

U 15/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (kontroll av kontanta medel)

På grundval av 96 § 2 mom. i grundlagen skickas till riksdagen kommissionens förslag av den 21 december 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 9 februari 2017

Finansminister Petteri Orpo

Konsultativ tjänsteman Jere Lumme

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
9.2.2017

EU/2016/1832

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM KONTROLLER AV KONTANTA MEDEL SOM FÖRS IN I ELLER UT UR UNIONEN OCH UPPHÄVANDE AV FÖRORDNING (EG) NR 1889/2005

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen gav den 21 december 2016 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005 (COM(2016) 825 final).

Till Europeiska unionens uppgifter hör att främja en balanserad utveckling av den ekonomiska verksamheten genom att skapa en inre marknad samt en ekonomisk och monetär union. Den inre marknaden omfattar ett område utan inre gränser och där man säkerställer fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Införandet av vinster från illegal verksamhet i finansieringssystemet är ett hot mot en sund och hållbar ekonomisk utveckling inom gemenskapen och i medlemsstaterna.

I samband med det första penningtvättsdirektivet (91/308/EEG) tog man inom unionen i bruk ett system för att hindra penningtvätt genom att följa upp verksamhet som genomförs via kredit- och finansinstitut samt vissa yrkesgrupper. Ibruktageandet av detta system ansågs kunna öka införandet av kontanta medel för olagliga ändamål. Europaparlamentet och rådet godkände den 26 oktober 2005 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen. Förordningen trädde i kraft den 15 december 2005. Den började dock tillämpas först den 15 juni 2007. Samma dag trädde i Finland lagen om kontroller av kontanta medel som förflyttas över Europeiska gemenskapens gräns (653/2007) som kompletterar förordningen i kraft.

I dag föreskrivs i den tillämpbara förordningen och den nationella lagen att en fysisk person som reser in i eller ut ur unionen är förpliktad att anmäla om han eller hon har med sig minst 10 000 euro i kontanta medel. Detta belopp ska anmälas till en behörig myndighet i den medlemsstat, via vilken personen reser in i eller ut ur unionen. Tack vare anmälningsplikten är det vid unionens yttre gräns möjligt att samla in information om trafiken av kontanta medel och vid behov anmäla tvivelaktiga medel till de myndigheter som ansvarar för att motverka penningtvätt. Förordningen i sig begränsar inte införsel av kontanta medel i unionen eller utförsel av kontanta medel ur unionen. Det är inte fråga om övervakning av brottslig verksamhet, utan främst en uppföljning av trafiken av kontanta medel, i samband med vilken man kan upptäcka medel som förs över gränsen i samband med penningtvätt eller annan brottslig verksamhet.

På internationell nivå har man samarbetat för att motverka penningtvätt särskilt genom arbetsgruppen för finansiella åtgärder (Financial Action Task Force, FATF) som inrättades i anslutning till OECD. Förordningen om kontroller av kontanta medel bygger på FATF:s internationella standarder och i synnerhet dess rekommendationer om kontroller av kontanta medel. De internationella standarderna har dock utvecklats sedan 2005. Däremot talar kommissionens utredning och informationen som samlats in av medlemsstaterna för en ändring av kontrollen av kontanta medel. Förordningen är särskilt viktig för att hindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt förslaget upphävs förordningen från 2005 och ersätts med en ny förordning. Den nya förordningen följer dock huvudsakligen den nuvarande förordningen. Personer kommer även i framtiden att vara förpliktade att anmäla om de har med sig minst 10 000 euro i kontanta medel och behöriga myndigheter kommer fortfarande att ha rätten att genomföra kontroller. I enlighet med förslaget kommer anmälningsplikten dock att utvidgas så att anmälningspliktiga personer även ska överlämna kontanta medel till myndigheterna för kontroll.

Det föreslås även en del mer betydelsefulla ändringar. Begreppet kontanta medel utvidgas så att anmälningsplikten gäller flera situationer. Därtill kommer kontanta medel som sänds per post, som godstransport eller med kurir i framtiden att omfattas av förordningen. Man strävar efter att förbättra informationsutbytet mellan olika myndigheter och medlemsländer genom att införa fler rättigheter och skyldigheter. Behöriga myndigheter kommer enligt förslaget att ha rätt att beslagta och kvarhålla även kontanta medel som understiger tröskelvärdet på 10 000 euro, om det finns anledning att misstänka att de har samband med sådan brottslig handling som avses i penningtvättsdirektivet (2015/849/EU) som godkändes i juni 2015.

