

U 1/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (penningtvättsbrott)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 21 december 2016 till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga åtgärder för bekämpande av penningtvätt.

Helsingfors den 2 februari 2017

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Lagstiftningsdirektör Lena Andersson

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM STRAFFRÄTTSLIGA ÅTGÄRDER FÖR BEKÄMPANDE AV PENNINGTVÄTT

1 Allmänt

Europeiska kommissionen lade den 21 december 2016 fram ett förslag (COM(2016) 826 final) till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga åtgärder för bekämpande av penningtvätt.

Förslaget utgör en del av de åtgärder som kommissionen godkände samma dag och vars syfte är att stärka EU:s beredskap att bekämpa finansiering av terrorism och organiserad brottslighet. Enligt kommissionen är penningtvätt och finansiering av terrorism och organiserad brottslighet i anslutning till penningtvätt betydande problem på EU-nivå och hotar bl.a. den inre säkerheten och den inre marknaden i EU. Till åtgärderna hör förutom det föreslagna direktivet också kommissionens förslag till förordning som gäller ömsesidigt erkännande av beslut om att frysa och beslagta vinning av brott (COM(2016) 819 final) och förslaget till förordning om kontroll av kontanta medel (COM(2016) 825 final). Kommissionens avsikt är att på detta sätt förverkliga de åtaganden som gjordes i den åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (COM(2016) 50 final) som kommissionen antog i februari 2016.

Det föreslagna direktivet innehåller minimibestämmelser om gärningar som ska bestraffas som penningtvätt och om straffen. Med penningtvätt avses gärningar som hänför sig till egendom som har sitt ursprung i brottslig verksamhet, såsom omvandling eller överföring till laglig eller skenbart laglig ekonomisk verksamhet för att dölja egendomens verkliga ursprung. Penningtvätt är en anknuten gärning som alltid förutsätter ett s.k. förbrott. Penningtväftsåtgärderna riktar sig mot den egendom eller vinning som förvärvats genom förbrottet. Genom penningtvätt eftersträvas i allmänhet en riskfri användning av egendom, och penningtvätt kan vara en metod att återinföra genom brott förvärvade medel i laglig eller olaglig verksamhet.

Genom direktivet ersätts rådets rambeslut av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott (2001/500/RIF), till den det rambeslutet gäller penningtvättsbrott. Syftet med förslaget till direktiv är också att i medlemsstaterna genomföra skyldigheter gällande penningtvättsbrott. Motsvarande bestämmelser finns i Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott samt finansiering av terrorism (ETS 198, den s.k. Warszawakonventionen). Syftet är också att genom förslaget verkställa de rekommendationer som gavs år 2012 av arbetsgruppen för finansiella åtgärder, Financial Action Task Force, nedan FATF, som lyder under OECD. Kriminaliseringskyldigheterna i det föreslagna direktivet är dock i någon mån mer omfattande än skyldigheterna i rambeslutet och konventionen samt FATF:s rekommendationer. Enligt kommissionen är syftet med det föreslagna direktivet att förbättra det existerande gränsöverskridande samarbetet och informationsutbytet mellan behöriga myndigheter och bidra till att förhindra kriminella att utnyttja skillnaderna i olika länders lagstiftning.

Finsk lagstiftning motsvarar skyldigheterna i rambeslutet 2001/500/RIF och i Warszawakonventionen.

2 Huvudsakligt innehåll

Förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om vad direktivet riktar sig till och dess tillämpningsområde (artikel 1), vilka brott som betraktas som förbrott till penningtvätt och andra definitioner (artikel 2), gärningar som ska utgöra penningtvättsbrott (artikel 3), anstiftan till och medhjälp till penningtvättsbrott (artikel 4), straff (artikel 5), försvårande omständigheter (artikel 6), straffansvar och sanktioner för juridiska personer (artiklarna 7 och 8), straffrättslig behörighet (artikel 9), brottsutredningsverktyg (artikel 10), ersättande av vissa bestämmelser i rambeslut 2001/500/RIF (artikel 11) samt sedvanliga slutbestämmelser om genomförande och ikraftträdande (artiklarna 12—15).

