

## Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

### INLEDNING

#### *Remiss*

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

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- polisdirektör Petri Knape, inrikesministeriet
- överinspektör, polisavdelningen Virpi Koivu, inrikesministeriet
- juris doktor Ida Koivisto
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- professor Juha Lavapuro
- biträdande professor Janne Salminen.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att en ny lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism ska stiftas. Syftet är att effektivare förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism så att lagstiftningen i större utsträckning bygger på riskbedömning. Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om penningtvätt och finansiering av terrorism.

Avsikten är att lagarna huvudsakligen ska träda i kraft den 1 januari 2017 eller så snart som möjligt.

## Utlåtande GrUU 2/2017 rd

I propositionen ingår en omfattande motivering till lagstiftningsordning där lagförslagen granskas mot 2, 6, 10, 12, 15, 18, 21 och 124 § i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning innehåller i synnerhet lagförslag 1 och 2 bestämmelser som är betydelsefulla i konstitutionellt hänseende, och därför finns det skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

Den gällande lagstiftningen om penningtvätt har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Den föreslagna lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism ska ersätta den gällande lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008), som grundlagsutskottet lämnat utlåtande om (GrUU 15/2008 rd). Den lag som nu föreslås bli upphävd ersatte i sin tur lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt, som också stiftats med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 30/1997 rd). Utskottet har också analyserat ett lagförslag där lagens räckvidd utsträcktes till förhindrande och utredning av finansiering av terrorism enligt 34 kap. 9 b § i strafflagen och lagen kompletterades med bestämmelser om identifierings-, omsorgs- och anmälningsplikt för de rapporteringsskyldiga (GrUU 58/2002 rd). Med hänvisning till sin utlåtandep Praxis ansåg utskottet att utvidgningen och kompletteringarna inte utgjorde något problem med tanke på grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet eller samma lags 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter.

I konstitutionellt hänseende är det relevant att det aktuella förslaget huvudsakligen går ut på att genomföra EU-lagstiftning. Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (GrUU 51/2014 rd). Grundlagsutskottet har ändå sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se också GrUU 44/2016 rd, GrUU 51/2014 rd och de utlåtanden som där hänvisas till). Detta kräver enligt utskottet att regeringen i propositionen på tillbörligt sätt redogör för sin uppfattning av ramarna för det nationella handlingsutrymmet (se också GrUU 44/2016 rd). Utskottet ser det som beklagligt att det aktuella lagförslaget inte uppfyller kriterierna för bra lagberedning till denna del.

#### *Hemfrid*

Andra tillsynsmyndigheter än Patent- och registerstyrelsen ska enligt 7 kap. 3 § i lagförslag 1 ha rätt att för tillsynen över efterlevnaden av lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den också utföra inspektioner i utrymmen som används för boende av permanent natur, om det finns grundad anledning att misstänka att den rapporteringsskyldiga uppsåtligt eller av oakt-samhet allvarligt, upprepade gånger eller systematiskt har försummat att iaktta eller brutit mot denna lag på ett sätt som avses i 8 kap. 3 § 1 eller 2 mom.

Befogenheterna gäller platser som omfattas av skydd för hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det enligt 3 mom.

## Utlåtande GrUU 2/2017 rd

bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen representerar så kallat kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 39/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara "för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske. Med tanke på principen om regleringens proportionalitet har grundlagsutskottet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se GrUU 40/2002 rd). Utskottet har å andra sidan ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt vis är acceptabelt att inspektioner utförs i lokaler som omfattas av hemfriden, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (se GrUU 69/2002 rd). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se GrUU 7/2004 rd och översikt i GrUU 39/2005 rd).

Formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är ändå absolut i det avseendet att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. Utskottet har förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i till exempel bostäder bara får utföras om det är nödvändigt för att utreda de frågor som inspektionen avser (se översikt i GrUU 39/2016 rd).

Den föreslagna inspektionsbefogenheten på hemfridsskyddade platser ska vara möjlig med anledning av jämförelsevis lindriga försummelse och förseelser, så den kan enligt utskottet ses som åtminstone i viss mån problematisk med tanke på proportionaliteten. Den verksamhet som underkastas tillsyn pågår enligt motiveringen ofta i hemfridsskyddade utrymmen (s. 160 i RP), vilket talar för att inspektionerna också ska kunna förrättas i sådana utrymmen för att inspektionsbefogenheten ska vara effektiv. Inspektionsbefogenheterna bygger också på EU-lagstiftning, framför allt på det fjärde penningtvättsdirektivet. Det här direktivet kräver visserligen inte explicit att inspektioner ska få utföras i hemfridsskyddade lokaler. Enligt artikel 58.4 måste de behöriga myndigheterna i varje fall ha alla de tillsyns- och undersökningsbefogenheter som de behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Dessutom ska EU-rätten över lag verkställas effektivt. Utifrån propositionen blir det emellertid också på den här punkten oklart till vilken del EU-lagstiftningen ger den nationella lagstiftaren handlingsutrymme för att genomföra inspektionsbestämmelserna.

Grundlagsutskottet har tidigare påpekat att skyddet för hemfriden enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna inte till alla delar sammanfaller med 10 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 39/2016 rd). Det inbegriper exempelvis inte någon kvalificerad lagreservation av den typ som finns i Finlands grundlag. Därför är det ibland svårt att utan problem samordna EU-lagstiftningen med vår konstitution, även om EU-lagstiftningen är förenlig med stadgan.

## Utlåtande GrUU 2/2017 rd

Utskottet ser det också som betydelsefullt att befogenhetsbestämmelsen avgränsar utövandet av inspektionsbefogenheterna. Den föreslagna bestämmelsen villkorar inspektionen med att myndigheten har grundad anledning att misstänka allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser av penningtvättslagen. Dessutom ska inspektionen vara nödvändig för utredning av de omständigheter som är föremål för inspektion. Regleringen av befogenheterna är alltså kopplad till ett nödvändighetskrav på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter. Den föreslagna inspektionsbefogenheten utgör i det här sammanhanget inget problem med avseende på 10 § i grundlagen.

### *Avtalsfrihet och näringsfrihet*

Lagförslaget innehåller många bestämmelser som innebär ett ingrepp i näringsfriheten, som är tryggt i 18 § 1 mom. i grundlagen, och i egendomsskyddet, som är tryggt i 15 § i grundlagen. Bestämmelser av den här typen måste enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis bedömas mot de allmänna kriterierna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I 7 kap. 6 § i lagförslag 1 föreskrivs det om en befogenhet att förbjuda en rapporteringsskyldig att fatta ett beslut eller genomföra en planerad åtgärd och om en befogenhet att ålägga den rapporteringsskyldiga att under vissa förutsättningar upphöra med ett förfarande i sin verksamhet. I 6 § i lagförslag 2 föreskrivs det om förordnande av centralen för utredning av penningtvätt om avbrytande av en transaktion. Centralen ska ha befogenhet att förordna avbrytande av en transaktion för högst tio vardagar.

Den föreslagna förbudsbefogenheten har betydelse som begränsning såväl av avtalsfriheten utifrån egendomsskyddet som av näringsfriheten. Utskottet fäster uppmärksamhet vid synpunkten i motiveringen att förordnandet om avbrytande av en transaktion inte ska vara överklagbart eftersom det rör sig om en tillfällig åtgärd (s. 168 i RP). Synpunkten 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 (se GrUU 49/2016 rd). Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Det föreslagna besvärsförbudet ingår inte i lagförslaget. Enligt utskottet står det klart att överklagandet av myndighetens beslut om förbud inte kan förbjudas enbart utifrån en skrivning i motiveringen eller genom att förbudet karaktäriseras som tillfälligt. Eftersom ett beslut om förbud direkt påverkar rättigheterna och skyldigheterna för den som förbudet gäller står ett lagfäst besvärsförbud i strid med rättssäkerheten enligt 21 § i grundlagen (se GrUU 36/2016 rd och GrUU 38/2012 rd). Förvaltningsutskottet bör precisera motiveringen till bestämmelserna.

### *Administrativa påföljder*

I 8 kap. i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om ordningsavgifter och påföljdsavgifter. Tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga sådana här avgifter som påföljd för överträdelse eller försummelse av skyldigheter enligt lag eller EU-förordning.

Grundlagsutskottets hävdvunna tolkning är att sådana avgifter med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lag-

## Utlåtande GrUU 2/2017 rd

stridig gärning. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffnatur med straffrättsliga påföljder (GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, GrUU 55/2005 rd och GrUU 32/2005 rd). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Utskottet har också ansett att det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Det ska lagstiftas exakt och tydligt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, lika väl som om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, GrUU 57/2010 rd, GrUU 55/2005 rd och GrUU 32/2005 rd). Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte förbigås i ett sammanhang som här (GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, GrUU 57/2010 rd och GrUU 74/2002 rd).

Bestämmelserna ska också uppfylla proportionalitetskraven i fråga om påföljderna (se t.ex. GrUU 28/2014 rd och GrUU 15/2014 rd). Utskottet har också ansett att bestämmande av en påföljd utifrån så kallat strikt ansvar och omvänd bevisbörda står i konflikt med den oskuldspresumption som avses i grundlagens 21 § (GrUU 4/2004 rd, GrUU 57/2010 rd, se också GrUU 15/2016 rd).

De föreslagna bestämmelserna om administrativa påföljder uppfyller huvudsakligen de krav som utskottet ställt i sin praxis. Men samtidigt vill utskottet peka på vissa detaljer i regleringen.

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.

De föreslagna maximala påföljderna är tämligen stora och de förutsätts delvis i artikel 59 i det fjärde penningtvättsdirektivet. Men utifrån lagförslaget med tillhörande motivering blir det i viss mån oklart till vilken del det finns nationellt handlingsutrymme i påföljdsbestämmelserna i fråga om typen av påföljd och exempelvis ordningsavgiftens storlek. Inom de gränser som direktivet tillåter bör förvaltningsutskottet bedöma om typen av och storleken på påföljderna står i rätt proportion till varandra (se också GrUU 58/2010 rd, GrUU 15/2016 rd).