I samband med beredningen av förslaget övervägdes även en möjlighet att föreskriva om användning av informationen vid skattekontroll, men i denna fråga upptäcktes dock i motiveringarna odefinierade juridiska problem.

2.1 Ändring av definitionen av kontanta medel

I den gällande förordningen definieras kontanta medel ganska snävt som främst kontanter (sedlar och mynt) samt penninginstrument utställda på innehavaren och överlåtbara värdepapper, såsom checkar och skuldebrev. Det har framkommit att brottslingar eftersträvar att undvika anmälningsplikten genom att ha med sig till exempel guld eller andra likvida värdeföremål istället för kontanta medel. I dessa fall kan en vanlig tulldeklaration av gods vara obligatorisk, men detta tjänar dock inte, enligt kommissionen, helt samma syfte som att anmäla kontanta medel. I en tulldeklaration krävs nämligen ingen information om varans ursprung eller dess användningsmål.

Den tekniska utvecklingen har möjliggjort nya former av brottslighet. It-brottsligheten, internetbedrägerierna och olaglig näthandel har ökat i omfattning. Den brottsliga verksamheten har underlättats av marknaden för elektroniska pengar och de produkter som den erbjuder, såsom förbetalda betalningsinstrument utställda på innehavaren.

I enlighet med förslaget utvidgas definitionen av kontanta medel att omfatta de ovan beskrivna luckorna som kommissionen identifierat. Tekniskt uppnås detta mål så att endast huvudgrupperna som ingår i definitionen beskrivs allmänt i förordningen. Med andra ord utökas definitionen vid sidan av kontanter och penninginstrument utställda på innehavaren av/med mycket likvida varor samt förbetalda betalningsinstrument utställda på innehavaren. I en bilaga till förordningen finns en detaljerad redogörelse över vad definitionerna exakt omfattar. Kommissionen ges rätt att genom en delegerad förordning ändra förteckningarna i bilagan. Detta gör det möjligt att snabbt reagera på nya brottsliga verksamhetssätt.

I den föreslagna bilagan har den detaljerade definitionen av förbetalda kort utställda på innehavaren lämnats öppen. Kommissionen har för avsikt att uppenbart följa upp den tekniska utvecklingen av penninginstrumentet i fråga samt riskerna förknippade med detta och komplettera bilagan i ett senare skede utifrån detta.

2.2 Post- och fraktförsändelser samt kurirförsändelser

Eftersom den nuvarande förordningen gäller kontanta medel som personer har med sig, gäller inte anmälningssplikten kontanta medel som sänds per post, som fraktförsändelser eller med kurir. Det har dock observerats att brottslingar har utnyttjat dessa försändelseformer för att undvika anmälningssplikten. Av denna anledning föreslås det att behöriga myndigheter utifrån en riskanalys av avsändaren, mottagaren eller deras representant skulle kunna kräva en anmälan enligt förordningen.

2.3 Beslagtagande av kontanta medel som understiger tröskelvärdet

I den nuvarande förordningen föreskrivs inte om en möjlighet att beslagta och kvarhålla kontanta medel, vars belopp understiger tröskelvärdet på 10 000 euro. I den nya förordningen skulle detta göras möjligt när det finns anledning att misstänka att medlen har samband med sådan brottslig handling som avses i penningtvättsdirektivet. Samma gäller även sådana situationer, där medlen sänds per post eller med kurir eller som fraktförsändelse. Kvarhållningens maximilängd föreskrivs på nationell nivå. Tiden får dock inte överstiga 30 dagar. Beslutet om att beslagta och kvarhålla medel ska/borde kunna överklagas.

2.4 Informationsutbyte

I den gällande förordningen föreskrivs om de mottagande behöriga myndigheternas skyldighet att även ställa informationen till centralen för utredning av penningtvätts förfogande. Systemet kräver inte aktiv informationsinsamling från myndighetens sida, eftersom det är tillräckligt att informationen finns till centralen för utredning av penningtvätts förfogande på begäran. Det föreslås att det i den nya förordningen införs bestämmelser om den mottagande myndighetens skyldighet att lämna in information till centralen för utredning av penningtvätt via ett elektroniskt system. I Finland skickar Tullen redan i dag elektroniskt information till centralen för utredning av penningtvätt varannan månad.

