

26. apríl 2006

Alþingi,  
Efnahags- og viðskiptanefnd,  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Efni:

**Umsögn um frv. til l. um aðgerðir gegn peningabvætti og fjármögnun hryðjuverka (651. mál)**

Vísað er í bréf nefndarinnar dags. 4. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint mál. Fjölmenntur vinnuhópur sérfræðinga aðildarfyrirtækja SBV á þessu sviði hefur farið vandlega yfir málið og komið fram með þær áherslur sem settar eru fram í þessari umsögn.

Ljóst er að um ýmis atriði frumvarpsins mun þurfa að setja ítarlegri reglur á grundvelli væntanlegra laga, eins og gert er ráð fyrir í 27. gr. frumvarpsins. SBV styður lögfestingu frumvarpsins, en eru með nokkrar athugasemdir við efni þess. Horfa má til þess að tímapressan á að semja frumvarpið var mjög mikil, þannig að ekki er óeðlilegt að einhver ákvæði megi betur fara.

Neðangreint eru athugasemdir SBV við frumvarpið:

**1. Skilgreining hugtaksins peningabvætti (1. tl. 3. gr.)**

Mikilvægt er að formleg skilgreining hugtaksins peningabvætti sé sú hin sama í íslenskum lögum og annars staðar í Evrópu, en með frumvarpi þessu er verið að leiða í landsrétt ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2005/60/EB frá 26. október 2005, um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningabvættis og til fjármögnunar hryðjuverkastarfsemi (hér eftir Evróputilskipunin).

Skilgreining hugtaksins í 1. tl. 3. gr. frumvarpsins er samkvæmt orðanna hljóðan þrengri en skilgreining hugtaksins í 1. og 3. gr., Evróputilskipunarinnar. Þannig telst m.a. til peningabvættis skv. tilskipuninni að aðstoða þann sem þvættir við að komast undan lögfylgjum athafna sinna og að umbreyta afrakstri ólöglegar háttsemi í annars konar eignir, en slíkt fellur ekki undir skilgreiningu frumvarpsins (þ.e. skilgreiningu núgildandi laga nr. 80/1993, um aðgerðir gegn peningabvætti).

Horfa verður til þess m.a. að íslensk fjármálafyrirtæki þurfa að innleiða lagaskyldur þessar á samstæðugrunni gagnvart erlendum dótturfyrirtækjum.

**2. Skilgreining hugtaksins fjármögnun hryðjuverka (2. tl. 3. gr.)**

Skilgreining 2. tl. 3. gr. frumvarpsins á hugtakinu fjármögnun hryðjuverka er mun þrengri en skilgreining 4. tl. 1. gr. Evróputilskipunarinnar á sama hugtaki. Samræming hugtaka hlýtur að vera lykilatriði við innleiðingu þjóðréttarlegra skuldbindinga í landsrétt, sbr. og liður 1. hér að ofan.

### 3. Skilgreining hugtaksins raunverulegur eigandi (a-liður 4. tl. 3. gr.)

Samkvæmt 2. mál. a-liður 4. tl. 3. gr. frumvarpsins á „...[á]kvæðið [á] þó ekki við um lögaðila sem skráðir eru á skipulegum markaði samkvæmt skilgreiningu laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða”.

Hvorki er þörf né nauðsyn á takmörkun skilgreiningar raunverulegs eiganda í frumvarpinu með þessum hætti.

Takmörkun þessi á aftur á móti heima í II. kafla frumvarpsins (eins og síðar greinir í umsögn þessari, sjá lið 4.3.), - enda gilda um umrædda tegund lögaðila rýmri reglur að því er skyldu til gagna- og upplýsingaöflunar um raunverulega eigendur varðar (sjá 15. gr. frumvarpsins: Undanþágur frá kröfum um könnun á áreiðanleika viðskiptamanna).

### 4. Á skýrleika skortir í köflum II.-IV. frumvarpsins (Know Your Customer)

#### 4.1. Ákvæði 4. gr. frumvarpsins og tilvísanir til „samningssambands” í II. kafla

Í ákvæðinu er gerð grein því, við hvaða aðstæður tilkynningaskyldir aðilar skuli „kanna áreiðanleika viðskiptamanna sinna”. M.ö.o. við upphaf viðskiptasambands (a), vegna einstakra viðskipta að fjárhæð 15.000 EUR, hvort sem viðskiptin fara fram í einni færslu eða fleirum sem virðast tengjast hver annarri (b), ávallt þegar grunur leikur á peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka (c) og loks þegar vafi leikur á því að fyrirliggjandi upplýsingar um viðskiptamann séu réttar eða nægilega áreiðanlegar (d).