De penningtvättsbrott som definieras i artikel 3 i förslaget motsvarar i stor utsträckning skyldigheterna i rambeslut 2001/500/RIF och motsvarande bestämmelser i Warszawakonventionen. Gärningar som ska utgöra penningtvättsbrott är olika typer av gärningar som hänför sig till egendom som förvärvats genom brott och där gärningsmannen är medveten om att egendomen utgör vinning av brott. När det är fråga om omvandling eller överföring av egendom, kan det som ett extra villkor för straffbarhet anges att gärningsmannens syfte har varit att hemlighålla eller dölja egendomens olagliga ursprung eller att hjälpa den person som medverkat till förbrottet att undandra sig de rättsliga följderna av sina gärningar. Gärningar som gäller hemlighållande av egendom samt förvärv, innehav och användning ska vara straffbara, när gärningsmannen vet att egendomen har brottsligt ursprung, utan några extra villkor som an knyter till gärningsmannens syften. Försök, anstiftan och medhjälp ska enligt artikel 4 i förslaget vara straffbara när det gäller samtliga brott som definieras i direktivet. I förslaget till direktiv finns inte den möjlighet som ges i rambeslut 2001/500/RIF och i Warszawakonventionen, dvs. möjligheten att av skäl som hänför sig till rättssystemets grunder eller grundlagsenliga principer låta bli att kriminalisera endast förvärv, innehav eller användning av egendom.

I artikel 2 i förslaget uppräknas de brottstyper som i medlemsstaternas ska anses som förbrott till penningtvätt. Förteckningen innehåller hänvisningar till brott som definierats i unionslagstiftningen och omfattar även alla andra brott där maximistraffet i nationell lag är fängelse i mer än ett år eller ministraffet är minst sex månader.

Enligt artikel 3.2 ska straff för penningtvätt kunna dömas ut oberoende av om någon kunnat dömas för förbrottet eller om den som begått förbrottet eller andra omständigheter i samband med brottet kunnat identifieras. Medlemsstaterna ska också betrakta sådana i artikel 2 nämnda brott som begåtts i andra medlemsstater och i stater utanför unionen som förbrott, om gärningen enligt lagstiftningen i den stat där gärningen ägde rum är ett brott och om gärningen skulle ha utgjort ett brott också enligt lagen i ett land som dömer ut straff för penningtvättsbrott, om brottet hade begåtts där.

Artikel 3.3 innehåller en skyldighet att döma ut straff för s.k. självtvätt. Med självtvätt avses ett förfarande där förövaren av det brott som föregår penningtvätt (förbrottet) genom sitt eget brott tvättar den egendom eller den vinning av brott som han eller hon har erhållit. Enligt bestämmelsen ska också förövaren av förbrottet eller den som medverkat till det kunna bestraffas för penningbrott. När det gäller gärningssätten kan endast förvärv, innehav eller användning av egendom som förvärvats genom brott lämnas utanför straffbarhet. I förslaget till direktiv finns inte den möjlighet för staterna att helt låta bli att kriminalisera självtvätt som i Warszawakonventionen och i rambeslut 2001/500/RIF.

I artikel 5.1 finns en skyldighet av allmän natur om att föreskriva om effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder för de brott som anges i direktivet. Enligt artikel 5.2 ska maximistraffet åtminstone i allvarliga fall vara fängelse i minst fyra år.

I artikel 6 finns bestämmelser med stöd av vilka brott som begåtts inom ramen för en organiserad kriminell sammanslutning eller i anmälningspliktig verksamhet, såsom i ett kreditinstitut eller finansiellt institut, ska betraktas som försvärande omständigheter. Artiklarna 7 och 8 innehåller sedvanliga bestämmelser om straffansvar för juridiska personer och artikel 9 innehåller en skyldighet att utsträcka den straffrättsliga behörigheten till den egna statens territorium och medborgare samt enligt medlemsstatens prövning längre än så.

Artikel 10 innehåller en allmän bestämmelse som förutsätter effektiva utredningsverktyg. En motsvarande bestämmelse finns i direktivet om bekämpande av terrorism. Till skillnad från ingressen där innehåller ingressen i det föreslagna direktivet ingen hänvisning till iakttagande av proportionalitetsprincipen.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Straffbestämmelserna om penningtvåtsbrott finns i 32 kap. i strafflagen (39/1889). Kapitlets 6 § innehåller en bestämmelse om *penningtvätt*. Enligt bestämmelsen ska den bestraffas som 1) tar emot, använder, omvandlar, överlåter, överför, förmedlar eller innehar egendom som förvärvats genom brott eller vinning av brott, eller egendom som kommit i stället för sådan egendom eller vinning, och gör det för att bereda sig eller någon annan nytta (i vinningssyfte), för att dölja eller maskera vinningens eller egendomens olagliga ursprung (i syfte att dölja) eller för att hjälpa gärningsmannen att undandra sig de rättsliga följderna av brottet (i syfte att hemlighålla), eller 2) i fråga om egendom som förvärvats genom brott eller vinning av brott, eller egendom som kommit i stället för sådan egendom eller vinning, döljer eller maskerar egendomens eller vinningens rätta karaktär, ursprung eller belägenhet eller förfogandet över den eller de rättigheter som är knutna till den, eller bistår någon annan vid sådant döljande eller sådan maskering.