Enligt den nuvarande förordningen är utbyte av information med andra medlemsstaters myndigheter möjligt endast om det finns anledning att misstänka brottslig handling och även då sker det på frivillig basis. Detta har enligt kommissionen lett till att man mycket sällan utbyter information och att genomförandet av förordningen har varit oenhetligt. Enligt förslaget är den behöriga myndigheten, det vill säga Tullen skyldig att till ett annat medlemsland lämna in riskanalysuppgifter och uppgifter om ex officio-anmälningar som gjorts på grund av försummade anmälningar. Därtill ska information om såväl anmälningar av kontanta medel som försändelser av kontanta medel som understiger tröskelvärdet skickas till andra medlemsländer, om det finns anledning att misstänka att de har samband med sådan brottslig handling som avses i penningtvättsdirektivet.

Information som samlats in med samtycke av den behöriga myndigheten som tar emot anmälningar kan överlätas även till tredje länder. Detta gäller såväl uppgifter om ex officio-anmälningar som gjorts på grund av försummade anmälningar som information om försändelser av kontanta medel som understiger tröskelvärdet, om det finns anledning att misstänka att de har samband med brottslig handling och information om anmälningar av kontanta medel, om det finns anledning att misstänka att de har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vid överlåtelse av information ska dock de krav som ingår i den nationella och unionslagstiftningen om personuppgifter följas.

2.5 Sanktioner för försummelse av anmälningssplikten

Sanktionerna i medlemsländerna varierar i hög grad. Enligt kommissionens utredning kan försummelse av anmälningssplikten i vissa medlemsländer även leda till ett antagande om brott. Enligt kommissionen ska brottsutredningen dock vara en separat process.

Medlemsstaterna behåller dock rätten att bestämma påföljdernas nivå. Straffen bör vara effektiva, välproportionerliga och ha en varnande effekt. I enlighet med den gällande förordningen ska påföljderna anmälas till kommissionen. Förslaget till förordning kräver att kommissionen hålls å jour även när det gäller ändringar av påföljderna.

2.6 Genomförande

Förflyttning av kontanta medel över gränsen ska anmälas till myndigheterna på en blankett. Redan i dag använder de flesta medlemsstaterna samma anmälningsblanketter men detta bygger för närvarande på frivillighet. Det föreslås att detta ändras så att det i framtiden är obligatoriskt att använda kommissionens blankettmallar. Dessutom sker inlämnandet av statistisk information till kommissionen på frivillig basis och därför varierar uppgifternas noggrannhet. Enligt förslaget kommer medlemsstaterna i framtiden att vara skyldiga att tillhandahålla kommissionen statistisk information var sjätte månad.

2.7 Hantering av personuppgifter och definition av brottslig handling

När det i förslaget hänvisas till ”brottslig handling” är det uttryckligen fråga om sådan handling som avses i penningtvättsdirektivet. I artikel 3 i detta direktiv avses med brottslig handling vissa handlingar som har samband med terrorism, narkotikahandel, organiserad brottslighet och korruption samt bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Begreppet brottslig handling omfattar även

”alla överträdelser, inbegripet skattebrott som rör direkta och indirekta skatter och enligt definitionen i medlemsstaternas nationella rätt, som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer än ett år eller, i medlemsstater som har en minimitröskel för brott i sitt rättssystem, alla brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en lägsta straffsats på mer än sex månader”.

Utifrån en riskanalys kan en myndighet få information om att de kontanta medel som medföljer en person och som understiger tröskelvärdet har samband med sådan brottslig handling som avses i penningtvättsdirektivet. Enligt förslaget till förordning ska behöriga myndigheter lagra information om sådana personer. Enligt samma grunder ska information om avsändaren och mottagaren lagras om det är fråga om medel som sänds per post, som fraktförsändelse eller med kurir. Behöriga myndigheter och centralen för utredning av penningtvätt kan lagra informationen i upp till fem år. I jämförelsesyfte föreskrivs det i artikel 40 i penningtvättsdirektivet att uppgifter som centralen för utredning av penningtvätt och andra myndigheter behöver för att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism ska förvaras i fem år efter det att affärsförbindelsen med kunden har upphört eller efter den dag då en enstaka transaktion utfördes och förvaringstiden kan förlängas med högst fem år.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Förslagets ekonomiska konsekvenser

I Europeiska unionen anmäls årligen cirka 100 000 förflyttningar av kontanta medel, vars sammanlagda värde uppgår till cirka 60—70 miljarder euro. Genom kontrollförordningen kan man ingripa i gränsöverskridande penningtvätt och finansiering av terrorism. På detta sätt kan man garantera en säker och balanserad inre marknad.