II. kafli frumvarpsins hefur að geyma ákvæði almenns eðlis um könnun á áreiðanleika viðskiptamanna með upplýsinga- og gagnaöflun. Ákvæði kaflans eiga við um öll ofangreind tilvik (a)-(d). Orðalag annarra ákvæða II. kafla er hins vegar einskorðað við upphaf viðskiptasambands (þ.e. a-liðinn), með ítrekaðri notkun orðsins „samningssamband”. Athugasemdir við frumvarpið varpa ekki skýrara ljósi á þetta (í þeim er einblint á upphaf viðskiptasambands, líkt og í ákvæðum frumvarpsins sjálf). Úr þessu má bæta með einföldum orðalagsbreytingum.

Dæmi: „Áður en samningssambandi er komið á skal tilkynningaskyldur aðili gera kröfu um að nýr viðskiptamaður sanni á sér deili með eftirfarandi hætti...” (1. mgr. 5. gr. frumvarpsins). „Hafi ekki reynst mögulegt að fullnægja skilyrðum 1. og 2. mgr. 5. gr. er óheimilt að stofna til samningssambands við viðkomandi” (1. mgr. 9. gr. frumvarpsins). Sjá hins vegar t.d. orðalag 1. mgr. 12. gr.: „Ef samningssamband eða viðskipti eru við einstaklinga sem teljast vera í áhættuhópi vegna stjórnmálalegra tengsla sinna...”.

#### 4.2. Ákvæði a-liðar 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins

SBV leggja til að a-liður 1. mgr. 5. gr. (um framvísun persónuskilríkja) verði svohljóðandi: „Einstaklingar: með framvísun persónuskilríkja útgefnum af stjórnvöldum með nafni og kennitölu eða öðrum sambærilegum upplýsingum”, til samræmis við núgildandi lög um um aðgerðir gegn peningabætti og ákvæði b-liðar 1. mgr. 5. gr. er varðar lögaðila. Sjá til hliðsjónar lið 7 í umsögn þessari.

#### 4.3. Ákvæði b-liðar 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins

Vísast í lið 3 hér að ofan. Takmörkun sú er greinir í 2. mál. a-liður 4. tl. 3. gr. á réttilega heima í ákvæði b-liðar 1. mgr. 5. gr. (en ekki í fyrrnefndu ákvæði), ellegar einfaldlega tilvísun í ólíkar kröfur III. og IV. kafla frumvarpsins: Auknar kröfur til könnunar á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamann, annars vegar (III. kafli). Undanþágur frá kröfum um könnun á áreiðanleika viðskiptamanna, hins vegar (IV. kafli). Þannig greinir skilmerkilega í 15. gr. frumvarpsins að 5. gr. þess um gagna- og upplýsingaöflun (þ.m.t. um raunverulega eigendur lögaðila) eigi ekki við um t.d. skráð félög (b-liður 15. gr.).

#### 4.4. Ákvæði 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins

Taka ber öll tvímæli af um það að bera skuli kennsl á þriðja mann, í hvers þágu viðskipti kunna að fara fram, með sambærilegum hætti og einstaklinga/lögaðila aimennt. M.ö.o. með tilvísun í ákvæði a- og b-liðar 1. mgr. 5. gr.

#### 4.5. Ákvæði 7. gr. frumvarpsins

Í 7. gr., um áhættumat, væri eðlilegt að vísa í III. og IV. kafla frumvarpsins, auk tilvísunar til 5. og 6. gr.

### 5. Skilgreining einstaklinga í áhættuhópi (12. gr.)

„Einstaklingar í pólitískum áhættuhópi“ eru skilgreindir í 8. tl. 3. gr. Evróputilskipunarinnar sem einstaklingar sem eru falin eða hafa verið falin mikilvæg opinber störf og nánustu fjölskyldumeðlimir eða einstaklingar sem vitað er að eru nánir samstarfsmenn slíkra einstaklinga. Samkvæmt 4. tl. 13. gr. tilskipunarinnar ná hinar auknu kröfur um gagna- og upplýsingaöflun til allra sem undir skilgreiningu „einstaklinga í pólitískum áhættuhópi“ falla.

Ákvæði 12. gr. frumvarpsins nær hins vegar skemmra, enda eru skyldmenn og samstarfsmenn einungis talin upp í a-lið 12. gr. Samkvæmt orðanna hljóðan ná hinar auknu kröfur frumvarpsins til könnunar á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn „með stjórn málaaleg tengsl“ því ekki til tengdra aðila. Úr þessu má bæta með einföldum hætti (efnislega á a-liður 12. gr. heima í 1. mgr. ákvæðisins).

