



	Dagsetning	Tilvísun
Efnahags- og viðskiptanefnd, Alþingi, Reykjavík	26. apríl 1993	10.202

Alþingi
Erindi nr. D 116 / 1522
komudagur 26 / 4 1993

Að beiðni háttvirtrar efnahags- og viðskiptanefndar hefur ráðuneytið farið yfir framkomnar athugasemdir hagsmunaaðila við frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti.

Ráðuneytinu hafa borist athugasemdir eftirtalinna hagsmunaaðila:

Félags löggiltra endurskoðenda, dags. 22. desember 1992.

Lögmannafélags Íslands, dags. 15. janúar 1993

Neytendasamtakanna, dags. 21. desember 1992.

Sambands íslenskra viðskiptabanka, dags. 24. mars 1993.

Seðlabanka Íslands, dags. 30. nóvember 1992.

Verðbréfaþings Íslands, dags. 8. desember 1992.

Ofangreindir aðilar styðja frumvarpið. Einu efnislegu athugasemdirnar koma frá Sambandi íslenskra viðskiptabanka, að frátaldri athugasemd Neytendasamtakanna varðandi gildistöku. Ráðuneytið hefur kosið að fjalla um athugasemdirnar eftir greinum frumvarpsins.

1. gr.

Samband íslenskra viðskiptabanka (SÍV): Bendir réttilega á að samkvæmt frumvarpi til laga um viðskiptabanka og sparisjóði geta dótturfélög fjármálastofnana verið tryggingarfélag en ekki sé ætlunin að löggin um aðgerðir gegn peningabætti nái yfir almenna starfsemi tryggingafélaga.

Ráðuneytið telur enga hættu á að dótturfélög fjármálastofnana sem eingöngu stunda almenna tryggingastarfsemi falli undir frumvarpið. Upptalning 1. mgr. 1. gr. á þeim aðilum sem löggin taka til er tæmandi. Þar eru í 3. tl. talinn upp líftryggingarfélag og séreignalífeyrissjóðir og er það í samræmi við lágmarkskröfur tilskipunar EB nr. 91/308 um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningabættis. Með gagnályktun er ljóst að lögnum er ekki ætlað að taka til almennrar tryggingarstarfsemi en einnig kemur það fram berum orðum í athugasemdum með frumvarpinu.

2.gr.

SÍV: Telur nauðsyn á ótvífræðri skilgreiningu á hugtakinu peningaþvætti þar sem höfð verði hliðsjón af tilskipun EB. Með tilliti til smæðar og fámennis landsins er lögð áhersla á að ekki verði gengið lengra en þörf er á til að uppfylla kröfur tilskipunar EB. Í þessu sambandi er það skoðun SÍV að skilgreina beri refsiverðan verknað þröngt og rýmka skilgreininguna síðar í ljósi fenginnar reynslu. Með því sé komið í veg fyrir að í uphafi séu lagðar víðtækari skyldur á starfsmenn dómskerfisins og fjármálastofnana en unnt er að sinna með eðlilegu móti. SÍV leggur til svohljóðandi breytingu á 2. gr. í heild sinni:

"Með peningaþvætti í lögum þessum er átt við hverskonar varðveislu, yfirfærslu eða hagnýtingu eigna eða breytingu þeirra úr einu eignarformi í annað þegar vitneskja eða rökstuddur grunur er til staðar um að rekja megi uppruna eigna til sölu og dreifingar á ávana- og fíkniefnum, hryðjuverkastarfsemi eða starfsemi glæpasamtaka."

Ráðuneytið bendir á, að eftir ítarlegar umræður í starfshópnum er vann að samningu frumvarpsins, en þar sátu fulltrúar dóms- og kirkjumálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, bankaeftirlits Seðlabankans og Sambands íslenskra viðskiptabanka, var tekin ákvörðun um að skilgreina ekki hugtakið peningaþvætti með tæmandi hætti heldur að banna fjármálastofnunum að taka þátt í tiltekinni starfsemi þegar vitneskja eða rökstuddur grunur er til staðar um að rekja megi uppruna eignar til refsiverðs verknaðar. Hér er farin sambærileg leið og í helstu nágrannalöndum, þ.e. Svíþjóð, Danmörku og Noregi. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að ekki er talið þjóna tilgangi að skilgreina í lögnum hvaða refsiverðu verknaðir geti leitt til peningaþvættis. Það sé ekki ætlunin að leggja það á starfsmenn fjármálastofnana að meta frá hvaða refsiverða verknaði viðskiptin stafi. Slíkt mat krefst lögfræðilekkingar og myndi leggja "víðtækari skyldur á starfsmenn fjármálastofnana en unnt er að sinna með eðlilegu móti", svo notað sé orðalag SÍV. Sambærilega röksemdafærslu er að finna í greinargerð með danska frumvarpinu um aðgerðir gegn peningaþvætti en þar segir m.a. orðrétt:

"Der vil være situationer, hvor det vil være vanskeligt for den enkelte ansatte at bedømme, om en transaktion indebærer en hvidvaskning af penge.