De föreslagna förnyelserna i förordningen förbättrar kontrollen av förflyttningen av kontanta medel jämfört med den gällande förordningen. Samtidigt anser kommissionen att detta hindrar den administrativa bördan från att växa orimligt mycket. När det gäller förflyttningar av kontanta medel per post, som fraktförsändelse eller med kurir kommer det inte att krävas regelbunden anmälan, utan begäran om anmälan görs endast om en riskanalys ger anledning till det. Det kan inte antas att detta har någon betydande inverkan på företagsverksamheten, eftersom företag sällan sänder kontanta medel på detta sätt.

Enligt konsekvensbedömningen som bifogats förslaget har detta inte någon betydande inverkan på EU:s budget eller de nationella budgetarna. Dock uppstår det i viss mån kostnader för informationsutbytesystem och allokering av personalresurser.

3.2 Förslagets övriga konsekvenser

Genom förslaget utökas skyldigheten att uppgge information till myndigheter och myndigheternas rätt att beslagta och kvarhålla kontanta medel. Således kan det påverka vissa grundläggande rättigheter, såsom integritetsskyddet, skyddet av personuppgifter, egendomsskyddet och rätten att utöva näringsverksamhet. Förnyelserna i förhållande till den nuvarande förordningen följer dock enligt kommissionen proportionalitetsprincipen och är i allmänhetens intresse. Verksamheten som bedrivs av sådana myndigheter som med stöd av förslaget tar emot och hanterar uppgifter är strängt reglerad så att de grundläggande rättigheterna kan tryggas.

4 Förslaget i förhållande till Finlands lagstiftning

I Finlands nationella lagstiftning föreskrivs om kontanta medel som förflyttas över gränsen i lagen 653/2007 i dess ändrade lydelse. Den föreslagna förordningen medför ändringar i den nationella lagen. I enlighet med förordningsförslaget är det möjligt att utifrån en riskanalys kräva att avsändaren eller mottagaren anmäler eventuella kontanta medel som sänds per post, som fraktförsändelse eller med kurir. Lagen måste ändras bland annat genom att lägga till en påföljd för felaktig anmälan i dessa fall. Den nya förordningen kräver dessutom ändringar i artikelhänvisningarna och vissa andra tekniska ändringar. Enligt förslaget kommer förordningen även att påverka tillämpningen av lagstiftningen om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Denna lagstiftning håller för närvarande på att förnyas (RP 228/2016 rd).

5 Ålands ställning

Den kontroll av kontanta medel som avses i förordningen faller inte inom landskapet Ålands behörighet.

6 Behandling av förslaget inom Europeiska unionen och nationell behandling

Inom Europeiska unionen behandlas kommissionens förslag i rådets arbetsgrupp för tullunionen och i en av Europaparlamentets utskott (sannolikt IMCO). Kommissionen presenterade sitt förslag första gången den 11 januari 2017 i rådets arbetsgrupp för tullunionen.

Finansministeriet har berett ärendet i samarbete med Tullen, justitieministeriet och inrikesministeriet. U-skrivelsen har behandlats i sektionen för tulltekniska frågor den 3 februari 2017.

7 Rättslig grund enligt EU-rätten och subsidiaritetsprincipen

Som rättslig grund fungerar artiklarna 114 (inre marknaden) och 33 (tullsamarbete) i fördraget om Europeiska unionens funktion (EUF). Den inre marknadens funktion förutsätter att penningtvätt och finansiering av terrorism motverkas. Terrorister kan vid import utnyttja ett område som har det sämsta skyddet, vilket enligt kommissionen hotar att snedvrider den inre marknaden. Av denna anledning är det viktigt att man inom unionen tillsammans eftersträvar att stärka skyddet. Således anser man vid kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Medlemsstaterna kan även i framtiden om de vill genomföra interna kontroller inom unionen inom ramen för artikel 65 i EUF.

Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen.

Förordningen och förnyelserna som den medför är enligt kommissionen nödvändiga. De internationella normerna och standarderna stöder lösningar, där kontanta medel som sänds per post eller som fraktförsändelser underställs kontroll. Samma gäller förslaget till att belopp som understiger tröskelvärdet kan beslagtas och kvarhållas tillfälligt, om det finns anledning att misstänka att de har samband med brottslig handling som avses i penningtvättsdirektivet.