Försök till penningtvätt är straffbart. Maximistraffet för penningtvätt är fängelse i två år.

Enligt kapitlets 7 § ska gärningsmannen dömas för *grov penningtvätt* om penningtvätt utförs så att 1) den genom brottet förvärvade egendomen har varit synnerligen värdefull, eller 2) brottet begås särskilt planmässigt, och penningtvätten även bedömd som en helhet är grov. Straffet för grov penningtvätt är fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

Straffbar är enligt 8 § i kapitlet också *stämpling till grov penningtvätt*. Enligt 9 § i kapitlet är också *penningtvätt av oaktsamhet* straffbar när åtgärden sker av grov oaktsamhet. Om penningtvätten är ringa, ska gärningsmannen med stöd av 10 § i kapitlet dömas för *penningtvättsförseelse*.

Förbrott till penningtvätt kan vara vilken gärning som helst som är straffbar enligt finsk lag och som medför ekonomisk vinning. En förutsättning för straffbarhet är inte att förövaren av förbrottet har dömts till straff eller ens att förövaren av förbrottet är känd (RP 53/2002 rd, s. 36). Även ett brott som begåtts utomlands kan vara förbrott till penningtvätt som är straffbar i Finland (RP 180/1992 rd, s. 18—19) om brottet enligt såväl lagen i det land där brottet begicks som finsk lag är straffbart.

Enligt *begränsningsbestämmelsen* i 11 § 2 mom. i kapitlet tillämpas bestämmelserna om penningtvätt inte på den som har gemensamt hushåll med gärningsmannen och som endast använder eller förbrukar egendom som gärningsmannen har anskaffat för det gemensamma hushållets normala behov.

Enligt 1 § i kapitlet ska den som döljer, anskaffar eller omhändertar egendom som har förvärvats genom brott eller som förmedlar eller annars tar befattning med egendom som har frånhänts någon annan dömas för *häleri*, om gärningen inte utgör penningtvätt. Den viktigaste skillnaden mellan häleri och penningtvätt är att förbrotten i fråga om penningtvätt är öppna, medan förbrotten till häleri har uppräknats på ett uttömmande sätt i lagen. Häleri kan gälla endast egendom som förvärvats genom stöld-, förskingrings-, rån-, utpressnings-, bedrägeri-, ocker- eller betalningsmedelsbedrägeribrott. Till skillnad från penningtvätt förutsätts det inte i rekvisitet att gärningsmannen har en särskild avsikt att bereda sig nytta, dölja eller hemlighålla. Maximistraffet för häleri är fängelse i ett år och sex månader.

Enligt finsk lag ska självtvätt i regel inte bestraffas som penningtvätt. Enligt 32 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen döms för penningtvätt inte en person som har medverkat till det brott genom vilket egendomen har frånhänts någon eller vinningen erhållits. I Finland bestraffas den gärning som följer på ett brott som en del av huvudgärningen och inte separat. På grund av den ändring av paragrafen som trädde i kraft den 1 maj 2012 kan dock också en person som medverkat i ett förbrott dömas för grov penningtvätt, om penningtvättsbrottet utgör den väsentligaste och mest klandervärda delen av brotten i fråga, med beaktande av hur fortgående och planmässiga de olika gärningarna är (RP 138/2011 rd). Självtvätt ska alltså för närvarande i begränsad utsträckning bestraffas som penningtvätt i grova fall.

