

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och 3 och 20 b § i lagen om Finansinspektionen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och 3 och 20 b § i lagen om Finansinspektionen (RP 236/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Maarit Pihkala, finansministeriet
- lagstiftningsråd Virpi Koivu, justitieministeriet
- biträdande dataombudsman Jari Råman, Dataombudsmannens byrå
- professor Mikael Hidén
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och lagen om Finansinspektionen ändras.

De föreslagna lagarna avsågs träda i kraft den 1 april 2022. De ändringar som gäller 1 kap. 4 § 1 mom. 11 punkten underpunkt i samt 3 kap. 3 § 2 mom. 2 punkten och 13 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism föreslås dock träda i kraft först den 1 april 2023.

Utlåtande GrUU 21/2022 rd

I motiven till lagstiftningsordningen i propositionen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och grundlagens 21 § om rättsskydd.

Regeringen anser att de ändringar som föreslås i propositionen är förenliga med grundlagen och kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (nedan penningtvättslagen) och lagen om Finansinspektionen ändras. I propositionen ändras bland annat tillämpningsområdet för lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, korrigeras, preciseras och kompletteras definitionerna i lagen samt förenhetligas de begrepp som används i lagen. I propositionen kompletteras också åtgärderna för kundkontroll med beaktande av bland annat de skyldigheter enligt annan lagstiftning som hänför sig till frysning av tillgångar och förbud att överföra tillgångar.

(2) Syftet med propositionen är att korrigera de brister som upptäckts i det nationella genomförandet av direktivet om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Syftet är också att samordna regleringen med rekommendationerna från den arbetsgrupp för finansiella åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som lyder under OECD.

(3) Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har dock av hävd understrukt att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet ska tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 8/2021 rd, stycke 2, GrUU 9/2019 rd, s. 2, och GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4). Utskottet anser att regeringen i den nu aktuella propositionen relativt bra redogör för vilka förslag som hänför sig till genomförandet av Europeiska unionens lagstiftning, vilka som hänför sig till internationella rekommendationer och vilka förslag som i sin tur har utarbetats uteslutande utifrån nationella utgångspunkter. Men utskottet anser att det är beklagligt att det nationella handlingsutrymmet beskrivs relativt kortfattat till den del det gäller genomförandet av EU-rätten.

(4) Den gällande lagstiftningen om penningtvätt har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 48/2018 rd och GrUU 2/2017 rd samt t.ex. GrUU 15/2008 rd och GrUU 30/1997 rd). Dessutom har utskottet tidigare analyserat ett lagförslag där räckvidden för lagen om penningtvätt utsträcktes till förhindrande och utredning av finansiering av terrorism enligt 34 kap. 9 b

Utlåtande GrUU 21/2022 rd

§ i strafflagen och lagen kompletterades med bestämmelser om identifierings-, omsorgs- och anmälningsplikt för de rapporteringsskyldiga (GrUU 58/2002 rd). I anslutning till regleringen om penningtvätt har utskottet nyligen också bedömt ett förslag om ändring av lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och lagen om centralen för utredning av penningtvätt (GrUU 10/2022 rd).

(5) De nu föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla framför allt med avseende på grundlagens 10 §.

Inspektion som utförs med hjälp av distansförbindelse

(6) I 7 kap. 3 § i penningtvättslagen föreslås ett nytt 2 mom. där det föreskrivs om tillsynsmyndighetens och advokatföreningens rätt att utföra inspektioner också med hjälp av distansförbindelse genom ett informationssäkert förfarande eller på en av tillsynsmyndigheten eller advokatföreningen anvisad annan plats än utrymmen som används för boende av permanent natur. Med inspektion med hjälp av distansförbindelser avses enligt propositionen (s. 67) en inspektion där den rapporteringsskyldigas företrädare, en anställd eller någon annan part kan höras utan att personen är fysiskt närvarande med hjälp av en informationssäker videokonferens som tillsynsmyndigheten eller advokatföreningen genomför eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring där de som deltar i inspektionen har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra. Dessutom ska tillsynsmyndigheten och advokatföreningen med distansförbindelse ges sådan insyn i den rapporteringsskyldigas system som behövs för inspektionen. Enligt motiveringen till propositionen ska videoförbindelse dock inte användas för att visa det fysiska utrymmet.

(7) Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt 10 § 3 mom. kan det genom lag 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.

(8) Hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 3, GrUU 40/2010 rd, s. 4, och GrUU 43/2010 rd, s. 2), alltså också till exempel lokaler som finns i en näringsidkares bostad. Själva kärnan i hemfriden kommer dock inte nödvändigtvis i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas närings- eller yrkesverksamhet (se t.ex. GrUU 17/2018 rd, s. 5, GrUU 54/2014 rd, s. 2, och GrUU 21/2010 rd).

(9) I grundlagsutskottets praxis har som åtgärder som ingriper i hemfriden utöver egentlig husrannsakan och fysiska inspektioner inom ramen för hemfriden också ansetts andra åtgärder som vidtas inom eller ingriper i ett område som skyddas av hemfriden (t.ex. GrUU 12/2002 rd, s. 3—4, GrUU 4/2013 rd, s. 2—3, GrUU 11/2017 rd, s. 2—4). Teknisk observation av en person som omfattas av hemfriden, dvs. avlyssning och observation som sker med tekniska hjälpmedel, har betraktats som en i 10 § 3 mom. i grundlagen avsedd åtgärd som ingriper i hemfriden (t.ex. GrUU 12/1998 rd, s. 5, GrUU 5/1999 rd, s. 4, GrUU 66/2010 rd, s. 8 och 10—11).

(10) 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 en lagöverträdelse har skett eller kommer att ske. Med tanke

Utlåtande GrUU 21/2022 rd

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, s. 2). 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, s. 2—3). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se GrUU 54/2014 rd, s. 2, GrUU 7/2004 rd, s. 2, och översikt i GrUU 39/2005 rd).

(11) Grundlagsutskottet har ofta framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i det avseendet att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. I den meningen är grundlagsutskottets yttrandepraxis etablerad (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 3 de utlåtanden som nämns där). Utskottet har upprepade gånger förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i bostäder bara får förrättas om det är nödvändigt för att utreda de frågor som inspektionen avser (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 3 och de utlåtanden som nämns där).

(12) Vid de inspektioner med hjälp av distansförbindelse som nu föreslås är det möjligt att den som är föremål för inspektionen omfattas av hemfridsskyddet enligt 10 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen med sitt anmärkningsvärt omfattande tillämpningsområde inte i detta fall uppfyller de förutsättningar i bestämmelsen i grundlagen som gäller tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna eller utredning av brott, så som de har tillämpats i grundlagsutskottets etablerade praxis (se t.ex. GrUU 9/2019 rd och de utlåtanden som nämns där). Grundlagsutskottet anser att inspektioner som utförs med hjälp av distansförbindelse inte ska utsträckas till utrymmen som skyddas av hemfriden, dvs. utrymmen som används för boende av permanent natur, eller till verksamhet som bedrivs av personer som vistas där.

(13) I förslaget finns det inga närmare bestämmelser om hur inspektioner på distans ska utföras. En central begränsning med avseende på hemfridsskyddet, dvs. att videoförbindelse inte ska användas för att visa det fysiska utrymmet, framgår endast av motiveringen till propositionen (s. 67, 79). I motiveringen sägs det också att det med hjälp av tekniken är möjligt att avgränsa en videobild så att endast den rapporteringsskyldigas företrädare syns på bilden. Enligt grundlagsutskottet bör den förbindelse som används för att utföra en inspektion utifrån bestämmelserna begränsas till syn- och hörselkontakt med den person som är föremål för inspektionen och till möjlighet att se på den rapporteringsskyldigas system i den utsträckning det är nödvändigt för inspektionen. Enligt utskottet är det nödvändigt att precisera regleringen så att det genom lagstiftning säkerställs att man vid inspektioner som utförs på distans inte ingriper i hemfridsskyddet. Alternativt bör regleringen ändras så att den uppfyller de förutsättningar som i 10 § 3 mom. i grundlagen ställs för åtgärder som ingriper i hemfriden. Regleringen kan också avgränsas så att det inte med stöd av den är möjligt att utföra inspektioner på distans i utrymmen som används för boende av permanent natur. Om en befogenhet att utföra inspektioner i utrymmen som omfattas av hemfriden inte till alla delar förutsätts enligt EU-lagstiftningen, är en sådan precisering, ändring eller begränsning ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 21/2022 rd