Det er imidlertid ikke hensigten, at den enkelte medarbejder skal foretage en vurdering af, hvilken uderliggende kriminalitet, det gør sig gældende. En sådan veurdrøring vil forudsætte juridisk (stafferetlig) sagkundskab og vil herudover falde væsentlig udenfor de opgaver og funktioner, medarbejdere i finansielle institutter veretager.

En mistanke og eventuelindgivelse af anmeldelse skal basere sig i på vurderinger i den konkrete situation af handlingernes karakter og forskellighed fra normal kundehandling, fortællelser og andre særegne, atypiske forhold hos kunden, der samlet læder opmærksomheden hen på et eventuelt forsøg på tilsløring af midlernes oprindelse, der må formodes at have en kriminel karakter."

Í greinargerð með danska frumvarpinu er síðan að finna upptalningu í dæmaskyni á háttsemi sem telja verður grunsamlega og að jafnaði leiði til þess að starfsmaður fjármálastofnunar tilkynni um hana. Er það ætlun ráðuneytisins að sambærilegar leiðbeiningar komi fram í reglugerð sem ráðherra verði heimilt að setja um framkvæmd laganna, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Sem dæmi má nefna eftirfarandi; viðskiptamaður færir undan að gefa eðlilegar upplýsingar við stofnun reiknings eða annarra viðskipta, gefur villandi upplýsingar eða upplýsingar sem erfitt er að staðreyna hvort séu réttar; leggur inn margar smáar upphæðir eða skiptir óvenjuháum upphæðum í reiðufé; greiðir óvænt og án sjáanlegra skýringa upp greiðsluferfiðleikalán; kemur fram í umboði annars en fæst ekki til að gefa upp hver standi á bak við viðskiptin o.s.frv.

Tilskipun EB miðar við að "afbrot" sem undir hana falli séu að lágmarki þau sömu og tilgreind eru í a-lið 1. mgr. 3. gr. Vínarsamningsins frá 1988. Þar er fjallað um fíkniefnabrot í víðtækri merkingu, þ.e. framleiðslu fíkniefna, vörslur, dreifingu, o.s.frv. Aðildarríkjum er síðan látið eftir að skilgreina hvaða aðrir refsiverðir verknaðir geti fallið undir tilskipunina.

Alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga á þessu sviði ná hins vegar út fyrir skyldur samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þannig hafa Íslendingar undirritað samning á vettvangi Evrópuráðsins frá 8. nóvember 1989 um þvætti á illa fengnu fé og um hald leit og upptöku ávinnings af afbrotum, en samkvæmt honum er alþjóðlegt samstarf ekki bundið við peningaþvætti vegna fíkniefnabrota heldur vegna allra refsiverðra brota. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið undirbýr nú fullgildingu þessa samnings. Þá gengu Íslendingar til samstarfs við alþjóðlega vinnuhóp um peningaþvætti (Financial Action Task Force on Money Laundering) í september 1991. Í tillögum vinnuhópsins er því m.a. beint til aðildarríkja að kanna möguleika á að láta ákvæði laga um peningaþvætti ná til annarra brota en fíkniefnabrota.

Samband íslenskra viðskiptabanka vekur athygli á að fyrir liggi yfirlit um núverandi afstöðu einstakra aðildarríkja til málsins. Yfirlitið er unnið af evrópskum bankasamtökum og hefur SÍV góðfúslega útvegað ráðuneytinu eintak sem fylgir hjálaga. Fulltrúar einstakra ríkja svara þar hvort löggjöf þeirra um peningaþvætti takmarkist við fé sem rekja megi til fíkniefnaviðskipta. Athygli vekur að eingöngu Frakkar svara spurningunni játandi, en bæta einnig við að í athugun sé að víkka út gildissviðið. Portúgalar segja líklegt að þeirra löggjöf verði einskorðuð við fíkniefnaviðskipti. Aðrar þjóðir svara því til að löggjöfin nái til annarra brota, svo sem skipulagðar glæpastarfsemi, fjárvika, skattsvika, mannrána, hilmingar o.fl. Af yfirlitinu og öðrum fyrirliggjandi gögnum sýnist ráðuneytinu löggjöf eftirtaldrá ríkja ná til eða muni ná til flestra refsiverðra brota: Svíþjóð, Noregur, Danmörk, Spánn, Grikkland, Lúxemborg, Holland og Sviss. Af þessu má sjá stefnan á alþjóðavettvangi er í átt að víðtækara gildissviði en lágmarkskröfur tilskipunarinnar mæla fyrir um.

