

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄN- KANDE 26/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förhindrande och utredning av penningtvätt

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 1997 proposition 158/1997 rd med förslag till lagstiftning om förhindrande och utredning av penningtvätt till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet och ekonomiutskottet lämnat utlåtanden om ärendet. Utlåtandena (GrUU 30/1997 rd och EkUU 17/1997 rd) ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kriminalöverinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- assistent Sanna Heikinheimo, Helsingfors universitet, representant för inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Matti Savolainen, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Seppo Tanninen, finansministeriet
- överinspektör Kari Mäkelä, handels- och industriministeriet
- överinspektör Juhani Turunen, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Heikki Partanen, dataombudsmannens byrå

- bankinspektör Tuija Nevalainen, Finansinspektionen
- kriminalöverinspektör Kimmo Hakonen, centralkriminalpolisen
- överinspektör Antti Kartila, Tullstyrelsen
- skattefiskal Olli Tervo, Skattestyrelsen
- avdelningschef Juhani Uusitalo, gränsbevakningsväsendet
- specialforskare Rainer Lindberg, Konkurrensverket
- avdelningschef Antti Neimala, Centralhandelskammaren
- vicehäradshövding Timo Lappi, Bankföreningen i Finland r.f.
- juristen Tiina Mäntyranta, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund r.f.
- verkställande direktör Markku Savikko, Fondkommissionärsföreningen r.f.
- juristen Carl-Henrik Nyberg, Oy Veikkaus Ab
- totodirektören Pertti Koskiniemi, Finlands Hippos r.f.
- vice verkställande direktör Esko Romppainen, Penningautomatföreningen
- juristen Susanna Lehti, Finlands Fastighetsmäklareförbund r.f.

Länsstyrelsen i Västra Finlands län, Finlands Bank, Suomen Panttilainauslaitosten Yhdistys ry, Vakuutusyhdistysten Keskusliitto ry och Finlands Försäkringsmäklarförbund r.f. har lämnat skriftliga utlåtanden i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om förhindrande och utredning av penningtvätt. Samtliga bestämmelser som syftar till att förhindra penningtvätt samlas därmed i en enda lag. Lagstiftningen omstruktureras samtidigt för att en enda till sitt innehåll enhetlig lag om förhindrande och utredning av penningtvätt skall gälla för kreditinstitut, finansiella institut och andra sammanslutningar och näringsidkare med lagfäst anmälningsskyldighet. Lagen ersätter gällande bestämmelser om förhindrande av penningtvätt i andra lagar, och dessa föreslås därför bli slopade.

Utöver dessa viktiga strukturella reformer av den gällande lagstiftningen föreslår regeringen också en utredningscentral för penningtvätt. Utredningscentralen skall inrättas vid centralkriminalpolisen. I och med att centralen inrättas, frångås det gällande anmälningsskyldighetsförfarandet i två steg i fråga om tvivelaktiga affärstransaktioner. Hädanefter skall alla anmälningar tas emot av utredningscentralen för penningtvätt. Enligt förslaget har utredningscentralen rätt att få de uppgifter som behövs för utredning av anmälningar. Dessutom ingår i lagen bestämmelser om registrering, användning och utlämnande av uppgifter. Vidare föreslår regeringen att utredningscentralen skall få rätt att bestämma att en tvivelaktig affärstransaktion skall avbrytas. Uppgifter som inhämtas med stöd av den föreslagna lagen om penningtvätt kommer att införas i det register över misstänkta som avses i lagen om polisens personregister. Bestämmelserna om bekämpning

av penningtvätt skall utsträckas till finansiella institut, utländska finansiella instituts filialer och representationer, sammanslutningar som tillhandahåller service i anknytning till investerings-tjänster, sammanslutningar och näringsidkare som ordnar penningspel och till fastighetsmäklare. Lagförslaget innefattar också en bestämmelse om påföljder för anmälningsskyldiga som bryter mot identifieringsskyldigheten och skyldigheten att förvara identifieringsuppgifter.

I propositionen föreslås vidare ändringar i kreditinstitutslagen, lagen om utländska kreditinstitut och finansiella instituts verksamhet i Finland, lagen om värdepappersföretag, lagen om utländska värdepappersföretags rätt att tillhandahålla investeringstjänster i Finland, lagen om andelslag, lagen om försäkringsbolag, lagen om utländska försäkringsbolag, lagen om försäkringsmäklare, lagen om pantlåneinrättningar, lagen om polisens personregister, strafflagen och lagen om finansinspektionen.