Behandling av uppgifter om domar i brottmål och uppgifter om brott

(14) I penningtvättslagens 3 kap., som gäller kundkontroll, föreslås en helt ny 3 a § om behandling av uppgifter om domar i brottmål och uppgifter om brott. En rapporteringsskyldig har rätt att som uppgift om kundkontroll använda och på annat sätt behandla en allmänt tillgänglig uppgift om en sådan dom i brottmål eller om ett sådant brott som gäller en kund eller kundens verkliga förmånstagare, om uppgiften är nödvändig. En sådan personuppgift får enligt 3 mom. behandlas om den härrör från en tillförlitlig källa och är korrekt och uppdaterad. Enligt förslaget ska det som i 6 § 2 mom. i dataskyddslagen föreskrivs om åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter tillämpas också på dessa situationer.

(15) De bestämmelser som föreslås i propositionen är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter i 10 § i grundlagen. Med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt grundlagsutskottet i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Lagstiftaren bör alltså vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(16) Grundlagsutskottet framhåller särskilt att den rapporteringsskyldiga enligt propositionsmotiven (s. 61) som källa kan använda allmänt tillgänglig information, till exempel så kallad adverse media-information, av vilken det framgår att det finns en brottsmisstanke mot kunden eller en dom i brottmål som gäller kunden. Med adverse media-information avses negativ information om kunden från olika mediekällor. Särskilt när det gäller brottsmisstankar kan informationens tillförlitlighet variera avsevärt om den inte kommer från förundersökningsmyndigheten, och användningen av informationen är förknippad med risker med avseende på den registrerades rättigheter, trots att informationen i sig kommer från en offentlig källa.

(17) Grundlagsutskottet anser det vara betydelsefullt att den rapporteringsskyldiga enligt förslaget till bestämmelse har rätt att behandla en sådan personuppgift om den härrör från en tillförlitlig källa och är korrekt och uppdaterad. Enligt bestämmelsen ska den rapporteringsskyldiga också tillämpa sådana förfaranden som gör det möjligt att i samband med behandlingen av uppgiften i fråga göra skillnad mellan åtal, brottutredning, rättegångar och domar med beaktande av den grundläggande rättigheten till en rättvis rättegång, rätten att försvara sig och oskuldspresumtionen.

(18) Enligt artikel 5.1 c i EU:s allmänna dataskyddsförordning ska personuppgifterna vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Vidare får enligt artikel 10 behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Enligt grundlagsutskottets uppfattning baserar sig den nu föreslagna regleringen inte till alla delar direkt på åtaganden som hänför sig till genomförandet av

Utlåtande GrUU 21/2022 rd

EU-rätten. Ekonomiutskottet bör noga försäkra sig om att bestämmelserna är förenliga med EU:s dataskyddsförordning och att särskilt bestämmelserna om skyddsåtgärder vid behandlingen är tillräckliga samt noggrant avgränsade och exakta.

Övrigt

(19) Enligt propositionen (s. 27) föreslås det att advokatföreningens tillsynsbefogenheter utvidgas så att föreningen har behörighet att övervaka att de tillsynsobjekt som är rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen har ordnat sin verksamhet på det sätt som förutsätts genom de frysningskyldigheter som hänför sig till sanktionera.

(20) Skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift förutsätter att personerna i sin uppgift handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 22/2020 rd, s. 2, GrUU 1/2008 rd, s. 3, GrUU 18/2007 rd, s. 6, GrUU 20/2006 rd, s. 2, GrUU 33/2004 rd, s. 7). I penningtvättslagen finns inga bestämmelser om straffrättsligt ansvar för en person som utför uppgifter som hör till advokatföreningen vid tillämpningen av penningtvättslagen. Det är nödvändigt att komplettera lagen med en bestämmelse om att på en person i advokatföreningen som utför inspektioner och sköter tillsynsuppgifter tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när personen sköter offentliga förvaltningsuppgifter som hör till advokatföreningen (t.ex. GrUU 15/2019 rd, s. 4).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 7 kap. 3 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 21/2022 rd

Helsingfors 21.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen.