättslagen. I detta avseende vore det ändamålsenligt att också överklaganden av Finansinspektionens beslut om påförande av påföljder för överträdelse av bestämmelser i penningtvättslagen styrs till förvaltningsdomstolarna.

Därför föreslår lagutskottet att 9 kap. 4 § 4 mom. i lagförslag 1 stryks.

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

Som teknisk anmärkning konstaterar utskottet att om den ovan föreslagna strykningen inte kan göras, måste propositionen författningstekniskt granskas för att säkerställa att överklagande av Finansinspektionens beslut styrs till marknadsdomstolen, eftersom det i 73 § i lagen om Finansinspektionen inte finns behövliga hänvisningar till lagförslag 1.

Enligt 9 kap. 4 § 5 mom. i lagförslaget ska 11 kap. 1 § i revisionslagen tillämpas på överklagande av Patent- och registerstyrelsens beslut. Det är alltså frågan om ett sådant undantag som avses i 9 kap. 4 § 1 mom. i lagförslag 1. Enligt 11 kap. 1 § i revisionslagen ska överklagandet styras till Helsingfors förvaltningsdomstol. I samband med behandlingen av propositionen har utskottet inte fått kännedom om några särskilda grunder för att ändringssökande i sådana beslut av Patent- och registerstyrelsen som avses i lagförslag 1 skulle ordnas på ett sätt som avviker från huvudregeln i 9 kap. 4 §. Inte heller i propositionens motiv till 4 § 5 mom. ges några skäl för den valda lösningen. Enligt lagutskottets uppfattning är det ändamålsenligt att överklagande av Patent- och registerstyrelsens beslut styrs till förvaltningsdomstolen på samma sätt som de andra tillsynsmyndigheternas beslut. Därför föreslår lagutskottet att 9 kap. 4 § 5 mom. i lagförslag 1 stryks.

Utskottet föreslår dessutom att förvaltningsutskottet överväger att antingen till lagförslag 1 eller till revisionslagen foga ett förtydligande om att det är revisionsnämnden vid Patent- och registerstyrelsens revisionstillsyn som ska påföra revisorer påföljder som följer av penningtvättslagen. Det motsvarar revisionstillsynens interna arbetsfördelning i fråga om de påföljder som påförs med stöd av revisionslagen.

I 6 § i lagförslag 2 finns bestämmelser om avbrytande av en transaktion. Centralen för utredning av penningtvätt ska ha befogenhet att förordna avbrytande av en transaktion för högst tio vardagar. Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande (GrUU 2/2017 rd) om propositionen uppmärksamhet vid synpunkten i motiveringen att förordnandet om avbrytande av en transaktion inte ska vara överklagbart eftersom det rör sig om en tillfällig åtgärd (RP, s. 168). Grundlagsutskottet konstaterar i utlåtandet att motiveringen är problematisk inte minst med tanke på en effektiv rättssäkerhet, som är ett av de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget om besvärsförbud ingår dock inte i den föreslagna lagtexten. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att ett besvärsförbud står i strid med rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Enligt utlåtandet står det klart att överklagande av ett myndighetsbeslut inte kan förbjudas enbart utifrån en skrivning i motiveringen.

Enligt inkommen utredning har avsikten med skrivningen i motiveringen till lagförslag 2 inte varit att det i lagförslaget ska föreskrivas om besvärsförbud mott ett tillfälligt förordnande om avbrytande av en transaktion. Trots det anser lagutskottet att skrivningen i propositionsmotiven är olämplig. Lagutskottet föreslår att förvaltningsutskottet beaktar detta i sitt betänkande.

Besvärstillstånd

I det första lagförslagets 9 kap. 4 §, som gäller ändringssökande, finns ingen bestämmelse om att ett beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Överträdelser av penningtvättslagen utgör en ny ärendegrupp i förvaltningsdomstolarna, och antalet fall kommer sannolikt att vara lågt. Den direkta besvärsrätten i lagför-

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

slag 1 syftar därför till att säkerställa att det i högsta instans falls avgöranden som ger ledning för rättspraxisen. Ändringssökandet är dessutom fördelat på samtliga förvaltningsdomstolar.