Regleringen av de administrativa straffpåföljderna är således relevant med tanke på förbudet mot dubbel straffbarhet (*ne bis in idem*) i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen. Enligt bestämmelsen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Förbudet mot dubbel straffbarhet beaktas i lagförslag 1 genom att

## Utlåtande GrUU 2/2017 rd

8 kap. 6 § föreskriver att ordningsavgifter och påföljdsavgifter inte får påföras den som är misstänkt för samma brott i en förundersökning eller åtalsprövning eller i ett brottmål som behandlas vid en domstol eller den som för samma brott meddelats en lagakraftvunnen dom.

I 8 kap. 9 § 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.

År 2012 analyserade grundlagsutskottet en liknande bestämmelse om att lyfta av administrativa sanktioner som tidigare påförts. Med tanke på ne bis in idem-regeln såg utskottet det som motiverat att en lagakraftvunnen, slutlig påföljdsavgift hindrar att domstolsbehandlingen av ett åtal för samma gärning inleds eller avbryts, även om det inte uttryckligen hade föreslagits någon sådan bestämmelse. Med en sådan tolkning var bestämmelsen om att en redan påförd avgift ska avlyftas på ansökan inget problem med tanke på ne bis in idem-regeln (GrUU 9/2012 rd).

Efter att grundlagsutskottet lämnade utlåtandet har tolkningen av ne bis in idem-regeln utvecklats vidare inom rättspraxis och lagstiftningspraxis. Utskottet har påpekat att förbudet måste anses täcka in också administrativa påföljder av straffkaraktär för samma gärning och att bestämmelsen om förbudet bör formuleras på så sätt att den också gäller situationer där ett avgörande i sak har meddelats i ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift (GrUU 15/2014 rd).

Den föreslagna bestämmelsen om återbetalning av avgifter 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. Men en sådan tolkning är inte förenlig med rättspraxis eller lagstiftningspraxis. Även om ne bis in idem-regeln vägs in i tillämpningen av lagen bör bestämmelsen om återbetalning av avgiften lämpligen strykas (jfr GrUU 17/2013 rd).

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. Dessutom föreslås 9 kap. 5 § föreskriva att ordningsavgifter och påföljdsavgifter måste ha vunnit laga kraft för att kunna verkställas. Grunderna för verkställigheten av en lag om administrativa sanktioner bör föreskrivas i lag (GrUU 32/2005 rd). Därför bör förvaltningsutskottet försäkra sig om att verkställigheten av ordningsavgifter och påföljdsavgifter blir tillräckligt exakt och tydligt reglerad i det komplex som den nu föreslagna lagen och de andra lagarna om verkställighet av påföljder utgör.

### *Utlämnande av uppgifter ur registret för övervakning av penningtvätt*

Enligt 5 kap. 7 § 2 mom. i lagförslag 1 ska regionförvaltningsverket få göra personuppgifter ur registret för övervakning av penningtvätt allmänt tillgängliga i ett elektroniskt datanät. Enligt 1 a § 2 mom. i den föreslagna handelsregisterlagen ska registermyndigheten också få göra personuppgifter ur handelsregistret allmänt tillgängliga i ett elektroniskt datanät.

Förslaget innebär ett ingrepp i skyddet för privatlivet och skyddet av personuppgifter. I sin bedömning av bestämmelser av det här slaget har grundlagsutskottet brukat anse att bestämmelser-

## Utlåtande GrUU 2/2017 rd

na måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren bör tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registrering av sådana uppgifter, innehållet i uppgifterna, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättssäkerhet. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 17/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

Utskottet har ansett att det är möjligt att offentliggöra personuppgifter i form av en offentlig informationstjänst så som regeringen nu föreslår, om argumenten för det är godtagbara med tanke på garantierna för rättsskydd och de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 65/2014 rd och GrUU 32/2008 rd). Med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter är det enligt utskottet av relevans att det i webbaserade personregister av den föreslagna typen inte går att söka uppgifter på stora grupper utan till exempel bara genom enskild sökning. En sådan här avgränsning sågs som villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning när det gällde en proposition om att inrätta en omfattande informationstjänst med uppgifter om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (GrUU 32/2008 rd). Innehållet i de uppgifter som ska lämnas ut och bestämmelsernas sammanhang är annorlunda i det här fallet (se också GrUU 17/2016 rd). Inom ramarna för det direktiv som ska genomföras ser utskottet det ändå som viktigt att det aktuella lagförslagets bestämmelser om offentliga informationstjänster kompletteras med en i fråga om registrets innehåll och syfte motiverad restriktion som avser att sökningar är enskilda.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 16.2.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst  
vice ordförande Tapani Tölli cent  
medlem Anna-Maja Henriksson sv  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Antti Häkkänen saml  
medlem Ilkka Kantola sd  
medlem Kimmo Kivelä saf

## Utlåtande GrUU 2/2017 rd

medlem Antti Kurvinen cent  
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Leena Meri saf  
medlem Ulla Parviainen cent  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Ville Skinnari sd  
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen  
utskottsråd Liisa Vanhala.