Lagstiftningen har samband med Europeiska gemenskapernas råds direktiv om åtgärder att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, det så kallade penningtvätt-direktivet, och statsrådets principbeslut av den 1 januari 1996 om ett handlingsprogram för att minska den ekonomiska brottsligheten och den ekonomiska gråzonen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1998.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med hänvisning till utlåtandet från ekonomiutskottet samt i övrigt med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslagen 3—10 samt 12 och 13 utan ändringar. I

fråga om lagförslagen 1, 2 och 11 föreslår utskottet vissa ändringar.

Detaljmotivering

Anmälningsskyldiga näringsgrenar och branscher

En del av de sakkunniga har i sina utlåtanden föreslagit att kretsen av anmälningsskyldiga i 3 § i det första lagförslaget utvidgas. Också ekonomi-

utskottet behandlar paragrafen i sitt utlåtande och anser att det vore motiverat att utöka antalet anmälningsspliktiga utifrån en särskild proposition baserad på ett separat utredningsarbete. Ekonomiutskottet framhåller att kretsen av anmälningsspliktiga bör utvidgas med hänsyn till att inte bara värdepappersföretag som nämns i 3 § 3 och 4 punkten i princip kan ägna sig åt verksamhet som är av betydelse för målsättningen med lagen om penningtvätt, utan att också placeringsfonder (lag 480/1987) och fastighetsfonder enligt proposition 77/1997 rd kan komma i fråga. Vidare påpekar ekonomiutskottet att mycket stora inköp särskilt vid auktioner också betalas kontant och anser därför att offentliga auktioner spelar en viktig roll för målet med lagförslaget.

Förvaltningsutskottet utgår från att en eventuell utvidgning av kretsen av anmälningsspliktiga måste vara resultatet av noggranna överväganden. Innan bestämda näringsgrenar eller branscher åläggs skyldigheter när det gäller att förhindra penningtvätt, måste det göras en grundlig utredning av för- och nackdelarna med sådana åtgärder. Utskottet instämmer i ekonomiutskottets uppfattning att det inte finns någon anledning att i detta sammanhang utöka antalet anmälningsspliktiga, utan att frågan bör tas upp senare när det finns större erfarenheter av hur lagen utfaller. Enligt uppgifter till utskottet har inrikesministeriet redan startat en utredning om möjligheterna att utvidga anmälningssplikten till bland annat arrangörer av auktioner.

Personalen vid centralen för utredning av penningtvätt

Centralen för utredning av penningtvätt måste redan från början tillförsäkras tillräckligt stora personella resurser, anser utskottet. Man kan utgå från att utredning av tvivelaktiga affärstransaktioner är ett mycket krävande utrednings- och forskningsarbete. Ofta måste utredningarna göras snabbt för att egendom vid misstänkta transaktioner inte skall kunna föras över någonstans, där myndigheterna inte kommer åt medlen.

De personella resurserna är heller inte bara beroende av det framtida antalet tvivelaktiga

transaktioner som utredningscentralen för ta hand om. Vissa anställda måste avvaras för dels utbildning, dels respons av olika slag och kontakter med de anmälningsspliktiga. Dessutom kommer det internationella samarbetet att ta en del av resurserna i anspråk. Analysarbetet är också av stor vikt bland annat med tanke på vidareutveckling av den föreslagna lagen om penningtvätt. Därutöver är det viktigt att utredningscentralen har tillgång till personal med kännedom om olika branscher inom affärsvärlden, anser utskottet.

Skyldigheter att kontrollera identitet

Enligt 6 § i den föreslagna lagen om penningtvätt är bland andra kreditinstitut, finansiella institut, värdepappersföretag och företag inom försäkringsbranschen skyldiga att kontrollera identiteten hos regelbundna kunder. Dessutom skall samtliga anmälningsspliktiga kontrollera kundernas identitet, om värdet av ett uppdrag eller en affärstransaktion överstiger ett belopp i ecu eller mark som närmare bestäms i lagen. Kundernas identitet skall också kontrolleras vid kasinoverksamhet och alltid om det finns anledning att betvivla att medel eller annan egendom som används vid en affärstransaktion har ett lagligt ursprung. Ekonomiutskottet finner bestämmelsen relevant.