Lagutskottet noterar att det ligger i linje med den allmänna utvecklingen av förvaltningsdomstolarna att överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen i regel kräver besvärstillstånd. Härigenom kan högsta förvaltningsdomstolen utvecklas mer mot att vara en domstol med en styrande funktion för rättspraxis. Med hänsyn till detta och till inkommen utredning anser lagutskottet att det i fråga om rättstryggheten är tillräckligt med en direkt besvärinstans för besvär över beslut av de tillsynsmyndigheter som avses i lagförslag 1. Utskottet menar att det är möjligt att utveckla rättspraxis ändamålsenligt också på förvaltningsdomstolsnivå och med tillämpning av besvärstillståndssystemet. Lagutskottet föreslår därför att 4 § 1 mom. ändras så att ett beslut av förvaltningsdomstolens får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. I den form lagutskottet föreslår får således 9 kap. 4 § 1 mom. i lagförslag 1 följande lydelse:

Tillsynsmyndighetens beslut får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen, om inte något annat föreskrivs nedan i denna paragraf eller någon annanstans i lag. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Föreningar och stiftelser

Identifiering och registrering av verkliga förmånstagare. Genomförandet av direktivet kräver också bestämmelser om identifiering och registrering av verkliga förmånstagare i föreningar och stiftelser. Enligt förslaget ska styrelsemedlemmar (och för stiftelsers del förvaltningsrådsledamöter) betraktas som verkliga förmånstagare i föreningar och stiftelser (1 kap. 7 § i lagförslag 1). Bestämmelser om registrering genom grund- och ändringsanmälan till förenings- och stiftelseregistret finns redan i dag i föreningslagen (503/1989) och stiftelselagen (487/2015). Lagförslagets bestämmelser om identifiering och registrering av verkliga förmånstagare leder alltså inte till några nya förpliktelser för föreningar och stiftelser.

Enligt den bestämmelse om anmälan av verkliga förmånstagare som föreslås bli införd i företags- och organisationsdatalagen (10 § 3 mom. i lagförslag 22) ska uppgifter om sammanslutningars verkliga förmånstagare enligt 6 kap. 2 § i penningtvättslagen (lagförslag 1) anmälas elektroniskt. Bestämmelsens ordalydelse (sammanslutningars verkliga förmånstagare) antyder att skyldigheten att anmäla uppgifterna elektroniskt inte gäller föreningar och stiftelser, vars verkliga förmånstagare har definierats särskilt i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. I 6 kap. 2 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism föreskrivs å andra sidan också om föreningars och stiftelsers skyldighet att upprätthålla information om verkliga förmånstagare. I detaljmotiven till bestämmelsen (10 § 3 mom. i lagförslag 22) sägs dessutom att uppgifter om sammanslutningars och utländska trusters verkliga förmånstagare endast kan anmälas elektroniskt till företags- och organisationsdatasystemets (FODS) stamregister, dvs. till handelsregistret, föreningsregistret och stiftelseregistret. Lagutskottet noterar därför att det är oklart vilka anmälningsskyldiga som omfattas av bestämmelsen om elektronisk anmälan.

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

Enligt inkommen utredning är avsikten inte att man i fortsättningen ska kunna anmäla medlemmar i föreningars, religiösa samfunds och stiftelsers styrelser (eller förvaltningsråd) endast elektroniskt, utan grund- och ändringsanmälan kan till denna del fortsättningsvis göras med de blanketter som avses i företags- och organisationsdatalagen. Detta har varit avsikten också i fråga om bostadsaktiebolag och ömsesidiga fastighetsaktiebolag. Med tanke också på de sanktioner som kan följa på försummelser föreslår lagutskottet likväl att bestämmelsen om elektronisk anmälan i företags- och organisationsdatalagen (10 § 3 mom. i lagförslag 22) preciseras för att säkerställa att det ovan nämnda syftet uppnås. I den form lagutskottet föreslår får således 10 § 3 mom. i lagförslag 22 följande lydelse:

Trots 1 mom. och 2 mom. 3 punkten ska uppgifter om sammanslutningars verkliga förmånstagare enligt 3 § 1 mom. 1 och 4—6 punkten i handelsregisterlagen, med undantag av bostadsaktiebolag och ömsesidiga fastighetsaktiebolag enligt lagen om bostadsaktiebolag, och utländska trusters verkliga förmånstagare anmälas elektroniskt på det sätt som föreskrivs i handelsregisterlagen och i 6 kap. 2 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (/).