Af öllu framansögðu má ráða að ráðuneytið leggst gegn tillögu SÍV að breyttri 2. gr. Ráðuneytið telur reyndar að tillögun hafa í för með sér, að ákaflega fþyngjandi og nær óframkvæmanlegar skyldur yrðu lagðar á starfsfólk fjármálastofnana, sem næðu langt út fyrir hefðbundið hlutverk þeirra. Mat á því hvort rekja megi uppruna eigna til sölu og dreifingar á fíkniefnum, hryðjuverkastarfsemi eða starfsemi glæpasamtaka krefst sérþekkingar á refsilöggjöfnum sem ekki er unnt að ætlast til að sé til staðar t.d. hjá gjaldkera í banka. Þá er sala eða dreifing fíkniefna nánast aldrei sjálftætt brot. Henni fylgja nær undantekningalaust önnur brot, sér í lagi ýmis auðgunarbrot. Að auki er enga skilgreiningu að finna í íslenskum rétti á því hvað átt er við með "skipulagðri glæpastarfsemi" eða "hryðjuverkastarfsemi."

3. gr.

SÍV: Leggur til að 1. mgr. 3. gr. verði svohljóðandi:

"Í starfsreglum hvernar fjármálastofnunar skulu vera ákvæði er tryggi sem best að ekki sé stofnað til viðskiptasambands við aðila nema hann geri fullnægjandi grein fyrir sér t.d. með framvísun persónuskilríkja."

Leggur jafnframt til að á eftir orðinu "viðskiptamaður" í 2. mgr. komi "sem er ekki í föstu viðskiptasambandi" og að í stað orðanna "framvísi persónuskilríkjum" í 2. og 3. mgr. komi "geri fullnægjandi grein fyrir sér."

Ráðuneytið tekur undir ábendingu SÍV að ekki sé fullt samræmi milli greinarinnar og skýringanna hvað 2. mgr. varðar. Eins og fram kemur í skýringunum á sú málsgrein við um viðskipti annarra en fastra viðskiptaaðila skv. 1. mgr. Af orðalagi 2. mgr. þessarar frumvarpsgreinar má hins vegar ráða að hún taki til allra sem eiga í viðskiptum með stærri fjárhæðir en kr. 1.100. 000. Það hefur aldrei verið ætlunin eins og ráða má af skýringunum. Ráðuneytið leggur því til að á eftir orðinu "viðskiptamaður" í 2. mgr. komi "sem ekki er í föstu viðskiptasambandi skv. 1. mgr."

Ráðuneytið telur aðrar breytingar sem SÍV leggur til óþarfar og vísar til athugasemda með frumvarpinu. Þar segir orðrétt:

"Með persónuskilríkjum er átt við hvert það skjal sem sannar deili á viðskiptavini og skrá má upplýsingar úr eða varðveita í samræmi við 5.gr (les 6. gr.) frumvarpsins. Í flestum tilvikum yrði hér um að ræða persónuskilríki með mynd, sem gefin eru út af opinberum aðilum, s.s. vegabréf, nafnskírteini eða ökuskírteini.

Bankaviðskipti og önnur viðskipti fjármálastofnana fara í æ ríkara mæli fram vélrænt, þ.e. án þess að starfsmaður viðkomandi fjármálastofnunar og viðskiptamaður ræðist við augliti til auglitis. Krafa ákvæðisins um staðfestingu á því hver viðskiptamaður er, á jafnt við um þessi tilvik, en fjármálastofnanir verða að meta það eftir aðstæðum hverju sinni með hvaða hætti þær fá fram upplýsingarnar."

Nánari útfærslu verður að finna í reglugerð sem viðskiptaráðherra setur samkvæmt 13. gr. og starfsreglum einstakra fjármálastofnana.

4.-13. gr.

Engar efnislegar athugasemdir hafa verið gerðar við þessar greinar nema í tengslum við það sem þegar hefur verið fjallað um, þ.e. hugtaksskilgreiningu á peningabætti og framvísun persónuskilríkja.

14. gr.

SÍV: Leggst eindregið gegn ákvæði 2. mgr. um hlutræna refsíbyrgð.

Ráðuneytið vekur athygli á að í íslenskum lögum eru ákvæði um ábyrgð lögaðila talsvert sundurleit og ýmis atriði óljós, en þó eru yngri ákvæði yfirleitt skýrari en þau sem eldri eru. Víða í löggjöfinni er að finna ákvæði með heimildum til að dæma lögaðila til greiðslu fésekta, og er refsíbyrgð þeirra venjulega bundin við sök fyrirsvaramanna eða annarra starfsmanna lögaðilans, þannig að miðað sé við sök sé annars ekki sérstaklega getið. Engin heildarstefna hefur verið mörkuð hér á landi varðandi refsíbyrgð lögaðila, og litlar refsipólítískar umræður hafa farið fram um hlutverk, notagildi og útfærslu slíkrar ábyrgðar.

Helstu ástæður þess að mælt er fyrir um hlutræna refsíbyrgð í frumvarpinu eru að tryggja virkni refsíákvæðanna og koma í veg fyrir sönnunarerfiðleika sem annars hlytust af því að þurfa að sanna sök fyrirsvaramanna eða annarra starfsmanna. Einnig virkar hlutræna refsíbyrgðin sem hvatning til lögaðila um að sjá til þess að starfsmenn uppfylli þær skyldur sem leiða af frumvarpinu. Að síðustu má benda á að ein af tillögum alþjóðlegs vinnuhóps um peningabætti (FATF) er að koma skuli á hlutrænni refsíbyrgð lögaðila.

15. gr.

Neytendasamtökin: telja ástæðulaust að binda lögfestingu frumvarpsins við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Ráðuneytið tekur undir ábendingu Neytendasamtakanna og telur eðlilegt að lögin taki gildi 1. júlí 1993. Er það í samræmi við nýsett lög á sviði verðbréfavíðskipta og frumvarp til laga um viðskiptbanka og sparisjóði. *Ráðuneytið* leggur því til nýja 15. gr. svohljóðandi:

"Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 1993. Ákvæði 9. gr. öðlast gildi sex mánuðum síðar."

F.h.r.



5 - OFFENCES CONCERNED -

Question Country	IS THE ANTI-MONEY LAUNDERING LEGISLATION LIMITED TO MONEY RELATED TO DRUG TRAFFICKING ?
GERMANY	No, the Bill would seem to cover "organised crime" also.
BELGIUM	The law in force covers all offences including fiscal fraud. It is therefore probable that the bill implementing the directive will also cover fiscal fraud. The Belgian Association would be opposed to any such extension.
DENMARK	
SPAIN	The Green Paper currently limits itself to regulating: illegal drug trafficking; terrorism, clandestine activities carried out in an organised manner by illegal associations. The Bill amending the Penal Code and the Criminal Justice Procedure in Relation to Drug Trafficking deals solely with this concept. Nevertheless the White Paper for a new Penal Code to definitively replace the previous Penal Code speaks both of drug-related money laundering and, in a separate paragraph, of "money laundering" offences including tax evasion.
FRANCE	Yes, it is limited to drug trafficking. Extending the scope is under consideration.
GREECE	No, the Bill covers most forms of organised crime and other offences.
IRELAND	-
ITALY	No, it has been extended to crimes by the "Mafia", organised crime, kidnapping and hold-ups.
LUXEMBOURG	No. It extends to all offences.
NETHERLANDS	In principle it is limited to money laundering related to drug trafficking or organised crime, but the Bill would seem to cover any form of crime including tax offences.
PORTUGAL	Yes. Will probably be limited to drug trafficking.
UNITED KINGDOM	It is limited to drug trafficking and terrorism. No extension is being contemplated.
AUSTRIA	
FINLAND	No. It extends to organised crime.
ICELAND	
NORWAY	No. The proposed legislation covers money originating from drug trafficking and also persons who receive stolen goods or in any other way render assistance with regard to concealing such goods. The legislation will also cover money originating from organised crime.
SWEDEN	No. It extends to all major criminal offences (handling (of stolen goods)).
SWITZERLAND	Legal texts cover all assets of criminal origin.