För försäkringsbolag är gränsen för när försäkringspremien föranleder identifieringsplikt (1 000 ecu/betalningsperiod eller 2 500 ecu som engångspremie) mycket låga enligt ekonomiutskottet. Dessutom kan det vara onödigt med tanke på målen för penningtvättilagen att utsträcka skyldigheten att kontrollera kundernas identitet till utpräglade högriskförsäkringar. Ekonomiutskottet påpekar dock att försäkringsbolagen måste göra en riskbedömning när de ingår försäkringsavtal. Kontroll av identiteten hos ägaren till försäkringen eller försäkringstagaren ingår i en sådan riskbedömning. Eftersom lagförslaget inte innebär några extra åtaganden utöver vad som kan anse ingå i god affärsmannased, ställer sig ekonomiutskottet bakom regleringen i propositionen.

Förvaltningsutskottet instämmer i ekonomiutskottets ståndpunkt och finner även i övrigt de

föreslagna bestämmelserna om skyldighet att kontrollera identiteten hos kunder relevanta.

Rätt att få uppgifter samt användning och utlämnande av uppgifter

Ekonomiutskottet anser i sitt utlåtande att det bör övervägas om uppgifter som centralen för utredning av penningtvätt innehar i undantagsfall kunde användas och lämnas ut när det gäller förhindrande och utredning av andra brott än penningtvätt. Enligt artikel 6.3 i direktivet om penningtvätt har medlemsstaterna rätt att på nationell nivå bestämma att de uppgifter som avses i direktivet också kan användas för andra ändamål.

Enligt uppgifter till utskottet togs frågan upp när propositionen bereddes. Det första lagförslaget ger utredningscentralen stor rätt att få uppgifter för att utreda tvivelaktiga affärstransaktioner redan innan frågan är föremål för förundersökning. Som motvikt till den omfattande rätten att få uppgifter är rätten att lämna ut utgifter begränsad till enbart förhindrande och utredning av penningtvätt. Begränsningen är absolut. För att den nya lagen skall fungera är det, enligt utskottet, av största vikt att de anmälningsskyldiga kan lita på att uppgifterna inte används för något annat ändamål än de ursprungligen var avsedda för. Restriktionerna i fråga om rätten att lämna ut uppgifter är därför motiverade, anser utskottet. Om det visar sig nödvändigt kan frågan tas upp till ny behandling när utredningscentralen har inlett sin verksamhet.

Registrering av uppgifter i utredningscentralens register

Enligt 13 § 2 mom. i det första lagförslaget gäller angående registrering, användning och utlämnande av uppgifter om tvivelaktiga affärstransaktioner vad som lagen om polisens personregister (509/1995) bestämmer om registret över misstänkta. I motsats till regeringen anser utskottet att ett register för förhindrande och utredning av penningtvätt inte passar ihop med ett register över misstänkta. Det är i stället fråga om ett särskilt register avsett för polisenheter.

Enligt 4 § lagen om polisens personregister kan ett polisens personregister inrättas beroende på

användningsändamålet, bland annat för polisenheter. Enligt 7 § samma lag är det berörda polisenhet som beslutar om att ett personregister avsett för en polisenhet skall inrättas. Polisenheten är också registeransvarig. Utskottet föreslår att 13 § 2 mom. i det första lagförslaget skall föreskriva att angående registrering, användning och utlämnande av uppgifter om tvivelaktiga affärstransaktioner gäller vad som lagen om polisens personregister bestämmer om register avsedda för polisenheter.

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet måste det föreskrivas om förvaringstiden för uppgifter i register på lagnivå, om den föreslagna lagen skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. För närvarande regleras förvaringstiden för uppgifter i polisens personregister genom förordning.

På grund av förslaget i utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår förvaltningsutskottet att 13 § 2 mom. i det första lagförslaget ytterligare justeras för att utesluta att det bestäms genom förordning om förvaringstiden för uppgifter i det nu aktuella personregistret.

Dessutom föreslår utskottet för tydlighetens skull ett nytt 3 mom. i paragrafen med bestämmelser om att angående förvaringstiden gäller vad som bestäms i den allmänna personregisterlagen. Utskottet anser samtidigt att detta skall ses som en tillfällig lösning och att det i olika sammanhang så snart som möjligt bör tas in bestämmelser om bland annat förvaringstiden för uppgifter i lagen om polisens personregister.