I företags- och organisationsdatalagen (lagförslag 22) ingår en straffbestämmelse (19 §) enligt vilken den som uppsåtligt eller av oaksamhet försummar att göra en anmälan som avses i 10 § 1 mom. eller 11 § eller låter bli att anmäla att en avbruten verksamhet som avses i 12 § återupptas ska, om inte gärningen är ringa eller om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, för försummande av företags- och organisationsdataanmälan dömas till böter. I propositionen föreslås en lindring av straffbestämmelsen (19 § 2 mom.) i anknytning till den nämnda elektroniska anmälan. Enligt förslaget ska straffbestämmelsen tillämpas på elektronisk anmälan endast om den person som ansvarar för registeranmälan faktiskt har haft möjlighet att göra en elektronisk anmälan. Lagutskottet anser att det är inexact att föreskriva att straffbarheten binds till att personen faktiskt har haft möjlighet att göra en elektronisk anmälan. Det kan också leda till problem vid tillämpningen av lagen. Den föreslagna bestämmelsen om lindring av straffbarheten antyder att det kunde vara oskäligt att påföra ett straffrättsligt straff.

I propositionen föreslås inga ändringar i fråga om sanktioner för försummelse att göra anmälan till föreningsregistret och stiftelseregistret. Lagutskottet noterar dock att bestämmelserna om sanktioner för försummelse att göra anmälan är i någon mån oenhetliga i författningarna om de olika registren. Det vore bra att göra en övergripande bedömning av de olika registerförfattningarnas bestämmelser om försummelse att göra anmälan. Bedömningen kunde med fördel göras före utgången av den övergångsperiod (30 juni 2019) som föreslås för tillämpningen av 6 kap. 4 § i lagförslag 1. I det sammanhanget vore det dessutom motiverat att granska den föreslagna avgränsningen i fråga om elektronisk anmälan i 19 § 2 mom. i företags- och organisationsdatalagen med avseende på de krav på exakthet och noggrann avgränsning som ingår i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Samtidigt finns det skäl att överväga om de straffrättsliga påföljderna kunde ersättas med administrativa påföljder. Anmälningsskyldigheten är en administrativ skyldighet, och efterlevnaden av sådana stärks typiskt genom administrativa tvångsmedel som exempelvis vite, inte genom straffrättsliga påföljder. De behövliga lagändringarna kunde inkluderas i den proposition som syftar till att genomföra de kommande ändringarna i det fjärde penningtvättsdirektivet. Förhandlingarna om ändringarna är inne i slutfasen. Enligt uppgift uppskattas ändringarna nå riksdagen före utgången av övergångsperioden för registerbestämmelserna.

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

Offentligheten för uppgifterna i föreningsregistret. Propositionens lagförslag 20 gäller föreningslagen (503/1989), som avviker från andra lagar om de av Patent- och registerstyrelsen förda stamregistren på så sätt att den endast innehåller en allmän hänvisning till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (9 kap. 47 §). Regeringen föreslår inte att den paragrafen ändras. I fråga om föreningar vill lagutskottet dock uppmärksamma oron angående den allmänna offentligheten för registeruppgifter som samlas in om verkliga förmånstagare och om offentlighetens eventuella negativa effekter särskilt på skyddet för privatlivet. Utskottet noterar också risken för ett ökande antal bedrägerier och identitetsstöldar till följd av att personbeteckningens slutled och hemadressen blir offentliga.

I samband med en ändring av handelsregisterlagen 2013 (RP 59/2013 rd) fästes uppmärksamhet vid motsvarande problem i anknytning till utlämnande av personuppgifter. Resultatet blev då en begränsning av vilka uppgifter i handelsregistret som får lämnas ut. Utifrån inkommen utredning och efter att ha bedömt frågan ser lagutskottet det som ändamålsenligt — med hänsyn till skyddet för privatlivet — att bestämmelserna om offentligheten för uppgifter i föreningsregistret ändras till den del de gäller personers personbeteckning och hemadress så att de motsvarar de andra stamregistren i FODS och den föreslagna ändringen av 1 a § 3 mom. i handelsregisterlagen i propositionens lagförslag 4. Lagutskottet menar att det är motiverat att försöka förhindra missbruk som beror på att fysiska personers personbeteckning och adressuppgifter hamnar i fel händer.