Generellt sett anser kommissionen att förordningen även följer proportionalitetsprincipen. Denna uppfattning bygger på flera detaljer. Till exempel minskar den utvidgade definitionen av kontanta medel risken för att anmälningsplikten kringgås. När man i framtiden överväger att genom en delegerad förordning lägga till förbetalda kort till bilagan, kommer man även att överväga de verkliga riskerna för att de används i brottslig handling. Därtill effektiviserar ett bättre informationsutbyte i synnerhet för finansunderrättelseenheternas del genomförandet av förordningens målsättning. Informationsutbytet mellan medlemsstaterna begränsas däremot till situationer där det finns anledning att misstänka brottslig handling. De föreslagna ändringarnas förhållande till lagstiftningen om de grundläggande rättigheterna bör dock bedömas närmare i samband med förhandlingar.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till att utveckla kontrollen av kontanta medel som förflyttas över gränsen och anser att unionsövergripande unifikationsåtgärder medför fördelar. Systemet för kontroll av kontanta medel i Finland bygger även på EU-lagstiftning, i vilken det enligt statsrådets uppfattning förekommer brister när det gäller internationella rekommendationer om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt statsrådets bedömning stöder förordningsförslaget tillämpningen av en ny penningtvättslagstiftning och dess mål kan således understödas.

Statsrådet understöder att kontrollen utvidgas att omfatta såväl post- och fraktförsändelser som försändelser med kurir. I detta avseende anser man det dock vara viktigt att den administrativa

bördan inte ökar för mycket. Statsrådet anser sig kunna understöda kommissionens förslag, enligt vilket anmälningsplikten uppstår först efter en riskanalys och att det därför inte förekommer någon regelbunden anmälningsplikt.

Riskanalyser ska även utnyttjas vid kontroll av belopp som understiger tröskelvärdet. Förflyttning av kontanta medel ska registreras och medlen kan beslagtas och kvarhållas i situationer, där det finns anledning att misstänka att de har samband med sådan brottslig handling som avses i penningtvättsdirektivet. Statsrådet anser att även detta förslag effektiviserar brottsbekämpningen. Redan i dag tillåter 30 § i tullagen (304/2016) Tullen att kontrollera kontanta medel som medföljer en person för att avslöja penningtvätt eller finansiering av terrorism. I enlighet med 38 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) ska Tullen underrätta centralen för utredning av penningtvätt om sin misstanke. Centralen kan däremot förordna Tullen att beslagta och kvarhålla medlen. Dessa nationella bestämmelser tillämpas även på belopp som understiger 10 000 euro.

I 38 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism föreskrivs att varor som påträffats i samband med gränskontrollen kan beslagtas och kvarhållas i högst fem vardagar om det är nödvändigt för att förhindra eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. I den nationella lagen (653/2007) som kompletterar den nuvarande ”förordningen om kontroll av kontanta medel” föreskrivs att den behöriga myndigheten, det vill säga Tullen ska lämna tillbaka beslagtagna och kvarhållna kontanta medel senast fem dagar efter beslagtagandet, om inte annat föreskrivs i lag. I enlighet med förordningsförslaget kan den på nationell nivå föreskrivna högsta tillåtna tiden för att tillfälligt kvarhålla kontanta medel som beslagtagits genom ett administrativt beslut av den behöriga myndigheten, det vill säga Tullen vara högst 30 dagar, vilket i ljuset av vår nationella lagstiftning verkar som en lång tid. Lagförslaget som gäller centralen för utredning av penningtvätt och som behandlas i riksdagen innehåller ett förslag till att förlänga tiden för att kvarhålla kontanta medel till tio vardagar. Detta kompletteras dock i Finland av möjligheten för kvarstad.

Statsrådet understöder även kommissionens förslag till åtgärder för att effektivisera informationsutbytet. Förslagen bör dock bedömas med tanke på lagstiftningen om de grundläggande rättigheterna och dataskyddet. Därtill måste eventuellt till följd av förordningen nödvändiga uppdateringar av de elektroniska systemen som används för informationsöverföringen säkerställas.

Statsrådet anser att även den utvidgade definitionen av kontanta medel bör understödas. På samma sätt som i förordningsförslaget är begreppet kontanta medel i lagförslaget om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism (RP 228/2016 rd) och lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013) brett. Man bör kunna förhindra metoder att kringgå anmälningsplikten som särskilt ny teknik medför och i detta avseende är förslaget att delegera rättigheten att genom förordning uppdatera detaljerna i definitionen av kontanta medel till kommissionen motiverat. Statsrådet anser trots detta att det är viktigt att se till att utvidgandet av definitionen inte leder till kritiska gränsdragningsproblem. Därför kan förslaget till att närmare bestämmelser kan utfärdas genom en delegerad förordning understödas.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.