Ovannämnda bestämmelser i strafflagen uppfyller till största delen skyldigheterna gällande kriminalisering och straff i det föreslagna direktivet. En del av gärningssätten vid penningtvätt, t.ex. förvärv, innehav och användning av egendom, förutsätter till skillnad från direktivet att gärningen utförs i vinningssyfte, i syfte att dölja eller i syfte att hemlighålla. Området för de gärningar som i Finland ska bestraffas som penningtvätt är således mer begränsat än vad direktivet förutsätter. Vissa av de gärningar som definieras i förslaget är straffbara endast som häleri. Eftersom en mer begränsad mängd brott kommer i fråga som förbrott till häleri än vad artikel 2 förutsätter, omfattar häleri endast en del av de kriminaliseringsskyldigheter i direktivet som penningtvätten inte täcker. Den begränsade straffbarheten för självtvätt i strafflagen uppfyller inte den skyldighet till mer omfattande kriminalisering av självtvätt som finns i förslaget till direktiv.

Bestämmelserna i förslaget i fråga om identifiering av förbrott samt gärningssort kommer att kräva preciseringar. I detta skede är det därför inte möjligt att göra en bedömning av vilka närmare konsekvenser bestämmelserna har för finsk lagstiftning. En precisering behövs också av bestämmelsen i förslaget om att begående av brott i en anmälningsskyldigs verksamhet ska betraktas som en försvårande omständighet. I Finland finns det ingen motsvarande bestämmelse.

4 Förslagets rättsliga grund

Förslaget till direktiv baserar sig på artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enligt vilken Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet får fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Enligt artikeln hör bland annat penningtvätt till dessa områden av brottslighet.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden i direktivförslaget är adekvat.

5 Förhållande till subsidiaritetsprincipen

Enligt artikel 4.2 j i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

I förslaget till direktiv hänvisas i fråga om subsidiaritetsprincipen till den gränsöverskridande karaktären hos penningtvätt samt anslutande terrorismbrott och till behovet att genomföra internationella kriminaliseringsskyldigheter på unionens område. En harmoniserad och tillräckligt enhetlig rättslig referensram uppnås bäst på unionsnivå, vilket innebär att unionen kan godkänna åtgärder. Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten. Enligt den sistnämnda punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Utifrån de andra punkterna i 18 § har landskapet inte lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrättslig lagstiftning som gäller penningtvätt. Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland hör rättskipning och förundersökning till rikets lagstiftningsbehörighet med vissa sådana undantag som det inte är fråga om i förslaget till direktiv.

7 Direktivförslagets konsekvenser

Avsikten är att med det föreslagna direktivet förenhetliga lagstiftningen om penningtvätt i Europeiska unionens medlemsstater. Med direktivet strävar man efter att motverka den växande skada som penningtvättsbrotten medför. Gemensamma minimidefinitioner av brott kan också underlätta samarbetet mellan myndigheterna i medlemsstaterna när det gäller brottmål och minska tolknings- och tillämpningsproblemen vid utredning av brottmål.

Direktivet kommer troligen att ha mindre konsekvenser för finska myndigheters, dvs. närmast polis-, tull-, åklagar- och domstolsmyndigheters, verksamhet även om gällande lagstiftning redan till största delen uppfyller kraven i förslaget. Förslaget bedöms inte ha några betydande personalkonsekvenser eller några ekonomiska konsekvenser som gäller ökning av personalen.

8 Övriga medlemsstaters ståndpunkter

Behandlingen av förslaget till direktiv inleddes vid ett arbetsgruppsmöte den 11 januari 2017. Vid mötet lades det fram preliminära ståndpunkter som man inte ännu kan dra några långtgående slutsatser av.

9 Institutionernas och andra ståndpunkter

Rådet eller parlamentet har inte behandlat förslaget.

10 Nationell behandling av förslaget

Förslaget till direktiv har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU 7).

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till målen i förslaget till direktiv. Statsrådet understöder allmänt åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Penningtvättsbrott gynnar annan brottslighet och är till förfång för laglig ekonomisk verksamhet. Det finns skäl för medlemsländerna att med gemensamma åtgärder ingripa i synnerhet när det gäller allvarliga och gränsöverskridande penningtvättsbrott. Det är också viktigt att stärka medlemsländernas beredskap att bekämpa terrorism och finansiering av terrorism.

Kriminaliseringsskyldigheterna är i någon mån mer omfattande än de nuvarande internationella skyldigheterna och finsk lagstiftning. Frågan om en utvidgning av straffbarheten på EU-nivå måste bedömas närmare vid de fortsatta förhandlingarna. Bland annat bör en långtgående kriminalisering av självtvätt bedömas utgående från straffrättssystemets principer och de straffrättsliga utgångspunkterna för indelning av traditionella brott i brottsenheter. Samtidigt måste unionens gemensamma effektiviseringsmål vid bekämpningen av penningtvättsbrott beaktas.