

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna.

Frá utanríkismálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bjarka Þórsson og Gísla Rúnar Gíslason frá utanríkisráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Skattinum og Seðlabanka Íslands.

Með frumvarpinu verða lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, nr. 93/2008, og lög um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna, nr. 64/2019, felld úr gildi og í stað þeirra sett ný heildarlög þar sem fjallað er á einum stað um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, þ.m.t. frystingu fjármuna vegna slíkra aðgerða og um skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir. Auk þess er ákvæðum laganna ætlað að tryggja að staðið sé með tryggum hætti að innleiðingu alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir, m.a. á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Þá tryggja breytingarnar að þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist verði innleiddar með réttum hætti.

Umfang þvingunaraðgerða sem Ísland tekur þátt í hefur stóraukist síðustu ár, ekki síst eftir ólögmæta yfirtöku Rússlands á Krímskaga 2014 og innrás Rússlands í Úkraínu 24. febrúar 2022. Með frumvarpinu eru lagaákvæði um framkvæmd eignaupptöku skýrð frekar þegar kveðið er á um slíkt í þvingunaraðgerðum. Alþjóðlegar þvingunaraðgerðir kveða í auknum mæli á um eignaupptöku, en engin heimild hefur verið fyrir slíku í íslenskum lögum er varðar framkvæmd þvingunaraðgerða. Þá ná ákvæði laga nr. 64/2019 nú til allra tegunda þvingunaraðgerða en ekki aðeins til þvingunaraðgerða sem tengjast hryðjuverkum og geryðingarvopnum. Markmið laga nr. 64/2019 var að samræma löggjöf og starfsreglur að tilmælum FATF og er það markmið áfram haft að leiðarljósi. Loks felur frumvarpið í sér að ný ákvæði bætast við um landgöngubann, yfirflugsbann og bann við efndum krafna.

Umfjöllun nefndarinnar.

Eftirlitsaðilar (3. gr.).

Í 3. tölul. 3. gr. frumvarpsins eru eftirlitsaðilar tilgreindir, Fjármálaeftirlitið og ríkisskattstjóri. Í umsögn sinni telur Seðlabanki Íslands rétt að fremur sé kveðið á um að Seðlabanki Íslands og ríkisskattstjóri séu eftirlitsaðilar samkvæmt lögnum. Nefndin bendir á að vísun til Fjármálaeftirlitsins er í samræmi við það orðalag sem almennt er viðhaft í lagasafninu. Í 3. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, kemur fram að framkvæmd laganna sé í höndum Fjármálaeftirlitsins, sem er hluti af Seðlabanka Íslands. Þá er í lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, ítrekað vísað til eftirlitshlutverks Fjármálaeftirlitsins en ekki Seðlabanka Íslands. Það myndi því skjóta skökku við að vísa almennt til Seðlabanka Íslands í heildarlögum um þvingunar-

aðgerðir, nema ef samhliða kæmi til breytinga á annarri löggjöf sem snertir fjármálaeftirlit Seðlabankans.

Breytingartillaga nefndarinnar.

Könnun á hvort viðskiptamenn séu á lista yfir þvingunaraðgerðir (13. gr.).

Í 13. gr. frumvarpsins er fjallað um ráðstafanir vegna eftirlits með því hvort viðskiptamenn og raunverulegir eigendur séu á listum yfir þvingunaraðgerðir. Í 2. mgr. ákvæðisins eru kröfur um að innleiða ferla í þeim tilgangi lagðar á tilkynningarskylda aðila skv. i–s-lið 1. mgr. 2. gr. laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í umsögn Skattsins til nefndarinnar er bent á að þarna sé líklega um misritun að ræða, því sömu kröfur ættu að gilda um tilkynningarskylda aðila skv. t- og u-lið sömu greinar. Nefndin leggur til breytingar á 2. mgr. 13. gr. og 2. mgr. 25. gr. frumvarpsins í samræmi við ábendinguna.

Í umsögn Seðlabanka Íslands er bent á að ósamræmi sé til staðar milli 1. og 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Í 1. mgr. 13. gr. er kveðið á um að tilteknir aðilar skuli hafa viðeigandi kerfi, ferla og aðferðir til að sinna eftirliti með því hvort viðskiptamenn þeirra og raunverulegir eigendur séu á listum yfir þvingunaraðgerðir. Í 2. mgr. 13. gr. er aftur á móti kveðið á um að tilteknir aðilar skuli innleiða ferla og aðferðir til að meta hvort viðskiptamenn og raunverulegir eigendur séu á listum yfir þvingunaraðgerðir. Nefndin tekur undir ábendinguna og leggur til breytingu á 2. mgr. greinarinnar til samræmis við 1. mgr.

Landgöngubann (15. gr.).

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um landgöngubann og yfirflugsbann. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í gildandi lögum séu ekki sérstök ákvæði um slíkar þvingunaraðgerðir. Þar sem landgöngubann sé ein algengasta tegund þvingunaraðgerða sem innleiddar eru og þar sem yfirflugsbann sé hluti þeirra aðgerða sem innleiddar hafa verið vegna innrásar Rússlands í Úkraínu sé talið mikilvægt að sérstök ákvæði séu í lögum um framkvæmd þeirra aðgerða.

Í 1. mgr. 15. gr. kemur fram að meina beri einstaklingi landgöngu eða gegnumferð í samræmi við reglugerðir sem settar eru á grundvelli laganna. Af 1. másl. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að íslenskum ríkisborgara verður ekki meinud landganga. Leggur nefndin til að í ákvæðinu verði tekið fram að það nái til einstaklinga, annarra en íslenskra ríkisborgara.

Jafnframt leggur nefndin til að í stað þess að vísa með almennum hætti til reglugerða settra á grundvelli laganna bætist við ákvæðið vísun til e-liðar 1. mgr. 6. gr. þar sem er að finna heimildina til að kveða á um landgöngubann í reglugerð, enda séu þar með innleidd fyrir mæli ályktunar um þvingunaraðgerðir skv. 4. eða 5. gr.

Stjórnvaldssektir (30. gr.).

Í 30. gr. frumvarpsins kemur fram heimild til að beita stjórnvaldssektum vegna brota gegn tilteknum ákvæðum laganna. Í umsögn Seðlabanka Íslands til nefndarinnar er bent á að ósamræmis gætir í 2. tölul. 1. mgr. 30. gr. frumvarpsins þar sem vísað er til 13. gr. um ráðstafanir til að meta hvort viðskiptamenn séu á listum yfir þvingunaraðgerðir og skjölun vegna slíkra ráðstafana. Athugasemdin er sama eðlis og gerð var við 13. gr., sem þegar hefur verið reifuð og nefndin tók undir. Þá er í umsögninni bent á að nauðsynlegt sé að í 2. tölul. 1. mgr. 30. gr. frumvarpsins sé kveðið á um að stjórnvaldssektarheimild Seðlabankans nái til allra þeirra tilvika sem fram koma í 13. gr. frumvarpsins. Nefndin tekur undir þau sjónarmið og fellst á tillögu Seðlabanka Íslands um að breyta orðalagi 2. tölul. 1. mgr. 30. gr. að öðru leyti

en því að nefndin telur rétt að vísað sé til lista yfir þvingunaraðgerðir í fleirtölu, líkt og gert er á öðrum stöðum í frumvarpinu. Þá telur nefndin rétt að halda eftir orðalaginu „og skjölun vegna slíkra ráðstafana“ sem féll brott í tillögu Seðlabankans. Í 4. mgr. 13. gr. er gert ráð fyrir að tilkynningarskyldir aðilar skuli varðveita afrit af gögnum og upplýsingum sem staðfesta að skimun á listum hafi farið fram og að lagt hafi verið mat á niðurstöðu skimunar. Í 13. gr., sem fjallað er um í 2. tölul. 1. mgr. 30. gr. frumvarpsins, er gerð krafa um skjölun og því edlilegt að heimildir til stjórnvaldssekta nái ekki aðeins til þess að eftirlit sé framkvæmt heldur einnig þess að það eftirlit sé skjalað.

Í umsögn Skattsins til nefndarinnar er bent á að ástæða sé til að heimila stjórnvaldssektir vegna brota gegn 4. og 5. mgr. 26. gr., sem ekki eru taldar upp í 30. gr. Er bent á að sektarúrræði fyrir sambærileg brot séu fyrir hendi á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Ekki standi tilefni til annars en að sömu úrræðum sé unnt að beita við framkvæmd hinnar nýju löggjafar, enda ekki síðri hagsmunir undir og mikilvægt að eftirlitsaðilar hafi fullnægjandi verkfæri til að gæta þeirra. Nefndin fellst á tillöguna, að höfðu samráði við ráðuneytið, og leggur til að vísanir til 4. og 5. tölul. 26. gr. bætist við 1. mgr. 30. gr. frumvarpsins.

Birting upplýsinga um mál til ógildingar á ákvörðun um stjórnsluviðurlög (3. mgr. 36. gr.).

Í 3. mgr. 36. gr. frumvarpsins kemur fram að eftirlitsaðilar skuli birta niðurstöður mála sem höfðuð hafa verið til ógildingar á ákvörðun um beitingu stjórnsluviðurlaga. Í umsögn Skattsins til nefndarinnar er bent á að orðalag ákvæðisins sé ekki í samræmi við sams konar ákvæði í lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka þótt edlilegt væri að sömu kröfur giltu um opinbera birtingu í báðum tilvikum. Nefndin fellst á þessa ábendingu, að höfðu samráði við ráðuneytið, og leggur til að 3. mgr. 36. gr. frumvarpsins breytist í samræmi við 3. mgr. 53. gr. laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Aðrar breytingar sem nefndin leggur til eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 13. gr.
 - a. Í stað tilvísunarinnar „i–s-lið“ í 2. mgr. komi: i–u-lið.
 - b. Í stað orðanna „að meta“ í 2. mgr. komi: að sinna eftirliti með því.
2. Í stað orðanna „fyrir dómstóla“ í 3. mgr. 14. gr. komi: til dómstóla.
3. 1. mgr. 15. gr. orðist svo:

Meina ber einstaklingi, öðrum en íslenskum ríkisborgara, landgöngu eða gegnumferð í samræmi við reglugerðir sem settar eru á grundvelli laga þessara, sbr. e-lið 1. mgr. 6. gr.
4. Við 23. gr.
 - a. Í stað orðanna „upplýsa um eftirfarandi“ í 2. mgr. komi: eftirfarandi koma fram.
 - b. Í stað orðsins „kennitölu“ í a-lið 2. mgr. komi: kennitala.
5. Við 2. mgr. 25. gr.
 - a. Í stað tilvísunarinnar „a–k-lið“ í 1. másl. komi: a–j-lið.
 - b. Í stað tilvísunarinnar „l–s-lið“ í 2. másl. komi: l–u-lið.

6. Við 1. mgr. 30. gr.
 - a. 2. tölul. orðist svo: 13. gr. um ráðstafanir vegna eftirlits með því hvort viðskiptamenn og raunverulegir eigendur séu á listum yfir þvingunaraðgerðir og skjölun vegna slíkra ráðstafana.
 - b. Við bætist tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:
 3. 4. mgr. 26. gr. um að láta eftirlitsaðilum í té án tafar allar upplýsingar og gögn sem eftirlitsaðilar telja nauðsynleg, svo sem með því að verða ekki við slíkri beiðni eða með því að veita eftirlitsaðilum rangar eða villandi upplýsingar.
 4. 5. mgr. 26. gr. með því að veita þriðja aðila upplýsingar um beiðni skv. 4. mgr.
7. 3. mgr. 36. gr. orðist svo:

Eftirlitsaðilar skulu birta með sama hætti og greinir í 1. mgr. ef mál hefur verið höfðað til ógildingar á ákvörðun um beitingu stjórnsýsluviðurlaga og niðurstöður málsins.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 5. júní 2023.

Bjarni Jónsson,
form.

Teitur Björn Einarsson,
frsm.

Birgir Þórarinnsson.

Diljá Mist Einarisdóttir.

Jakob Frímagn Magnússon.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Logi Einarsson.

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir.