

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 april 2008 en proposition med förslag till lag om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 25/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisdirektör Kimmo Hakonen och överinspektör Tiina Ferm, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Helena Hynynen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism och att det görs ändringar i vissa lagar som har samband med den. Lagen ersätter den gällande lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt.

Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Den nya lagen har ett bredare tillämpningsområde än den gällande lagen. Nytt är att lagen ska gälla bland annat dem som tillhandahåller kapitalförvaltnings- och företagstjänster och dem som affärs- eller yrkesmässigt tillhandahåller i huvudsak skatterådgivningstjänster.

Vissa näringar måste i enlighet med direktivet registrera sig innan verksamheten inleds. Registreringsskyldigheten gäller dem som bedriver betalningsrörelse och valutaväxlingsverksamhet och dem som tillhandahåller kapitalförvaltnings- och företagstjänster. Enligt förslaget ska länsstyrelsen i Södra Finlands län vara registrerings- och tillsynsmyndighet.

För de rapporteringsskyldiga som omfattas av lagen utses i enlighet med direktivet en behörig myndighet eller någon annan för att utöva tillsyn över att lagen iakttas.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen hur bestämmelserna förhåller sig till

grundlagen, närmare bestämt 18 § 1 mom. om näringsfrihet, 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och för personuppgifter, 21 § 2 mom. om garantier för en rättvis rättegång och 80 §

1 mom. om behörighet att utfärda förordningar. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den föreslagna lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism ska ersätta den gällande lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt som med grundlagsutskottets medverkan behandlades i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 30/1997 rd). Lagens räckvidd utsträcktes senare, och också då med utskottets medverkan, till förhindrande och utredning av finansiering av terrorism enligt 34 kap. 9 b § i strafflagen. I samma veva kompletterades lagen med bestämmelser om identifierings-, omsorgs- och anmälningsskyldighet för de rapporteringsskyldiga (GrUU 58/2002 rd). Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande 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.

Propositionen avser nu att bredda lagens räckvidd ytterligare till bl.a. dem som affärs- eller yrkesmässigt säljer eller förmedlar varor och dem som tillhandahåller kapitalförvaltnings- och företagstjänster. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Näringsfrihet

I den föreslagna lagen har 27 och 28 § bestämmelser om registreringskyldighet för vissa verksamhetsutövare och 30 § om avförande ur registret. Bestämmelserna måste bedömas mot den näringsfrihet som grundlagens 18 § 1 mom.

föreskriver om. Utskottet har i sin praxis ansett näringsfriheten vara en grundlagsfäst huvudregel, men att den trots allt kan villkoras, om ett viktigt och starkt samhällligt intresse talar för det. En registreringsplikt likt den föreslagna har konstitutionellt jämförts med tillståndsplikt (GrUU 9/2005 rd, s. 2/I, GrUU 45/2001 rd, s. 2/I, GrUU 24/2000 rd, s. 2/I). En reglering som denna måste också uppfylla övriga allmänna krav på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna i näringsfriheten måste vara exakta och noggrant avgränsade. Deras omfattning och villkoren måste framgå av lagen. Vad gäller innehållet är det viktigt att bestämmelserna om villkoren för registrering och registrerings beständighet är så utformade att myndigheternas verksamhet är tillräckligt förutsägbar. I vilken utsträckning myndigheternas befogenheter bestäms utifrån bunden prövning spelar också en viss roll (GrUU 8/2006 rd, s. 3/I, GrUU 33/2005 rd, s. 2).

Meningen är att propositionen ska bidra till genomförandet av programmet för bekämpning av ekonomisk brottslighet och svart ekonomi. Programmet ska göra det svårare att begå brott, öka risken för gärningsmännen att åka fast samt minska och återföra vinning av brott. Utskottet anser att de finns godtagbara och tungt vägande skäl att begränsa näringsfriheten.

Bestämmelserna är noga avgränsade. Enligt exempelvis 2 § 24 punkten gäller lagen advokater, dem som biträder advokaterna och andra som affärs- eller yrkesmässigt tillhandahåller juridiska tjänster när det är fråga om att handla i en klients namn eller för dennes räkning i transaktioner i anknytning till uppdrag som anges i lagen. Enligt motiven gäller lagen alltså inte dem som tillfälligt tillhandahåller juridiska tjänster och sträcker sig i egentlig mening inte till rätte-

gångar eller faser som föregår en rättegång (se även GrUU 58/2002 rd, s. 2). Bestämmelserna strider därmed inte heller mot garantierna i grundlagens 21 § 2 mom. för en rättvis rättegång.

När det gäller kravet på exakthet och noggrann avgränsning har utskottet emellertid fäst sig vid att enligt sista meningen i 2 mom. i 27 respektive 28 § anses en sådan sökande inte vara tillförlitlig som i övrigt genom sin tidigare verksamhet har visat sig vara uppenbart olämplig att bedriva betalningsrörelse eller valutaväxlingsverksamhet eller som tillhandahållare av kapitalförvaltnings- och företagstjänster. Bedömningen av tillförlitligheten kan utifrån den bestämmelsen bli mycket flexibel. Men samtidigt sätter bestämmelsen tröskeln högt för att vägra registrering genom att kräva att personen måste bedömas vara uppenbart olämplig. Bevis på olämplighet kan enligt propositionsmotiven exempelvis vara en icke lagakraftvunnen dom för brott som avses i 2 mom. eller ett för mer än fem år sedan genom en lagakraftvunnen dom utdömt fängelsestraff för ett sådant brott. Om bestämmelsen förstås och tolkas på detta sätt, utgör den enligt utskottet inget problem med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen. Men 2 mom. i såväl 27 som 28 § bör kompletteras med det som nämns i propositionsmotiven till 27 § (GrUU 9/2005 rd, s. 3/I).