Samtidigt föreslår utskottet att 2 § i det elfte lagförslaget gällande lagen om polisens personregister slopas, eftersom det är onödigt. Följaktligen upphävs bara 13 § 2 mom. 5 punkten.

Efter dessa ändringar kan lagförslagen behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Anmälningsskyldigas skadeståndsansvar

Den föreslagna lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt innehåller en bestämmelse om skadeståndsansvar för anmälningsskyldiga (15 §). Enligt paragrafen är en anmälningsskyldig eller någon som är anställd hos honom eller handlar för hans räkning inte skyldig

att ersätta den skada som eventuellt har uppstått när en affärstransaktion har utretts, anmälan har gjorts om en tvivelaktig affärstransaktion, en affärstransaktion har avbrutits eller någon har vägrat utföra transaktionen, om dessa åtgärder vidtagits i god tro. I motiveringen till propositionen hävdas det att bestämmelsen är nödvändig eftersom strikt skadeståndsansvar inte får göra det svårare för anmälningspliktiga att fullfölja de åtgärder som följer av lagen (utredning, anmälan, avbrytande och förbud i fråga om affärstransaktioner).

Utskottet finner bestämmelserna motiverade och lämpliga. Skyldigheterna för de anmälningspliktiga bör regleras så att den anmälningspliktiga, om han har uppfyllt sina förpliktelser och därvid iakttagit den aktsamhet som rimligen kan krävas av honom i situationen, inte skall vara skyldig att ersätta en skada som har åsamkats en part i transaktionen, även om det senare skulle visa sig att det inte har varit fråga om en transaktion som skall bestraffas som penningtvätt (hälle-rirott). Denna princip ingår också i artikel 9 i direktivet om penningtvätt (91/308/EEG).

Lagtekniskt sett är bestämmelsen i 15 § dock inte lyckad med hänsyn till begrepp och beteckningar som normalt används i skadeståndsrättslig lagstiftning i Finland. Framför allt begreppet "vilpitön mieli" (i god tro) känns främmande i detta sammanhang. Uttrycket har sannolikt tagits direkt ur den ovan nämnda artikeln i direktivet om penningtvätt. I skadeståndslagstiftningen behöver inte heller de som är anställda hos en anmälningspliktig eller handlar för hans räkning nämnas särskilt.

Utskottet föreslår att 15 § följer praxis i skadeståndslagen och föreskriver i vilka fall en anmälningspliktig är skyldig att betala skadestånd för en skada som han har orsakat. Samtidigt är det skäl att klart säga ut att skadeståndet gäller enbart ekonomisk skada.

Dessutom föreslår utskottet ett nytt 2 mom. i 15 §, där det sägs att skadeståndslagen i övrigt tillämpas på skadeståndsansvar.

Ändringar föranledda av ekonomiutskottets betänkande (EkUB 34/1997 rd)

Ekonomiutskottet föreslår i sitt betänkande 34/1997 rd om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kreditinstitutslagen och lagen om värdepappersföretag samt lagar i anslutning därtill (RP 208/1997 rd) att 100 § i det andra lagförslaget som förvaltningsutskottet nu behandlar skall ändras. Förslaget motiveras av skäl som följer av den nämnda propositionen. Ändringen är oproblematisk med avseende på det nu aktuella lagförslaget. Förvaltningsutskottet lägger därför fram en teknisk lösning som innebär att 100 § i det andra lagförslaget i den nu aktuella propositionen stryks för att lagarna skall kunna stadfästas utan problem.

Uppföljning

Utskottet hänvisar till det som ekonomiutskottet säger i sitt utlåtande om en uppföljning av hur lagen fungerar.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att en noggrann uppföljning görs av hur lagstiftningen om förhindrande och utredning av penningtvätt utfaller och att utredningarna om penningtvätt fortsätter.

Övriga ställningstaganden

Utskottet har vägt in grundlagsutskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning och följaktligen kan lagförslaget behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslagen 3—10 samt 12 och 13 godkänns utan ändringar och

att lagförslagen 1, 2 och 11 godkänns med följande ändrade lydelse:

1.