SBV benda á að ákvæði þetta, er samsvarar 4. tl. 13. gr. sbr. 8. tl. 3. gr. Evróputilskipunarinnar, verður vandasamt í framkvæmd fyrst um sinn a.m.k. Hin víðtæka skilgreining tilskipunarinnar á „einstaklingum í pólitískum áhættuhópi“ var og er mjög umdeild á meginlandi Evrópu.

Framkvæmd skyldu þeirrar er ákvæði 12. gr. frumvarpsins leggur fjármálafyrirtækjum á herðar er vandkvæðum bundin. Hugbúnaðarlausnir á borð við WorldCheck, er dómsmálaráðuneytið stóð fyrir kynningu á sl. sumar, eru hannaðar með lausn þessa vanda að markmiði. Íslensk fjármálafyrirtæki vinna nú að því hörðum höndum að koma sér upp rafrænum eftirlits- og mynsturgreiningarkerfum í tengslum við aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, þ.m.t. WorldCheck (eða sambærilegan tölvuútbúnað). Vonir standa til þess að í árslok 2006 verði innleiðing eftirlitskerfa lokið.

SBV telja, í ljósi ofanritaðs, æskilegt að fresta gildistöku ákvæðis 12. gr. frumvarpsins til næstu áramóta. Vísa má til danska þingsins sem hefur nýlengi samþykkt á sambærilegum lögum og fór einmitt slíka leið með þetta tiltekna ákvæði.

### 6. Mikilvægi skýrra lagatilmæla um móttakanda tilkynninga á grundvelli laganna

#### 6.1. Tilgreining embættis Ríkislögreglustjóra (V. kafli frumvarpsins)

Í V. kafla frumvarpsins greinir þá grundvallarbreytingu frá núgildandi löggjöf um aðgerðir gegn peningabætti, að tilkynna beri „lögreglu“ um grunsemdir um peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og veita skuli lögreglu upplýsingar samkvæmt beiðni á grundvelli laganna. Samkvæmt núgildandi lögum gegnir embætti Ríkislögreglustjóra umræddu hlutverki gagnvart þeim sem undir lögin falla.

SBV leggja ríka áherslu á mikilvægi þess að skýrar reglur gildi um tilkynningarferlið á grundvelli laganna. Tilkynningar um grunsemdir um peningabætti (og framvegis fjármögnun hryðjuverka) eru undantekning frá reglu 58.-60. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er leggur afar ríka trúnaðarskyldu á herðar fjármálafyrirtækjum gagnvart viðskiptamönnum sínum.

Tilkynningar um grun um peningabætti eru ekki opinberar kærur og í raun liggur engin staðfesting fyrir um að refsivert brot hafi átt sér stað, þegar tilkynning er send yfirvöldum á grundvelli laganna (sbr. saklaus uns sekt er sönnuð). Þetta eru því í raun afar viðkvæmar upplýsingar og grundvallaratriði að með þær sé farið sem slíkar af hálfu allra hlutaðeigandi.

Hagsmunir þeirra aðila sem tilkynningar kunna að varða eru í húfi (tilkynningar fjármálafyrirtækja reynast stundum ástæðulausar, að lokinni rannsókn efnahagsbrotadeildar). Þá er að geta þeirrar ríku áherslu sem hin nýlega Evróputilskipun gerir um verndun starfsmanna tilkynningarskyldra aðila.

Á þeim 13 árum sem liðin eru frá því að lög nr. 80/1993 um aðgerðir gegn peningabætti voru samþykkt hefur byggst upp þekking sérfræðinga á þessum málum hjá embætti Ríkislögreglustjóra, líkt og í íslenskum fjármálafyrirtækjum. Ekki mun ætlun yfirvalda að færa málaflokkinn annað, eftir því sem komist verður næst. Íslensk fjármálafyrirtæki og SBV lýsa þó óánægju sinni með umrædda breytingu og telja nauðsynlegt að embætti Ríkislögreglustjóra (eða þeirrar opinberu stofnunar sem umræddu hlutverki er ætlað að gegna) verði áfram tilgreindur réttur móttakandi tilkynninga á grundvelli laganna, hér eftir sem hingað til, í lögum (ekki einungis í athugasemdum með frumvarpinu eða í reglugerð). Gera verður þá kröfu til hins opinbera, að tilkynningaskylduferlið sé að öllu leyti skýrt og að hafið verði yfir allan vafa hver hinn eini rétti móttakandi tilkynninga á grundvelli laganna sé.