Bestämmelserna om villkoren för registrering och registrerings beständighet garanterar enligt utskottet tillräcklig förutsägbarhet i myndigheternas verksamhet. Prövningen är dessutom bunden eftersom den sökande enligt motiveringen har rätt att bli registrerad om han eller hon uppfyller de föreskrivna villkoren (t.ex. GrUU 9/2005 rd, s. 2/I).

Normgivningsbemyndiganden

Enligt 22 § 1 mom. i lagförslaget får närmare bestämmelser om fullgörande av skyldigheterna enligt 6—9 och 11—21 § utfärdas genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet har således lyfts upp från inrikesministeriet till statsrådsnivå, eftersom lagens tillämpningsområde berör flera ministeriers ansvarsområden. Grundlagsut-

skottet har tidigare ansett att motsvarande reglering är problemfri (GrUU 58/2002 rd, s. 2/II, och GrUU 30/1997 rd, s. 2/I). Enligt propositionsmotiven motsvarar bemyndigandena att utfärda förordning "i huvudsak" motsvarande bemyndigande i 14 § i den gällande lagen om penningtvätt. Det är fråga om att utfärda förfaringsregler av teknisk karaktär.

Det rör sig här ändå i vissa paragrafer om ett mer omfattande utfärdande av bestämmelser än i den gällande lagen, som de relativt flexibla kraven på kontroll när det gäller personer i politiskt utsatt ställning i 20 § och kraven på kundkontroll i filialer och andra bolag i 21 §. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet ännu bör överväga om normgivningsbemyndigandet kan preciseras så att de "sammanbuntade" bestämmelserna knyts till motsvarande direktivbestämmelser.

Betalningsförmedling, valutaväxlingsregistret och företagsregistret

I 29 § i lagförslaget finns bestämmelser om betalningsrörelse- och valutaväxlingsregistret samt registret över företagstjänster och vidare om vilka uppgifter som ska föras in i registren. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis i fråga om registrering ansett att lagen tillräckligt heltäckande och detaljerat ska ange till exempel innehåll, användningsändamål och förvaringstid för personuppgifter (GrUU 11/2008 rd, s. 3/I, GrUU 35/2005 rd, s. 2/I, och GrUU 25/1998 rd, s. 2). Kravet på bestämmelser i lag sträcker sig också till möjligheten att lämna ut uppgifter med hjälp av teknisk anslutning (GrUU 6/2003 rd, s. 2/I, och GrUU 12/2002 rd, s. 5). Den föreslagna 29 § säger ingenting om användningsändamål. Grundlagsutskottet anser att regleringen lämpligen bör kompletteras i detta avseende.

Tillsynsmyndighetens inspektionsrätt

Enligt 32 § i lagförslaget har man för tillsynen över att lagens bestämmelser efterlevs rätt att inspektera affärs- och lagerlokaler hos rapporte-

GrUU 15/2008 rd — RP 25/2008 rd

ringsskyldiga som införts i register. Det går utifrån bestämmelsens lydelse att sluta sig till att inspektionsrätten inte kan gälla lokaler som omfattas av hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Hemfriden omfattar i princip alla lokaler för boende av permanent karaktär (GrUU 8/2006 rd, s. 2/I, och GrUU 49/2005 rd, s. 3/II). Eftersom också affärs- och lagerlokaler kan ha utrymmen avsedda för boende anser utskottet att regleringen bör kompletteras så att dessa uttryckligen inte omfattas av inspektioner (GrUU 18/2006 rd, s. 4/II, och GrUU 30/2005 rd, s. 6/I).

Allmän omsorgsplikt för vissa myndigheter

En polisman som tillhör befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt kan enligt 38 § 2 mom. i lagförslaget meddela tull- och gränsbevakningsmyndigheterna ett förordnande att under högst fem vardagar "hålla inne medel", om en sådan åtgärd behövs för att förhindra eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Regleringen har betydelse med avseende på det i 15 § i grundlagen trygga- de egendomsskyddet.

Regleringen måste anses vara relativt öppen. Utskottet anser att bestämmelsen måste preciseras på grund av kravet på exakthet och klar avgränsning när det gäller begränsningar av de

grundläggande fri- och rättigheterna. För det första måste man i lagen närmare ange de åtgärder som kan kräva att medel måste innehållas. För det andra måste det också preciseras vad som avses med medel som ska innehållas. Man kan då hänvisa till de överlåtbara värdepapper och andra kontanta medel i motiven som nämns i artikel 2 i gemenskapsförordningen.

Övrigt

Enligt det föreslagna 44 § 1 mom. gäller förvaltningsprocesslagen (586/1996) i fråga om sökande av ändring i beslut av länsstyrelsen i Södra Finlands län. Utskottet anser att formuleringen avviker från den sedvanliga lydelsen. Därför bör bestämmelsen ändras så att ändring i beslut av länsstyrelsen i Södra Finlands län ska sökas genom besvär i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996).

I fråga om de andra lagförslagen i propositionen har grundlagsutskottet inget att anföra.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 3 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Kari Kärkkäinen /kd
Ville Niinistö /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.