Lag om förhindrande och utredning av penningtvätt

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—12 §
(Som RP)

13 §

Hänvisning till vissa lagar

(1 mom. som RP)

Angående registrering, användning och utlämnande av uppgifter om tvivelaktiga affärstransaktioner gäller utöver bestämmelserna i denna lag vad (*utesl.*) i lagen om polisens personregister (509/1995) bestäms om personregister avsedda för en polisenhets bruk, med undantag för lagens 24 § 2 mom.

Angående de tider i 2 mom. avsedda uppgifter skall förvaras i ett personregister gäller vad som bestäms i personregisterlagen (471/1987). (Nytt 3 mom.)

14 §
(Som RP)

15 §

Skadeståndsansvar

En anmälningsskyldig är skyldig att ersätta ekonomisk skada som en kund har förorsakats när en affärstransaktion har utretts, anmälan har gjorts om en tvivelaktig affärstransaktion, en affärstransaktion har avbrutits eller någon har vägrat utföra transaktionen, endast om den anmälningsskyldige inte har iakttagit sådan varsamhet som skäligen kan krävas av honom med beaktande av förhållandena.

Angående anmälningsskyldigs ersättningsskyldighet gäller i övrigt vad som bestäms i skadeståndslagen (412/1974). (Nytt 2 mom.)

16—18 §
(Som RP)

2.

Lag om ändring av kreditinstitutslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i kreditinstitutslagen av den 30 december 1993 (1607/1993) 96, 97, 97 a, 100 a och 100 b §, av dessa 97 a, 100 a och 100 b § sådana de lyder i lag 570/1996, samt ändras 95 § (*utesl.*) som följer:

95 §
(Som RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som RP)

100 §
(*Utesl.*)

11.

Lag

om upphävande av 13 § 2 mom. 5 punkten lagen om polisens personregister

I enlighet med riksdagens beslut (*utesl.*) föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs 13 § 2 mom. 5 punkten lagen den 7 april 1995 om polisens personregister (509/1995).

2 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 3 december 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /cent
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Osmo Kurola /saml
Pehr Löfv /sv

Hannes Manninen /cent
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vänst
Veijo Puhjo /vgr
Erkki Pulliainen /gröna
Aulis Ranta-Muotio /cent
suppl. Raimo Holopainen /sd.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förhindrande och utredning av penningtvätt

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 1997 proposition 158/1997 rd med förslag till lagstiftning om förhindrande och utredning av penningtvätt till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kriminalöverinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Matti Savolainen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om förhindrande och utredning av penningtvätt. Den skall ersätta samtliga gällande bestämmelser som syftar till att förhindra penningtvätt. Dessutom föreslår regeringen att det vid centralkriminalpolisen inrättas en utredningscentral för penningtvätt.

Lagstiftningen är sammankopplad med europeiska gemenskapernas direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, det så kallade penningtvättdirektivet, samt statsrådets principbeslut om ett handlingsprogram för att minska den ekonomiska brottsligheten och den ekonomiska gråzonen.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen nämns såväl 8 § 1 mom. som 15 § i mom. regeringsformen. Enligt motiveringen är utredningscentralens befogenheter exakt definierade; information får registreras, användas och utlämnas endast i syfte att förhindra eller utreda penningtvätt. Dessutom framhåller regeringen att bestämmelserna om anmälningsplikt tar hänsyn till särdragen inom respektive näringsgren och bransch. Lagförslagen kan enligt regeringen behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen. Med tanke på tillämpningen av lagen finner utskottet det dock önskvärt att grundlagsutskottet bereds tillfälle att lämna utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Statsförfattningsrättsligt sett innehåller förslaget till lag om förhindrande och utredning av penningtvätt bestämmelser av tre typer.

Skyldigheten att kontrollera kundens eller servicebrukarens identitet (6 §), skyldigheten att vara omsorgsfull (9 §) och skyldigheten att göra anmälan (10 §) är de viktigaste skyldigheterna för anmälningspliktiga privata näringsidkare. Skyldigheterna är exakt definierade och är klart berättigade då de medverkar till att tillvarata ett tungt vägande samhällsligt intresse. Å andra sidan begränsar skyldigheterna inte nämnvärt de anmälningspliktigas på 15 § 1 mom. regeringsformen baserade näringsfrihet. Såsom skyldigheten att kontrollera kundens identitet och att förvara identitetsuppgifterna är utformad i förslaget uppstår det ingen konflikt med det skydd för privatliv och personuppgifter som 8 § 1 mom. regeringsformen garanterar.