Trúnaður og trúnaðartraust er forsenda þess að það kerfi sem lögin mæla fyrir um gangi upp.

6.2. Reglur um samskipti tilkynningaskyldra aðila og Ríkislögreglustjóra  
SBV telja mikilvægt að settar verði ítarlegar reglur um samskipti tilkynningaskyldra aðila og embættis Ríkislögreglustjóra á grundvelli laganna, í ljósi viðkvæms eðlis tilkynninga af þessu tagi.

SBV telja mikilvægt að á herðar embættisins, jafnt sem tilkynningaskyldra aðila, verði lagðar skýrar skyldur um t.a.m. skjót viðbrögð við tilkynningum á grundvelli laganna.

Láti embætti Ríkislögreglustjóra hvorki í ljós vilja til að stöðva viðskipti, eða tilkynni um að viðskipti geti átt sér stað, innan skikkanlegs tíma, kunna tilkynningaskyldir aðilar t.a.m. að lenda í vandræðum gagnvart viðskiptamönnum sínum. Fjármálafyrirtæki kunna að eiga á hættu að baka sér refsíábyrgð samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti með því að framkvæma viðskipti sem tilkynnt hafa verið yfirvöldum á grundvelli laganna, en engin viðbrögð fengist við (eða óskýr svör) innan eðlilegra tímamarka. Til bótaábyrgðar kann enn fremur að stofnast gagnvart viðskiptamanni, með höfnun um að framkvæma tiltekin viðskipti, án þess að lögmætar ástæður liggja fyrir slíkri höfnun.

Á herðar tilkynningarskyldum aðilum samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti eru lagðar afar ríkar skyldur. Það hlýtur að þurfa mótvægi við þær skyldur af hálfu ríkisins og lagaskyldur verða vitaskuld að vera framkvæmanlegar. Tryggja þarf öllum hlutaðeigandi viðunandi réttarstöðu.

## 7. Kröfur um rekjanleika. Notkun kennitölu.

### 7.1. Almennt um kröfur um rekjanleika

Fyrirliggjandi frumvarp til nýrra laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka byggir á því að tilkynningaskyldir aðilar, þ.m.t. fjármálafyrirtæki, þekki viðskiptamenn sína. Enn fremur gerir frumvarpið ráð fyrir reglubundnu eftirliti með viðskiptum. Rekjanleiki og upplýsingaöflun eru því grundvallaratriði í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi, sbr. og ákvæði nýlegrar Evróputilskipunar.

Til að uppfylla lagaskyldur sínar, samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti, verða íslensk fjármálafyrirtæki að auðkenna viðskiptamenn sína með einhverjum hætti. Vísast m.a. til b-liðar 4. gr. (einstök viðskipti að fjárhæð 15.000 EUR í einni færslu eða fleirum sem virðast tengjast hver annarri), 6. gr. (reglubundið eftirlit tilkynningaskyldra aðila), d-liðar 12. gr. (reglubundið eftirlit með viðskiptum einstaklinga í pólitískum áhættuhópi) og 3. mgr. 22. gr. frumvarpsins (lögaðilum er undir gildissvið laganna falla gert skylt að búa yfir kerfi sem gerir þeim kleift að bregðast skjótt við fyrirsprungnum frá yfirvöldum) í þessu sambandi.

Vakin skal athygli á því, að grunur um peningabætti kann fyrst að vakna eftir að einstök viðskipti hafa átt sér stað. Rekjanleiki er því grundvallaratriði.

Ennfremur vísast til 14. gr. frumvarpsins, um nafnleynd í viðskiptum. Samkvæmt ákvæðinu skulu tilkynningaskyldir aðilar sýna sérstaka varúð þegar um er að ræða vöru og eða viðskipti þar sem hvatt er til nafnleyndar. Ber þeim að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir að slík viðskipti séu notuð til peningabvættis eða fjármögnunar hryðjuverka.

#### 7.2. Krafa um ótvíræða heimild til notkunar kennitölu

SBV telja nauðsynlegt að löggjafarvaldið taki ailan vafa af um heimild fjármálafyrirtækja til notkunar kennitölu, til auðkenningar viðskiptamanna sinna, með vísan til nýlegs álits Persónuverndar dags. 13. mars sl.

