

Helsingfors/Mariehamn 13.7.2016

Nr 15/16

Hänvisning Inrikesministeriets skrivelse
16.5.2016, SMDno-2015-2179.

Till Inrikesministeriet

Ärende

Inrikesministeriet inbegär i enlighet med 56 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland i skrivelse daterad 16.5.2016 om utlåtande från Ålandsdelegationen beträffande genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet på Åland. Justitieministeriet och Ålands landskapsregering har givit sitt samtycke till att utlåtandet begärs av Ålandsdelegationen, och har gemensamt utformat begäran. Ålandsdelegationen har berett inrikesministeriet och Ålands landskapsregering tillfälle att inkomma med sina egna synpunkter i ärendet. Inrikesministeriet har 29.6.2016 inkommit med en skrivelse, vilken bifogas.

Grunden för Ålandsdelegationens utlåtande

Enligt självstyrelselagens 56 § 1 mom. ankommer det på Ålandsdelegationen att på begäran avge utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Med stöd härav avges detta utlåtande. Ålandsdelegationen konstaterar dock att landskapets lagstiftningsbehörighet avgörs endast i samband med stiftandet av landskapslagar, som efter granskning av Ålandsdelegationen och i förekommande fall av högsta domstolen, av republikens president antingen godkänns eller genom veto helt eller till viss del bringas att förfalla. Däremot sker i samband med riksdagens lagstiftande inte någon sådan bedömning av lagstiftningens tillämpning i landskapet Åland. Saknas landskapslagstiftning på området och behörigheten inte direkt framgår av uppdelningen i självstyrelselagen kan myndigheterna vara tvungna att, såsom i detta fall,

Postadress:
Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:
växel 018-635270

Telefax:
018-635268

Adress i Helsingfors:
Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

själva tolka innebörden av självstyrelselagens bestämmelser. Uppstår meningsskiljaktigheter i fråga om vissa förvaltningsbefogenheter kan frågan avgöras av högsta domstolen enligt 60 § i självstyrelselagen.

Frågeställningen och dess bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG (det tredje penningtvättsdirektivet) upphävs genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 (det fjärde penningtvättsdirektivet, nedan direktivet) om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG. Det tredje penningtvättsdirektivet har införlivats i Finland genom lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (FFS 503/2008). Det nationella genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet inleddes med att finansministeriet i januari 2015 tillsatte en arbetsgrupp för reformering av penningtvättslagstiftningen. Arbetsgruppen gav sitt betänkande 26.10.2015 (Finansministeriets publikationer 41/2015). Under remissrundan av arbetsgruppens betänkande har frågan uppkommit om det fjärde penningtvättsdirektivet i sin helhet enligt behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket i självstyrelselagen ska införlivas genom rikets lagstiftning eller om i direktivet finns bestämmelser som hänförs till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet och som därmed ska genomföras nationellt på åtgärd av landskapet. Direktivet kommer att tillämpas på de ansvariga enheter som avses i artikel 2 i direktivet. Till dessa hör även tillhandahållare av olika slags speltjänster. Avseende lotterier/penningspel har det vid lagstiftningskontrollen av landskapslag fastställts att rättsområdet hör till landskapets behörighet. Genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet påverkar hanteringen av bl.a. penningspel även om direktivet reglerar åtgärder för förhindrande av penningtvätt, vilket närmast är att hänföra till rikets behörighet. Den fråga som då särskilt uppkommer är om åtgärder för förhindrande av penningtvätt vid lotterier/penningspel på Åland ska genomföras genom rikslag eller landskapslag. Eftersom frågan om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket förefaller oklar till den del det gäller att på Åland genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet, begär inrikesministeriet, justitieministeriet och Ålands landskapsregering gemensamt i enlighet med 56 § 1 mom. i självstyrelselagen om utlåtande i saken av Ålandsdelegationen. Man emotser särskilt att Ålandsdelegationen tar ställning till om och, i det fall att landskapet anses ha lagstiftningsbehörighet att införliva direktivet på Åland, till vilka delar direktivet ska införlivas genom landskapslagstiftning, särskilt med hänvisning till de utvidgade bestämmelserna i direktivet som gäller tillsynsbefogenheter och administrativa påföljder.

Direktivets innehåll

Direktivet syftar till att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna ska säkerställa att penningtvätt och finansiering av terrorism förbjuds. I direktivet föreskrivs om riskbedömning, kundkännedom, uppgifter om verklig ägare och huvudmannaskap, registerföring samt rapportering av misstänkta transaktioner. Dessutom föreskrivs om policy gentemot tredjeland, tillsyn och administrativa påföljder, uppgiftsskydd samt samarbete.