En polisman vid utredningscentralen kan med stöd av 11 § 3 mom., som gäller myndighetsbefogenheter, temporärt ingripa i en tvivelaktig privat affärstransaktion. Polisens befogenheter är tillräckligt exakt angivna och bygger på ett godtagbart syfte. Samma kriterier gäller för 11 § 1 mom., där det sägs att den anmälningspliktiga skall avbryta en tvivelaktig affärstransaktion eller vägra utföra den.

Det ministerium som svarar för polisväsendet kan med stöd av 14 § meddela närmare bestämmelser om skyldigheterna enligt 6—11 § och om hur dessa skall fullgöras. Eftersom skyldigheterna är angivna i lagen tillräckligt exakt finns det med hänsyn till principerna om delegering av lagstiftningsmakt ingenting som talar mot att ministeriet ges fullmakter att utfärda bestämmelser som preciserar lagen.

Enligt föreslagna 13 § 2 mom. gäller angående registrering, användning och utlämnande av uppgifter om tvivelaktiga affärstransaktioner det som bestäms om registret över misstänkta i lagen om polisens personregister. Det som gör denna hänvisning betydelsefull ur statsförfattningsrättsligt perspektiv är att enligt såväl den gällande lagen om polisens register som en aktuell pro-

position om ändring av den (RP 133/1997 rd) utfärdas bestämmelser om den tid uppgifter i registret över misstänkta skall sparas genom förordning. Grundlagsutskottet har konstaterat att detta strider mot kravet på stadgande i lag i 8 § 1 mom. regeringsformen (GrUU 29/1997 rd). I kongruens härmed leder den föreslagna hänvisningsbestämmelsen på denna punkt till att lagförslaget måste behandlas i grundlagsordning.

Lagen kan emellertid stiftas i vanlig lagstiftningsordning, om bestämmelser om förvaringstiderna tas in i lagen. En annan möjlighet är att riksdagsbehandlingen av detta lagförslag och därmed också lagens ikraftträdande kopplas samman med förslaget till ändring av lagen om polisens personregister i proposition 133/1997 rd. Grundlagsutskottet har framhållit att ändringsförslaget kan behandlas i vanlig ordning under förutsättning att bestämmelser om förvaringstiderna tas in i lagen eller fullmakten att utfärda förordning stryks. Om lagförslaget ändras på detta sätt kan också det första lagförslaget, som utskottet tar ställning till i detta utlåtande, behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer. Det betyder att enbart andra behandlingen av det första lagförslaget inte kan slutföras förrän förslaget till lag om ändring av lagen om polisens personregister enligt proposition 133/1997 har godkänts med det föreslagna ändrade innehållet. För att behandlingsordningen i 66 § riksdagsordningen skall kunna tillämpas på det första lagförslaget krävs dessutom att den där föreslagna lagen inte träder i kraft förrän den nämnda ändringen av lagen om polisens personregister gjort det.

Utlåtande

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen, det första lagförslaget dock endast under förutsättning att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning om 13 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 25 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Juha Korkeaoja /cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Jorma Kukkonen /sd
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förhindrande och utredning av penningtvätt

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 1997 proposition 158/1997 rd med förslag till lagstiftning om förhindrande och utredning av penningtvätt till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet skall ge utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kriminalöverinspektör Reijo Suuripää, inrikesministeriet
- överinspektör Juhani Turunen, social- och hälsovårdsministeriet
- kriminalöverinspektör Kimmo Hakonen, centralkriminalpolisen

- bankspektör Tuija Nevalainen, finansinspektionen
- juris kandidat Tiina Hellgrén, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund
- juristen Timo Lappi, Bankföreningen i Finland
- juristen Susanna Lehti, Finlands Fastighetsmäklareförbund
- vicehäradshövding Olli Tarkka, Finlands Advokatförbund
- verkställande direktör Matti Ahde, Oy Veikkaus Ab
- vice verkställande direktör Esko Romppainen, Penningautomatföreningen
- totodirektören Pertti Koskenniemi, Finlands Hippos r.f.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag som skall omfatta alla bestämmelser om bekämpning av penningtvätt. Efter reformen kommer det att finnas en enhetlig lag (nedan penningtvättlagen) som gäller samtliga kreditinstitut och finansiella institut och andra enligt lagen anmälningspliktiga sammanslutningar och näringsidkare. Samtidigt föreslås att bestämmelserna om penningtvätt i andra näringslagar upphävs eller ändras.