Utskottet föreslår att hemadressen för personer bosatta i Finland inte ska antecknas i föreningsregistret. Praxisen har i fråga om den motsvarande bestämmelsen i handelsregisterlagen tidigare motiverats inte bara med integritetsskyddet utan också med att personers hemadress enligt den så kallade principen för engångsregistrering kan fås ur befolkningsdatasystemet. För utomlands bosatta räcker det dock inte med uppgift om hemkommun, eftersom utländska adresser inte heltäckande kan fås ur befolkningsdatasystemet. Därför behövs uppgift om hemadress fortsättningsvis för de sistnämnda.

Lagutskottet föreslår således att 47 § i den i lagförslag 20 avsedda föreningslagen får ett nytt 3 mom. som följer:

Uppgifter om personbeteckningens slutled och en utomlands bosatt fysisk persons hemadress får lämnas ut ur föreningsregistret endast om utlämnandet uppfyller kraven i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I övriga fall ska i stället för uppgift om en utomlands bosatt fysisk persons hemadress lämnas ut uppgift om personens bosättningsland. En förutsättning för att i föreningsregistret införda uppgifter om personbeteckningens slutled och om en utomlands bosatt fysisk persons hemadress ska lämnas ut ur registret är att den som begär uppgifterna ger Patent- och registerstyrelsen en utredning om att uppgifterna skyddas på ändamålsenligt sätt.

Vidare föreslår utskottet att 48 § 2 mom. i lagförslag 20 får följande lydelse:

I grundenmälan, till vilken stiftelseurkunden och föreningens stadgar ska fogas, ska anges fullständigt namn, personbeteckning, hemkommun och medborgarskap i fråga om föreningens styrelseordförande och namntecknare samt sådana eventuella begränsningar av namnteckningsrätten som avses i 36 § 3 mom. Om en person saknar finländsk personbeteckning anges födelseti-

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

den. För utomlands bosatta antecknas i registret hemadress i stället för hemkommun. Också alla andra styrelsemedlemmar får uppges i grundanmälan.

Ikraftträdandebestämmelserna i föreningslagen och 6 kap. i lagförslag 6. I 6 kap. i propositionens lagförslag 1 föreslås det en övergångsperiod fram till slutet av juni 2019 för registreringen av verkliga förmånstagare (6 kap. 4 § 5 mom.). Enligt utredning har övergångsperioden för registreringsskyldigheten beräknats utifrån den ursprungligen målsatta tiden för lagförslagets ikraftträdande, dvs. den 1 januari 2017. Genom förskjutningen av lagens ikraftträdande kan anslaget för Patent- och registerstyrelsen genom en tilläggsbudget bli tillgängligt först i juli 2017. Anslutningen av föreningsregistret som ett stamregister i FODS kräver avsevärda systemändringar, så det finns skäl att ompröva övergångsperioden. Med anledning av den planerade framflyttningen av lagförslagets ikraftträdande föreslår lagutskottet att förvaltningsutskottet i sitt betänkande fäster uppmärksamhet vid att övergångsperioden är ändamålsenlig.

Verkställighet av påföljder

Enligt 8 kap. 9 § i lagförslag 1 är det Rättsregistercentralen som ska verkställa ordningsavgifter och påföljdsavgifter. Närmare bestämmelser om verkställigheten ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande (GrUU 2/2017 rd, s. 6) om propositionen att grunderna för verkställigheten av en lag om administrativa sanktioner bör föreskrivas i lag. Lagutskottet menar att de i propositionen föreslagna bestämmelserna inte är sakliga på denna punkt. Utskottet bedömer att det förfarande för verkställighet av påföljder som avses i lagen om verkställighet av böter (672/2002) i princip som sådant lämpar sig för verkställighet av de ordningsavgifter och påföljdsavgifter som avses i lagförslag 1. Därigenom skulle verkställigheten av påföljder, som ombesörjs av Rättsregistercentralen, vara reglerad på lagnivå. På lagteknisk nivå innebär detta att det till lagförslag 1 bör fogas en bestämmelse enligt vilken ordningsavgifter och påföljdsavgifter som avses i lagförslaget ska verkställas i den ordning som avses i lagen om verkställighet av böter. Det bör också till lagen om verkställighet av böter fogas en bestämmelse om verkställigheten av de ordningsavgifter och påföljdsavgifter som avses i lagförslag 1.

Därför föreslår lagutskottet att andra meningen i 8 kap. 9 § 1 mom. i lagförslag 1 stryks och att det till paragrafen fogas ett nytt moment med följande lydelse:

Ordningsavgift och påföljdsavgift som påförts med stöd av denna lag ska tas ut i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

Vidare föreslår utskottet att det till 1 § 1 mom. i lagen om verkställighet av böter (672/2002) fogas en ny punkt 11 med följande lydelse:

11) ordningsavgift som avses i 8 kap. 1 § i lagen om förhindrade av penningtvätt och av finansiering av terrorism (/) och påföljdsavgift som avses i 8 kap. 3 § i den lagen.

I 9 kap. 5 § i lagförslag 1 föreslås det en bestämmelsen enligt vilken vite som dömts ut i enlighet med denna lag samt ordningsavgift och påföljdsavgift som påförts i enlighet med denna lag får verkställas endast med stöd av beslut som vunnit laga kraft. Lagutskottet noterar att enligt den gällande lagen om verkställighet av böter (1 kap. 1 § 1 mom. 1 punkten) verkställs vite i enlighet

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

med den lagen. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om verkställighet av böter kräver verkställighet att beslutet har vunnit laga kraft eller har blivit verkställbart som en lagakraftvunnen dom. Utifrån det som sägs ovan anför lagutskottet att 9 kap. 5 § i lagförslag 1 är obehövlig till den del paragrafen gäller vite.

Om riksdagen i enlighet med det som lagutskottet föreslagit ovan beslutar att ordningsavgifter och påföljdsavgifter som avses i lagförslag 1 ska verkställas i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter, kan 9 kap. 5 § i lagförslag 1 strykas helt, under förutsättning att förvaltningsutskottet säkerställer att verkställbarheten också för ordningsavgift och påföljdsavgift i lagen om verkställighet av böter regleras korrekt och på motsvarande sätt som för situationer som rör vite.

Ne bis in idem

I 8 kap. 9 § 2 mom. i lagförslag 1 föreslås en bestämmelse om att Rättsregistercentralen på ansökan ska återbetala redan betalda ordningsavgifter och påföljdsavgifter, om straff med stöd av 32 kap. 6—10 § i strafflagen döms ut för samma gärning som den för vilken ordningsavgiften eller påföljdsavgiften har påförts. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 2/2017 rd) om propositionen föreslagit att bestämmelsen stryks. Grundlagsutskottet motiverade sin ståndpunkt med att bestämmelsen kan anses hänvisa till att det trots tidigare påförd ordningsavgift eller påföljdsavgift är möjligt att inleda en straffprocess eller fortsätta med en straffprocess som redan inletts. Enligt grundlagsutskottets utlåtande är en sådan tolkning inte förenlig med rättspraxis eller lagstiftningspraxis.

I likhet med grundlagsutskottet föreslår lagutskottet att 8 kap. 9 § 2 mom. i lagförslag 1 stryks.

Övergångsbestämmelse

I 9 kap. 9 § 5 mom. i lagförslag 1 finns en övergångsbestämmelse som anknyter till avkriminaliseringen av överträdelser av penningtvättslagen. Enligt momentet ska bestämmelserna om straffansvar i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism, som upphävs genom denna lag, tillämpas på de brott och förseelser som inträffat innan denna lag träder i kraft.

Utskottet konstaterar att det i 8 § i grundlagen föreskrivs om den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt bestämmelsen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Bestämmelsen i grundlagen innehåller de viktigaste elementen i kravet på straffrättslig legalitet, däribland ett förbud mot retroaktiv strafflag och ett förbud mot strängare straff än den som gäller vid tidpunkten för gärningen (RP 309/1993 rd, s. 54/I). Det ansågs dock inte ändamålsenligt att i grundlagen införa en bestämmelse om den lindrigare lagens princip, eftersom det till den ansluter sig specialfall som kräver detaljerad reglering (RP 309/1993 rd, s. 54/I–II).

Om den lindrigare lagens princip föreskrivs i artikel 15.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen, FördrS 8/1976). I tredje meningen i artikel 15.1 sägs att

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

om det efter det att brottet begåtts stiftas en ny lag som föreskriver ett lindrigare straff, ska den skyldige komma i åtnjutande av det. Den genom MP-konventionen tryggade principen om lindrigare lag hindrar således inte i sig tillämpning av straffbestämmelsen, utan principen gäller uttryckligen straffets stränghet. Bestämmelser om strafflagens tillämplighet i tiden finns i 3 kap. 2 § i strafflagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen tillämpas på ett brott den lag som gällde när brottet begicks. I paragrafens 2 mom. finns en huvudregel som gäller den lindrigare lagens princip. Om en annan lag än den som gällde när brottet begicks gäller när domen meddelas, ska enligt bestämmelsen dock den nya lagen tillämpas om den leder till ett lindrigare slutresultat. I paragrafens 3 och 4 mom. föreskrivs om undantag från huvudregeln om den lindrigare lagens princip.

Lagutskottet anmärker att ingendera av undantagsbestämmelserna om lindrigare lag i egentlig mening gäller avkriminalisering, där straffrättsliga påföljder ersätts med administrativa påföljder av straffkaraktär. I den typen av fall måste det särskilt föreskrivas om tillämpningen i tiden på det sätt som det föreslås i propositionen. Allmänna domstolar har inte behörighet att påföra administrativa påföljder med stöd av strafflagens allmänna bestämmelser om lindrigare lag. Om det inte föreskrivs särskilt om tillämpningen av straffbestämmelserna, skulle brott som begåtts före lagens ikraftträdande inte bestraffas alls.

Utskottet konstaterar att förslaget till 9 kap. 9 § 9 mom. i lagförslag 1 utgör ett undantag från den huvudregel som framgår av 3 kap. 2 § 2 mom. i strafflagen. Avkriminalisering betyder i det här fallet inte att inställningen till straffbara gärningar eller försummelser skulle ha blivit lindrigare, och upphävandet av straffbestämmelsen betyder inte att gärningarna i fortsättningen inte skulle leda till påföljder. Gärningar och försummelser som begås före ikraftträdandet ska således i princip leda till ett straffrättsligt straff. Om en administrativ påföljd enligt den nya lagen i ett enskilt fall de facto skulle vara lindrigare än en straffrättslig påföljd enligt den tidigare lagen, skulle övergångsbestämmelsen dock tolkas i överensstämmelse med artikel 15.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Om det för gärningen enligt den nya lagen exempelvis ska meddelas offentlig varning, kan domstolen välja att inte döma den svarande till straff. Likaså skulle exempelvis antalet dagsböter vid behov kunna sänkas.

Trots det som sagts ovan föreslår lagutskottet att det till lagförslag 1 fogas en informativ bestämmelse om den lindrigare lagens princip. Bestämmelsen klargör att den svarande trots principen om lindrigare lag uttryckligen ådöms ett straffrättsligt straff. Att den straffrättsliga regleringen ersätts med administrativ reglering innebär inte befrielse från straffansvar, utan att principen om lindrigare lag beaktas vid bestämmande av straffet. I den form lagutskottet föreslår får således 9 kap. 9 § 1 mom. i lagförslag 5 följande lydelse:

Bestämmelserna om straffansvar i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism, som upphävs genom denna lag, ska tillämpas på de brott och förseelser som inträffat innan denna lag träder i kraft. Om tillämpning av den nya lagen skulle leda till ett lindrigare slutresultat, ska detta beaktas när straffet bestäms.

Vite

I 7 kap. 3 § i lagförslag 1 ingår bestämmelser om vite. Enligt paragrafens 3 mom. får en fysisk persons informationsskyldighet enligt denna lag inte förenas med vite när det finns anledning att

Utlåtande LaUU 3/2017 rd

misstänka denna för brott och informationen har samband med det ärende som brottsmisstanken avser. Lagutskottet noterar att det i bestämmelsens finska språkdräkt används ett uttryck (aihetta epäillä) som inte används i straffprocesslagstiftningen. Utskottet föreslår att ordet aihetta ersätts med ordet syytä i den finska språkdräkten. Därigenom framgår det tydligare av formuleringen att bedömningen ska göras av förundersökningsmyndigheten. I den form lagutskottet föreslår får således 7 kap. 7 § 1 mom. i lagförslag 3 följande lydelse i den finska språkdräkten (ändringen påverkar inte den svenska språkdräkten):

Uhkasakkoa ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle tässä laissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi, kun henkilöä on syytä epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 10.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Ville Tavio saf
ersättare Susanna Koski saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.