För bedömning av frågeställningen är definitionen av penningtvätt och finansiering av terrorism i direktivet samt bestämmelserna om dess tillämpningsområde särskilt betydelsefulla.

Med *penningtvätt* avses i direktivet sådan uppsåtlig handling där egendom omvandlas eller överförs i vetskap om att egendomen härrör från brottslig handling eller från medverkan till brottslig handling, i syfte att hemlighålla eller dölja egendomens olagliga ursprung eller för att hjälpa någon som är delaktig i en sådan verksamhet att undandra sig de rättsliga följderna av sitt handlande. Som penningtvätt avses även hemlighållande eller döljande av en viss egendoms rätta beskaftenhet eller ursprung, av dess belägenhet, av förfogandet över den, av dess förflyttning, av de rättigheter som är knutna till den, eller av äganderätten till den, i vetskap om att egendomen härrör från en brottslig handling eller från medverkan till en sådan handling. Likaså består penningtvätt av förvärv, innehav eller brukande av egendom, i vetskap om att egendomen vid tiden för mottagandet härrörde från en brottslig handling eller från medverkan till en sådan handling. Som penningtvätt anses dessutom alla former av deltagande, eller sammanslutning för att utföra, försöka att utföra, medhjälp och underlättande av samt rådgivning vid utförande av ovan beskrivna handlingar.

Med *finansiering av terrorism* avses i direktivet allt tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett tillvägagångssätt, direkt eller indirekt, i uppsåt att de ska användas eller med vetskap om att de helt eller delvis kommer att användas för att genomföra något av de brott som avses i artiklarna 1-4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

I artikel 2 i direktivet definieras de ansvariga enheter som direktivet ska tillämpas på. Förutom på kreditinstitut och finansiella institut ska direktivet tillämpas på bl.a. fastighetsmäklare och tillhandahållare av speltjänster. I detta sammanhang bör nämnas att i direktivet utvidgas definitionen av speltjänster till att omfatta förutom kasinon även övriga tjänster som innebär att penningvärden satsas på slumpspel, inbegripet spel med inslag av skicklighet, exempelvis lotterier, kasinospel, pokerspel och vadhållning som tillhandahålls på en fysisk plats eller annars på distans, på elektronisk eller annan teknisk väg för att underlätta kommunikation, och på enskild begäran av en tjänstemottagare (artikel 3 punkt 14). Med undantag för kasinon får medlemsstaterna efter en lämplig riskbedömning besluta att helt eller delvis undanta vissa tillhandahållare av speltjänster från de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivas, på grundval av belägg för att sådana tjänster på grund av sin art och, i förekommande fall, drifts omfattning utgör en låg risk (artikel 2 punkt 2). Medlemsstaterna berättigas även att besluta att fysiska eller juridiska personer som endast tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning bedriver finansiell verksamhet, där risken för att penningtvätt eller finansiering av terrorism är mycket liten, inte ska omfattas av direktivet, om de uppfyller de kriterier som anges i 2 artikelns 3-8 punkter.

Lagstiftningsbehörigheten

Penningtvätt och finansiering av terrorism utgör sådana kriminella handlingar som direktivet vill förhindra och som kriminaliserats i Finlands strafflag. Varken penningtvätt eller terrorism omnämns som särskilda rättsområden i uppdelningen av lagstift-

ningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ i självstyrelselagen för Åland. Lagstiftningsbehörigheten bör därför bedömas utgående från de i självstyrelselagen angivna grundsatserna som direktivet närmast kan beröra.

Enligt Ålandsdelegationens bedömning berör penningtvätt, såsom det beskrivs i direktivet, närmast rättsområdena sedelutgivning och valuta samt bank- och kreditväsendet, vilka områden utgör riksbehörighet enligt 27 § 37 punkten och 29 § 5 punkten i självstyrelselagen.

Finansiering av terrorism berör, förutom de rättsområden som nämns i föregående stycke, även ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 34 punkt, samt allmän ordning och säkerhet som med bl.a. sist nämnda undantag utgör landskapsbehörighet jämlikt självstyrelselagens 18 § 6 punkt. Dessutom inbegriper terrorism även andra i strafflagen kriminaliserade gärningar såsom brott mot liv, misshandel, egendomsbrott och skadegörelse.

Enligt självstyrelselagens 27 § 22 punkt utgör straffrätt riksbehörighet. Till landskapets behörighet hör dock enligt lagens 18 § 25 punkt beläggandet med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Häleri- och penningtvättsbrott har kriminaliserats i strafflagens 32 kap., medan terroristbrott beskrivs i strafflagens 34a kap. I landskapslagstiftningen ingår inga stadganden om dessa brott.