Regeringen föreslår också en utredningscentral för penningtvätt i anknytning till centralkriminalpolisen. Centralen skall ta emot alla anmäl-

ningar om misstänkta affärstransaktioner. Därigenom frångås det nuvarande anmälningssystemet i två steg. Lagen innefattar bestämmelser om rätt för centralen för utredning av penningtvätt att få nödvändiga uppgifter för utredningen och bestämmelser om registrering, användning och utlämnande av uppgifter. Uppgifterna förs in i det register över misstänkta som avses i lagen om polisens personregister.

Om förslaget godkänns utvidgas tillämpningsområdet för regelverket om bekämpning av penningtvätt till finansiella institut, utländska finan-

siella instituts filialer och representationer, sammanslutningar som tillhandahåller service i anknytning till investeringstjänster, sammanslutningar och näringsidkare som ordnar spel med pengar och fastighetsmäklare. I lagförslaget in-

går också en bestämmelse om påföljder för anmälningsskyldiga som bryter mot den identifieringsplikt och plikt att förvara identifieringsuppgifter som lagen föreskriver.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att effektivisera åtgärderna för att förebygga penningtvätt genom samordning av anmälningssystemet för misstänkta affärstransaktioner och bättre utredning av anmälningar.

Förslaget är nödvändigt och ekonomiutskottet tillstyrker det, men med följande anmärkning-
ar.

I betänkandet om propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om pantlåneinrättningar (EkUB 15/1997 rd) fann ekonomiutskottet det viktigt att myndigheterna kan ingripa i penningtvätt på ett effektivt sätt genom att förhindra och avslöja brott samt spåra upp och eliminera nyttan av brotten. Lagförslaget om penningtvätt tar hänsyn till utskottets önskemål i detta tidigare betänkande, bland annat genom att anmälningssystemet ändras till ett system i bara ett steg och myndigheterna får bättre möjligheter att även förebygga brott.

Direktivet från Europeiska gemenskapernas råd om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt (*penningtvättdirektivet* 91/308/EEG) trädde i kraft i Finland samtidigt med EES-medlemskapet den 1 januari 1994. Samtidigt infördes de rättsliga anvisningar som på grund av direktivet tagits in i strafflagen och till exempel i författningarna om kredit- och finansområdet.

Anmälningsskyldiga

Kretsen av anmälningsskyldiga utvidgas jämfört med nuläget i 3 § om anmälningsskyldiga i den föreslagna lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt (*penningtvättslagen*). Utskottet

finner utvidgningen motiverad. Utskottet påpekar dock att inte bara värdepappersföretag som nämns i 3 § 3 och 4 punkten kan idka verksamhet som är av betydelse för målsättningen med lagen om penningtvätt, utan att också placeringsfonder (lag 480/1987) och fastighetsfonder enligt proposition 77/1997 rd i princip kan komma i fråga. När placeringar i fonder görs till exempel genom ett kreditinstitut, ett försäkringsbolag eller ett värdepappersföretag, är det förmedlande företaget skyldigt att anmäla misstänkta affärstransaktioner. I den mån placerings- och fastighetsfonder tar emot kontanta investeringar från allmänheten vore det motiverat att utsträcka anmälningsskyldigheten enligt lagen om penningtvätt också till dem.

I förteckningen över anmälningsskyldiga återfinns inte heller arrangörer av offentliga auktioner. Särskilt vid auktioner betalas mycket stora inköp också kontant, påpekar utskottet. Detta gäller också exekutiva auktioner och andra auktioner arrangerade av myndigheter. Enligt vad utskottet har fått veta övervägde man att ta med arrangörer av auktioner bland de anmälningsskyldiga redan när lagen bereddes, men planerna skrinlades på grund av de lagtekniska problemen. Offentliga auktioner spelar en viktig roll för målet med lagförslaget, anser utskottet. Det är därför synnerligen nödvändigt att det utreds vilka möjligheter det finns att utvidga lagbestämmelserna till att omfatta arrangörer av auktioner och att lagen kompletteras på denna punkt utifrån en senare proposition.