Íslensk fjármálafyrirtæki eru ósátt við þá niðurstöðu stofnunarinnar, að notkun kennitölu til auðkenningar viðskiptamanna fari í bága við 10. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þvert á móti telja þau notkun kennitölu eiga sér fullkomlega málefnalegan tilgang, einkum og sér í lagi í ljósi skyldna fjármálafyrirtækja samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabvætti.

Mikilvægt er að fjármálafyrirtækjum sé ávallt heimilt að krefjast persónugreinanlegra upplýsinga, ekki hvað síst í þeim tilvikum þar sem eðli þeirra viðskipta sem óskað er (eða það hvernig viðskiptamaður óskar eftir því að þau verði framkvæmd) hefur í för með sér sérstaka áhættu m.t.t. peningabvættis eða fjármögnunar hryðjuverka, óháð 4. gr. frumvarpsins.

Reiðufjárviðskipti við fjármálafyrirtæki teljast t.d. ávallt hafa slíka áhættu í för með sér samkvæmt leiðbeiningum og viðmiðum erlendra eftirlitsstofnana. Einnig skal á það bent í þessu sambandi að hin sérstöku tilmæli FATF gera kröfu til þess að upplýsingar um bæði sendanda og viðtakanda millifærslu komi fram í fylgibréfi peningasendingar. SBV áréttar að grunur um peningabvætti og/eða fjármögnun hryðjuverka kann fyrst að vakna eftir að einstök viðskipti hafa átt sér stað.

Óumdeilt er að hlutverk tilkynningaskyldra aðila samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabvætti hefur hingað til verið afar stórt (og raunar ómetanlegt) stjórnvöldum í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi á Íslandi. Ekki leikur vafi á því, hvorki í huga tilkynningaskyldra aðila né lögregluvalda.

Það áréttast að á herðar fjármálafyrirtækja eru ríkulegar skyldur lagðar, samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabvætti, að viðlögðum viðurlögum. Íslenska ríkinu ber skylda til að sjá til þess að umræddar skyldur sé unnt að uppfylla. Þær verða að vera framkvæmanlegar.

Þá telja SBV afstöðu hins opinbera (sbr. niðurstöðu Persónuverndar) í andstöðu við ríkulega hvatningu stjórnvalda til innleiðingar rafrænna eftirlits- og mynsturgreiningarkerfa í fjármálaheiminum, er miða m.a. að uppfyllingu þeirrar skyldu er b-liður 4. gr. frumvarpsins (sbr. og núgildandi lög nr. 80/1993) leggur á herðar fjármálafyrirtækjum að því er varðar viðskipti með 15.000 EUR í fleiri færslum en einni.

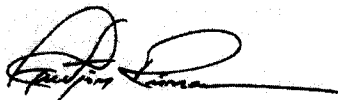
#### 8. Gildistaka

Ákvæði 29. gr. frumvarpsins ráðgerir að það taki þegar gildi við samþykkt þess. Ljóst er að hin nýju lög leggja ríkar skyldur á fjármálafyrirtæki og að þau munu þurfa að breyta verkferlum að verulegu leyti frá því sem verið hefur. Þetta mun einnig þýða heilmikla breytingu fyrir viðskiptamenn varðandi stofnun reikninga o.s.frv. SBV telja það skyldu sína að kynna þessar breytingar með tilheyrandi hætti til að reyna að komast hjá misskilningi af hálfu viðskiptamanna aðildarfélaga sinna þegar lögin koma til framkvæmda. Í ljósi þess hafa SBV ákveðið að gefa út sérstakan bækling sem liggja mun frammi í öllum útibúum fjármálafyrirtækja, þar sem tildrög laganna og þær meginbreytingar sem þau hafa með sér verða raktar. Samhliða yrði málið kynnt með auglýsingum í fjölmiðlum. Til að þetta megi takast vel og innleiðingin verði farsæl leggja SBV til að gildistaka nýrra laga verði skýrt afmörkuð og miðuð við 1. júní 2006.

Varðandi ákvæði 12. gr. frumvarpsins vísast í umfjöllun í lið 5 hér að framan, þar sem lagt er til að gildistöku þess ákvæðis verði frestað fram til 1. janúar 2007, eins og gert var í Danmörku við lögfestingu sambærilegra laga þar í mars sl.

SBV vilja að lokum ítreka mikilvægi þess að hið opinbera setji skýrari og ítarlegri reglur um framkvæmd einstakra atriða á grundvelli væntanlegra laga, s.s. að því er varðar 12. gr. frumvarpsins og samskipti tilkynningarskyldra aðila við yfirvöld.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guðjón Rúnarsson', written in a cursive style.

Guðjón Rúnarsson,  
framkvæmdastjóri