Till rikets behörighet har i självstyrelselagens 27 § 23 punkt hänförts rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott.

Enligt direktivets 2 artikel ska direktivet, förutom på kreditinstitut och finansiella institut, även tillämpas på bl.a. fastighetsmäklare och tillhandahållare av speltjänster. Lagstiftningen om lotterier och spelverksamhet har i första hand ansetts beröra allmän ordning och säkerhet samt näringsverksamhet, vilka områden med vissa undantag utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 6 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Enligt självstyrelselagens 18 § 1 punkt har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapets myndigheter, medan statsmyndigheternas organisation och verksamhet utgör riksbehörighet enligt lagens 27 § 3 punkt.

Direktivet innehåller även bestämmelser som gäller föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, försäkringsavtal och standardisering på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 8, 11 och 19 punkterna i självstyrelselagen.

Penningtvätt och finansiering av terrorism har gränsöverskridande karaktär. Direktivet ålägger medlemsstaterna många skyldigheter och reglerar samarbetet mellan medlemsstaterna. Enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt utgör förhållandet till utländska makter riksbehörighet med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Nämnda 9 kap. gäller internationella förpliktelser, medan 9a kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen.

Ålandsdelegationens bedömning och slutsats

Direktivet innehåller bestämmelser som är avsedda att skydda det finansiella systemet genom att förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är därför närmast att hänföra till rättsområdena sedelutgivning och valuta samt bank- och kreditväsendet som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 37 punkt och 29 § 5 punkt. Gärningarna har kriminaliserats i strafflagens 32 och 34a kap. Direktivet berör även andra rättsområden, vilka främst utgör riksbehörighet. Direktivets tillämpningsområde berör även bl.a. tillhandahållare av speltjänster och fastighetsförmedlare, vilka områden utgör landskapsbehörighet. Även för dessa gäller dock de straffrättsliga bestämmelserna i strafflagen gällande bl.a. penningtvätt, och de allmänna riksbestämmelserna om penningtvätt är tillämpliga även på deras verksamhet.

Enligt 23 och 30 § i självstyrelselagen följer förvaltningsbehörigheten lagstiftningsbehörigheten, om undantag för detta inte för någon förvaltningsuppgifts del anges i självstyrelselagen. Detta innebär att den som har rätt att lagstifta om en viss angelägenhet, även ansvarar för handläggningen av uppgifterna. I enlighet härmed ankommer det på rikets myndigheter att jämlikt rikslagstiftningen utföra de uppgifter som direktivet stipulerar om, såsom utövande av tillsyn och beläggandet av sanktioner, även på sådan verksamhet som utgör landskapsbehörighet, såsom spelverksamhet. Dessa befogenheter får dock utövas endast i den utsträckning som är nödvändigt för att förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därtill ska landskapets myndigheter utöva sina befogenheter enligt landskapslagstiftningen.

Det är inte möjligt att genom en rikslag överföra statliga uppgifter på landskapets myndigheter. Däremot kan förvaltningsbehörigheten överföras genom en i självstyrelselagens 32 § avsedd överenskommelseförordning. Enligt nämnda paragraf kan genom förordning och med landskapsregeringens samtycke uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet.

Inrikesministeriets frågeställning gäller behörighetsfördelningen då det gäller att på Åland genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet. Man emotser särskilt att Ålandsdelegationen tar ställning om och, i det fall att landskapet ska anses ha lagstiftningsbehörigheten att införliva direktivet på Åland, till vilka delar direktivet ska införlivas genom landskapslagstiftning.

Enligt självstyrelselagens 59b § är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i lagen när åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom Europeiska unionen. Av framställningen ovan framgår att åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism utgör riksbehörighet. Bestämmelserna i rikslagstiftningen om penningtvätt och finansiering av terrorism är tillämpliga även på den spelverksamhet som till övriga delar regleras i landskapslagstiftningen och riksmyndigheterna är till nämnda del behöriga tillsynsmyndigheter. I enlighet härmed blir direktivet i sin helhet implementerat på Åland genom rikets lagstiftning. De ansvariga enheterna på Åland blir därigenom förpliktade att iaktta direktivets bestämmelser.

Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:



Peter Lindbäck
ordförande


Rainer Åkerblom
sekreterare

För kännedom: Justitieministeriet
Ålands landskapsregering

29.06.2016

D 1016 052

Ålandsdelegationen

Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 Mariehamn

Ålandsdelegationens begäran av den 23 maj 2016

Utlåtande angående införlivandet av det fjärde penningtvättsdirektivet

Inrikesministeriet har tillsammans med justitieministeriet och Ålands landskapsregering begärt om utlåtande av Ålandsdelegationen angående införlivandet av det fjärde penningtvättsdirektivet på Åland. Med hänvisning till Ålandsdelegationens begäran av den 23 maj 2016 har inrikesministeriet äran att framföra följande synpunkter.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG (*det tredje penningtvättsdirektivet*) upphävs genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (*det fjärde penningtvättsdirektivet*). Medlemsstaterna ska införliva det fjärde penningtvättsdirektivet senast den 26 juni 2017. Det tredje penningtvättsdirektivet har införlivats i Finland genom lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008, *penningtvättslagen*). Lagen tillämpas enligt 2 § 1 mom. 15 punkten på sammanslutningar som verkställer penningsspel och som avses i Ålands landskapslagstiftning samt näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar anmälningar om deltagande och avgifter för deltagande i penningsspel i landskapet Åland.

Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utgör den rättsliga grunden för det fjärde penningtvättsdirektivet, såsom också för det tredje penningtvättsdirektivet. Även om det huvudsakliga syftet med direktivet är att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, omfattar dess tillämpningsområde ett större antal andra företag på den interna marknaden än finansiella institutioner, inklusive tillhandahållare av speltjänster. Avseende lotterier/penningsspel har det vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar fastställts att rättsområdet tillhör Ålands behörighet. Genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet påverkar hanteringen av bl.a. penningsspel även om direktivet reglerar åtgärder för förhindrande av penningtvätt, vilket närmast är att hänföra till rikets behörighet. Avseende de andra områden av affärsverksamhet som omfattas av direktivet, är frågan om delningen av lagstiftningsbehörigheten delvis oklar, och frågan borde avgöras i ljuset av självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen har landskapet likaså lagstiftningsbehörighet på området för näringsverksamhet med beaktande av vad som stadgas i 11 §, 27 § 2, 4, 9, 12–15, 17–19, 26, 27, 29–34, 37 och 40 punkten samt 29 § 1 mom. 3–5 punkten, dock så att även lagtinget har behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som avses i de nämnda punkterna. Även om riket enligt 27 § 1 mom. 8 punkten har lagstiftningsbehörighet angående föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar samt bokföring, finns det oklarhet i ljuset av direktivet om det finns andra affärsområden än

29.06.2016

penningsspelsverksamhet som i förhållande till det fjärde penningtvättsdirektivet borde föreskrivas om genom landskapslagar i stället för rikslagstiftning. Därmed skulle det vara viktigt att få klarhet i denna fråga samt i frågan om vilken tillsynsmyndighet som borde utöva tillsyn över sådana rapporteringsskyldiga angående vilka den rättsliga situationen är oklar. Då det gäller de rapporteringsskyldiga som avses i penningtvättslagen, innehåller det fjärde penningtvättsdirektivet, jämfört med det tredje penningtvättsdirektivet, mera omfattande bestämmelser angående kundidentifiering och riskbedömning.

Till landskapets lagstiftningsbehörighet hör dessutom enligt 18 § 25 och 26 punkten beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet samt utsättande och utdömmande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 27 § 1 mom. 22 och 23 punkten har riket lagstiftningsbehörighet angående straffrättsliga åtgärder. I 40 § och 42 § i den nuvarande penningtvättslagen finns det bestämmelser om straffrättsliga böter som kan dömas ut på grund av rapporteringsförseelse eller brott mot kraven på kundkontroll. Det fjärde direktivet innehåller nya bestämmelser angående tillsynsmyndigheter, inklusive bestämmelser om administrativa påföljder som inte finns i det tredje penningtvättsdirektivet. Det är meningen att de nya administrativa påföljderna ska införlivas genom att ersätta de nuvarande lagbestämmelserna om straffrättsliga böter med bestämmelser om administrativa påföljder. Därmed uppkommer frågan om lagstiftningsbehörighet då det gäller tillsynsmyndigheternas rätt att påföra administrativa påföljdsavgifter på det sätt som krävs i direktivet.

Särskilt på grund av de mera omfattande krav som det fjärde penningtvättsdirektivet ställer på rapporteringsskyldiga och i avseende till de nya administrativa påföljder som tillsynsmyndigheter ska kunna påföra bland annat för kundkontrollsförseelser och som kan vara av betydande belopp, är det enligt inrikesministeriets åsikt ytterst viktigt att fastställa till vilka delar direktivet ska införlivas genom rikslagstiftning och landskapslagar, för att skapa rättssäkerhet.

Kanslichef


Päivi Nerg

Överinspektör


Virpi Koivu

Bilagor

-

Sändlista

Ålandsdelegationen

För kännedom

Polisavdelningen