Skyldigheten att kontrollera kundernas identitet

I 6 § penningtvättslagen föreskrivs skyldighet för bland andra kreditinstitut, finansiella institut, värdepappersföretag och försäkringsföretag att

kontrollera regelbundna kunders identitet. Samtliga anmälningspliktiga skall dessutom kontrollera kundernas identitet, om värdet av ett uppdrag eller en affärstransaktion överstiger det belopp i mark eller ecu som bestäms närmare i lagen. Kundernas identitet skall också kontrolleras vid kasinoverksamhet och alltid om det finns anledning att betvivla att medel eller annan egendom som används vid en affärstransaktion har ett lagligt ursprung.

Utskottet finner bestämmelsen relevant.

För försäkringsbolag är gränserna för när försäkringspremien föranleder identitetkontrollplikt (1 000 ecu/betalningsperiod eller 2 500 ecu som engångspremie) mycket låga. Dessutom kan det vara onödigt med tanke på målen med penningtvättlagen att utsträcka skyldigheten att kontrollera kundernas identitet till utpräglade högriskförsäkringar. Utskottet påpekar dock att försäkringsbolagen måste göra en riskbedömning när de ingår försäkringsavtal. Identifiering av ägaren till försäkringen och försäkringstagaren ingår i en sådan riskbedömning. Eftersom lagförslaget inte innebär några extra åtaganden utöver vad som kan anses ingå i god affärsman-nased, ställer sig utskottet bakom regleringen i propositionen.

Ändringen av 95 § kreditinstitutslagen innebär att ett kreditinstitut och ett finansiellt institut som hör till kreditinstitutets konsolideringsgrupp skall kontrollera sina regelbundna kunders identitet samt känna till arten av kundens affärsverksamhet och grunderna för att denne anlitar kreditinstitutets tjänster. Utskottet instämmer i det som regeringen säger i motiveringen, nämligen att grundprincipen för god banksed är att ett kreditinstitut skall känna sina kunder. Utskottet understryker dock att skyldigheten att utreda arten av kundens affärsverksamhet och orsakerna till att kunden anlitar kreditinstitutets tjänster bör förtydligas i de närmare bestämmelser som avses i 95 § 3 mom. kreditinstitutslagen och 14 § penningtvättlagen. Utskottet utgår från

att skyldigheten främst avser den typ av omsorgsfullhet i kundrelationerna som redan nu bör anses ingå i god banksed.

Utlämnande av uppgifter

Enligt 12 § 4 mom. penningtvättlagen får uppgifter användas eller utlämnas endast i syfte att förhindra och utreda penningtvätt. En sådan begränsning är motiverad både med hänsyn till målet med lagen och integritetsskyddet.

Bestämmelsen kan emellertid i vissa undantagsfall vara en alltför långtgående begränsning, om uppgifterna kan leda till att ett grovt brott, till exempel brott mot liv, klaras upp eller förhindras. Enligt artikel 6.3 i EU:s direktiv om penningtvätt kan medlemsstaterna på nationell nivå bestämma att de uppgifter som avses i direktivet kan användas för andra ändamål. Begränsningarna i användning och utlämnande av uppgifter enligt 12 § 4 mom. bör vara huvudregeln som bara kan frångås av tvingande skäl, understryker utskottet.

Uppföljning av hur lagen utfaller

Finland har bara några års erfarenhet av lagstiftning om penningtvätt. Det ekonomiska livet utvecklas fortfarande mycket intensivt. Dessutom ökar den internationella handeln snabbt. Nya finansiella instrument införs samtidigt som nya typer av företagsverksamhet introduceras. Det är möjligt att lagen om penningtvätt kan behöva kompletteras redan ganska snart efter ikraftträdandet, menar utskottet. Därför vore det önskvärt att det utredningsarbete som lett till den föreliggande propositionen fortsätter.

Utlåtande

På grundval av det ovanstående anför ekonomiutskottet vördsamt

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 18 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuulikki Hämäläinen /sd
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vänst
Mari Kiviniemi /cent
Paula Kokkonen /saml
Riitta Korhonen /saml
Leena Luhtanen /sd

Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /cent
Ola Rosendahl /sv
Juhani Sjöblom /saml
Sakari Smeds /fkf
Janne Viitamies /sd
suppl. Pekka Leppänen /vänst.